

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN PERDAGANGAN WANITA

Hetty Antje Geru

FISIP Universitas Sam Ratulangi, Jl. Kampus Barat, Bahu Manado, 95115

e-mail: hetty.sompie.geru@gmail.com

Abstract: The Implementation Policy on Women Trafficking. The aim of this study is to have a view of the implementation of the policy regarding women trafficking in the North Sulawesi Province. The method of the research through a qualitative approach, which is case study, through in-depth interview, focus group discussion, observation as well as study of related documents, victims story and triangulation. The studies shows that the implementation of women trafficking policy covered the content of the policy and the context of the implementation. Based on the exploration of the both factors, in fact that the implementation of local policy on women trafficking is working, although it didn't achieve as it is expected yet. The role of politics appearance so dominance influence the process, causes so many constrain in the program so far.

Key Words: implementation policy, women trafficking, political power.

Abstrak: Implementasi Kebijakan Penanggulangan Perdagangan Wanita. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang implementasi kebijakan perdagangan wanita di Provinsi Sulawesi Utara. Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif berupa studi kasus dengan teknik wawancara mendalam, diskusi kelompok terarah, observasi langsung dan observasi partisipatif, didukung studi dokumen, riwayat kasus serta pelaksanaan triangulasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita meliputi konten kebijakan dan konteks implementasi telah berjalan meskipun belum sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Kuatnya peranan politik kekuasaan dalam konteks implementasi mengakibatkan terhambatnya program-program di semua sektor terkait.

Kata Kunci: implementasi kebijakan, perdagangan wanita, politik kekuasaan.

PENDAHULUAN

Sudah delapan tahun Perda No. 1 Tahun 2004 tentang Pemberantasan Perdagangan Manusia (Trafiking) terutama Perempuan dan Anak diterbitkan dan diberlakukan di Provinsi Sulawesi Utara. Namun efektivitasnya masih saja terus dipertanyakan oleh berbagai pihak, sebab sejak Perda ini diimplementasikan, malah kasus perdagangan wanita dari tahun ke tahun cenderung semakin bertambah. Misalnya jika tahun 2009 terdapat 95 kasus, tahun 2010 ditemukan 195 kasus perdagangan wanita. Kondisi ini menunjukkan belum adanya kepedulian dan kepentingan para politisi dan implementor menegakan kebijakan perdagangan wanita di Sulawesi Utara.

Penyebab semakin maraknya kasus perdagangan wanita ini dikarenakan melibatkan sindikat licik dan berpengalaman sehingga sukar

ditembus dengan cara biasa. Para korban direkrut, kemudian dokumennya dipalsukan, disekap, diangkut ke tempat kerja dan diperkerjakan di tempat hiburan melayani tamu minum sampai melayani kebutuhan seks. Pekerjaan tersebut ternyata tidak sesuai dengan kesempatan pada saat perekrutan. Bagi para korban tidak terhindarkan menghadapi ancaman penyakit, pelanggaran HAM, serta masa depan yang tidak menentu karena kerusakan organ reproduksi (Lapian dan Geru, 2006). Sebagai daerah asal para korban, Sulawesi Utara tentu akan kehilangan sumberdaya manusia potensial, sedangkan daerah penerima akan menghadapi persoalan hubungan kerja dan masalah sosial lainnya (Wheaton, *et al.* 2009).

Perda No. 1 Tahun 2004 merupakan regulasi penting dalam implementasi kebijakan penanggulangan wanita di Sulawesi Utara.

Ketersediaan regulasi pada gilirannya menghasilkan suatu mekanisme paksa yang menjadi kekuatan yang mendorong para elit termasuk implementor dan penguasa yang tidak jarang membelokan tujuan kebijakan tersebut. Ismi dkk. (2011) mengemukakan bahwa regulasi merupakan prakondisi bagi implementasi kebijakan. Penelitian Rahmat Sartika (2006) tentang implementasi kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak di Kabupaten Karawang menyimpulkan bahwa kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak belum berjalan sebagaimana mestinya, karena belum adanya Peraturan Daerah yang mengatur penanggulangan kejahatan ini.

Peranan organisasi masyarakat dan para akademisi akan lebih efektif dalam mengawal kebijakan jika regulasi sudah tersedia dengan mempertahankan secara konsisten arah kebijakan penanggulangan perdagangan wanita. Penyimpangan implementasi kebijakan publik oleh para elit politik dan birokrasi hanya dapat dibendung oleh kolaborasi lembaga masyarakat dan para akademisi yang tidak tercemar dengan intervensi kepentingan politik. Perhatian yang meningkat terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah berhubungan erat dengan tumbuhnya kesadaran bahwa kebijakan pemerintah dalam masalah-masalah publik kurang efektif, khususnya disebabkan oleh masalah-masalah yang timbul pada pelaksanaannya.

Fokus perhatian dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku agar memberikan dampak dan mencapai tujuan yang diinginkan. Sehubungan dengan implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita, maka permasalahan penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita dan peran implementator yang bertanggung jawab pada implementasi program penanggulangan perdagangan wanita di Provinsi Sulawesi Utara.

Grindle (1980) mengemukakan bahwa isi kebijakan dan konteks implementasi tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Isi kebijakan dipengaruhi oleh kepentingan mereka yang terpengaruh kebijakan, jenis manfaat, perubahan

apa yang diharapkan, letak pengambilan keputusan, implementor dan komitmen terhadap sumberdaya. Sedangkan konteks implementasi dipengaruhi kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor, karakteristik institusi dan penguasa, serta kepatuhan dan respon terhadap kebijakan.

Implementasi mengandung serangkaian pengambilan keputusan oleh para aktor terkait, misalnya para perencana di semua level administrasi pemerintahan, politisi, elit ekonomi, juga birokrasi jenjang menengah dan bawah. Mereka bisa aktif terlibat atau tidak begitu aktif. Kadang-kadang sasaran para aktor sama atau berbeda satu sama lain dan hasilnya sebagai konsekuensi dari sikap 'siapa dapat apa' ditentukan oleh strategi, sumberdaya serta posisi kekuasaan dari tiap aktor yang terkait. Apa yang dijalankan adalah hasil hitung-hitungan kepentingan dan persaingan kelompok untuk memperebutkan sumberdaya yang terbatas, memperhitungkan respon pejabat pelaksana dan ulah para elit politik. Singkatnya semua interaksi yang terjadi dalam konteks institusi yang ada. Analisis implementasi program, selanjutnya dapat berimplikasi untuk menguji kapabilitas kekuatan aktor, sejauhmana kepentingan mereka dan strategi untuk mencapainya. Demikian juga gambaran tentang karakteristik regim dimana mereka berinteraksi yang pada gilirannya dapat membuka peluang untuk mencapai tujuan kebijakan dan sasaran-sasaran program.

Sebaik apapun tujuan yang dirumuskan hanya sedikit perannya apabila mereka yang bertanggung jawab atas program tersebut tidak mempunyai kekuasaan untuk mengatur, melaksanakan, dan mengontrol pelaksanaannya. Hal ini berkaitan dengan sistem politik di daerah dimana kebijakan diimplementasikan. Sistem politik yang kekuasaannya terlalu besar, kemungkinan terjadi penyimpangan juga besar. Sebaliknya di daerah yang sudah desentralisasi lebih mudah dikontrol karena ruang lingkup lebih kecil. Hal ini mengindikasikan bahwa konteks ruang lingkup administrasi juga melibatkan variabel seperti struktur politik dan jenis rezim penguasa dimana program diberikan. Biasanya rezim otoritarian memilih solusi yang diputuskan sepihak, sementara rezim yang

demokratis lebih bertanggung jawab dengan menerapkan sistem keterbukaan dan akuntabilitas, baik politisi maupun pejabat administrasinya.

Berdasarkan pemaparan singkat di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk memahami, menganalisis, dan membahas bagaimana implementasi kebijakan dan peran implementor yang bertanggung jawab terhadap implementasi program penanggulangan perdagangan wanita di Sulawesi Utara.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yaitu *case study*. Informan berjumlah 40 (empat puluh) orang terdiri atas implementor, tokoh agama, penegak hukum dan korban serta keluarganya. Dalam penelitian ini peneliti bertindak sebagai instrumen utama. Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan studi lapangan yang terdiri atas studi dokumen, arsip, wawancara melalui diskusi kelompok terarah dan wawancara mendalam, serta observasi langsung dan partisipatif. Semua data dan informasi yang terkumpul dicatat dalam catatan harian, kemudian dikelompokkan sesuai kebutuhan, selanjutnya ditulis secara narasi dikaitkan dengan teori dan nalar peneliti sendiri.

HASIL

Sejak diberlakukannya Perda No. 1 Tahun 2004 terjadi perubahan dalam bertindak bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Bagi pihak implementator, bagaimanapun keberangkatan para korban trafiking harus dicegah karena berbahaya jika mereka sudah masuk ke jaringan kejahatan. Bagi para pelaku meskipun sudah mengetahui adanya peraturan selalu saja mencari cara untuk dapat merekrut korban baru. Mereka tetap saja beraksi dengan berkelit dari aturan, karena keuntungan yang diraup sangat besar. Dari informasi korban yang pernah menjadi istri simpanan pelaku dan pernah bertugas di bagian kasir, dalam satu malam, ratusan juta menjadi pemasukan di satu tempat hiburan.

Derajat perubahan yang diharapkan oleh lembaga masyarakat sangat tinggi, yaitu mereka ingin agar perempuan terbebas dari kejahatan perdagangan wanita. Bagi organisasi masyarakat

dan akademisi upaya penanggulangan belum memenuhi harapan, sementara implementor telah cukup puas dengan hasil yang dicapai. Hasil wawancara dengan sebuah yayasan mengutarakan kecewaan mereka dengan instansi pemerintah yang sangat lamban. Organisasi pelaksana kebijakan tersebar di berbagai dinas/badan, sedangkan dari segi geografi juga tersebar luas sampai ke pulau dan daerah terpencil, sehingga persoalan dan cara mengatasinya bisa berbeda satu dengan yang lain. Apalagi koordinasi dan pengawasan yang kurang jelas. Sosialisasi tentang Perda terasa sangat gencar saat penerbitannya, tapi dengan bergantinya pimpinan, semangat menjadi surut. Jarak yang jauh dan komunikasi yang kurang lancar seperti di daerah terpencil dan pulau-pulau yang jauh dari pusat kekuasaan kesiapan organisasi menjadi persoalan.

Pelaksana kebijakan terdiri atas pejabat pemerintah, penegak hukum, dan lembaga masyarakat. Para implementor sebagian besar belum berpengalaman menangani pencegahan, penanganan kasus dan rehabilitasi. Implementor di level provinsi, masih cukup mempunyai akses dengan para politisi, sementara di kabupaten/kota kurang bersemangat dan lebih bersikap menunggu. Jika kesiapan organisasi masih terhambat karena pengambil keputusan tersebar di beberapa instansi dan kabupaten/kota yang tidak semua didukung sarana komunikasi dan transportasi yang lancar, maka titik lemah kesiapan implementor adalah pada pemahaman tentang perdagangan wanita itu sendiri. Belum semua implementor di garis depan memahami bahwa perdagangan wanita adalah kekerasan berbasis gender, mereka menganggap kejahatan tersebut sebagai kriminal biasa, karena itu serahkan saja pada penegak hukum. Kasus di Kabupaten Minahasa Selatan sama sekali tidak menjadi perhatian implementor terutama aparat pemda kabupaten, malahan penegak hukum dan aparat satuan kerja pemerintah daerah menjadi pelaku. Mereka bukan saja tidak memahami apa maksud kebijakan perdagangan wanita, tetapi menjadi bagian dari masalah.

Keuangan dan fasilitas untuk implementasi kebijakan tidak cukup tersedia untuk menunjang

efektivitas kegiatan, karena program ini belum menjadi prioritas. Sebagian besar informan yang diwawancarai mengeluhkan tentang minimnya sumberdaya yang mendukung implementasi kebijakan, baik di provinsi atau kabupaten/kota. Hal ini disebabkan karena kurangnya ketrampilan implementor menjalin hubungan dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat. Selain itu fasilitas untuk menangani kasus-kasus belum cukup tersedia. Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa korban sering mengalami pelecehan dan pelanggaran hak-haknya mulai dari kekerasan fisik, mental bahkan sampai pada penyiksaan yang tak berperike-manusiaan sampai korban meninggal dunia. Kasus terakhir yang ditangani ruang nyaman PKK, ternyata korban disiksa dan kepalanya dibenturkan berkali-kali ke tembok karena mencoba melarikan diri. Korban mengalami stress pasca trauma dan memerlukan perawatan sambil menjalani pemeriksaan di Polda Sulawesi Utara, sehingga perlu tempat khusus dan pendampingan khusus.

Sebenarnya pada beberapa tahun lalu ada dukungan dana dari badan dunia, tapi saat ini dukungan tersebut telah berakhir. Dukungan sumberdaya dari badan dunia bukan saja dana, tapi juga teknik-teknik penanganan kasus termasuk prosedur yang berisi standar-standar. Akses terhadap sumberdaya sangat tergantung pada kelincihan kepala instansi untuk menyusun anggaran bagi program penanggulangan perdagangan wanita. Jika hubungan dengan para politisi cukup baik, maka tersedia cukup anggaran, jika tidak sebaliknya. Dukungan jejaring para politisi, aktivis perempuan dan akademisi dan pelaksana kebijakan merupakan sarana yang sangat mendorong akses terhadap anggaran.

Konteks implementasi sangat dipengaruhi oleh politik yang tidak menentu, seperti kekuasaan, kepentingan dan strategi para aktor yang terkait, yaitu sejauhmana kemampuan untuk melaksanakan, *political will* pemerintah, dukungan masyarakat dan tekanan kelompok kepentingan. Kemampuan untuk melaksanakan kebijakan belum didukung oleh pengetahuan yang benar tentang kekerasan berbasis gender dan kejahatan perdagangan wanita. Selain itu bagi

kalangan implementor di Satuan Kerja Pemerintah Daerah, *political will* masih belum konsisten terutama untuk implementasi kebijakan apalagi setiap lima tahun ada pergantian pimpinan daerah dengan kepentingan yang berbeda, ternyata program penanggulangan perdagangan wanita belum menjadi prioritas. Dukungan datang dari lembaga swadaya masyarakat yang konsisten membantu para korban dan implementor, sedangkan sebagian tokoh masyarakat dan keluarga ikut larut dalam sikap permisif terhadap persoalan ini. Apalagi para korban tidak kuat melawan bujukan para pelaku yang mengimingi gaji besar jika ikut bekerja bersama mereka.

Karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa pada saat Perda No. 1 Tahun 2004 diundangkan sudah jauh berbeda dengan saat ini. Di tahun 2004 dimana kasus-kasus baru saja muncul ke permukaan, perjuangan untuk menghapus kejahatan ini sangat kuat. Tetapi sejak adanya pemilihan langsung pemimpin terpilih dengan suara terbanyak didukung tim sukses masing-masing berperan besar dalam pemerintahan. Hal ini sangat jelas terjadi di kabupaten/kota. Para politisi memilih mementingkan kebijakan untuk menaikkan pendapatan daerah, sementara program kemanusiaan diabaikan.

Kepatuhan terutama para implementor merupakan faktor yang sangat penting dalam implementasi. Tetapi sekali lagi di atas semuanya, bagaimana bentuk kepatuhan mereka tentu dimulai dari bagaimana dia memandang kejahatan ini, apakah bagi implementor merupakan '*a gender based violence*', '*an extraordinary crime*', '*an international crime*' atau sebagai kriminal biasa. Selama para implementor masih memandang sebagai kriminal biasa, maka kepatuhan dan responnya tidak akan membawa perubahan yang signifikan. Akar persoalan juga harus ditangani yaitu soal budaya dan cara pandang bahwa perempuan memang derajatnya rendah, sehingga tidak menjadi prioritas untuk ditangani atau memandang bahwa perdagangan perempuan merupakan kejahatan biasa seperti halnya menangani pencuri atau penipu.

Selanjutnya kepatuhan dan respon implementor kabupaten/kota yang masih sangat

rendah menyebabkan program di paling depan sangatlah minim. Hal ini sangat ironis karena kejadian dan peluang terjadi kejahatan ada di desa/kelurahan yang menjadi wilayah kerja kabupaten/kota. Implementor masih kurang jeli memanfaatkan “*timing*” kegiatan berskala dunia, yakni “*World Ocean Conference*” di Sulawesi Utara tahun 2010 lalu. Kesempatan untuk menarik perhatian pengambil keputusan pada masalah perdagangan wanita, terutama bila ke depan menjadi salah satu gerbang wisata di Indonesia. Beberapa lembaga masyarakat bersepakat mengusulkan agar masalah trafiking menjadi salah satu topik dalam seminar, tetapi karena ketiadaan akses terhadap panitia, tidak ada kegiatan atau upaya untuk mengingatkan semua pihak akan bahaya trafiking.

Tingkat kepatuhan yang menunjukkan konsistensi program dan respons terhadap kejahatan ini ditunjukkan oleh para implementor di provinsi sedangkan di kabupaten/kota lebih bersikap menunggu. Tingkat kepatuhan terhadap kebijakan yang sudah diberlakukan sudah nampak dengan adanya program pendukung pada Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (BP3A), Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, Dinas Tenaga Kerja, meskipun belum maksimal. Kasus-kasus direspon oleh Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Polda Sulut, didukung oleh BP3A, TP PKK dan lembaga masyarakat seperti Suara Parangpuang, Peka, dan Compassion First. Sayang sekali pengawasan terhadap kerja bersama menghadapi kasus belum jelas berada di unit mana. Tiap lembaga seperti bekerja sendiri-sendiri sesuai pemahaman masing-masing.

PEMBAHASAN

Mereka yang berkepentingan berkaitan dengan kebijakan penanggulangan perdagangan wanita adalah orangtua, keluarga, dan korban serta implementor dari instansi terkait seperti BP3A, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Camat, Lurah serta organisasi masyarakat. Diantara orangtua korban ada yang sudah menyadari bahaya perdagangan wanita, tetapi karena godaan pelaku dan kebutuhan ekonomi, tidak jarang ada orang tua

yang menjatuhkan pilihan untuk mengizinkan anaknya menjadi korban perdagangan wanita. Kepentingan akan pemenuhan kebutuhan ekonomi keluarga mengalahkan kepatuhan terhadap aturan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan pendapat Trinor dan Lackzo (2010) bahwa upaya perempuan (dan laki-laki) untuk keluar dari kemiskinan terjebak dalam trafiking, tergoda dengan janji-janji palsu tentang keuntungan ekonomi yang menggiurkan.

Dalam penegakan hukum, dimulai dari kepolisian, kejaksaan dan akhirnya bila telah cukup bukti dilimpahkan ke pengadilan. Diantara penegak hukum tidak jarang terjadi konflik kepentingan. Ada beberapa kasus dari kepolisian sudah dilimpahkan ke kejaksaan, pelaku ‘main mata’ dengan jaksa, sehingga tuntutan lemah, berakhir dengan bebas di pengadilan. Kasus terakhir di Kabupaten Minahasa, diperoleh gambaran diantara pelaku terdapat oknum penegak hukum, sehingga kasusnya menjadi berlarut-larut, karena penegak hukum segan memproses teman sendiri. Alih-alih berpihak pada anak yang menjadi korban, malahan korban yang dijerat dan dimasukkan ke dalam penjara. Hal ini telah menimbulkan kekecewaan yang mendalam diantara jejaring pro-korban yang terdiri atas birokrat dari provinsi, akademisi, dan lembaga masyarakat.

Apabila instansi terkait berkolaborasi dengan akademisi dan lembaga masyarakat, terjadi sinergitas dan keberanian serta motivasi yang kuat untuk mendorong kepolisian menuntaskan bukti-bukti, kemudian kelompok ini berkolaborasi mengawal kasus sampai ke pengadilan. Pada akhirnya bukan saja berjuang agar hasil akhir pelaku dihukum, tetapi kolaborasi tersebut telah membuat perbedaan dalam bentuk terobosan dalam penanganan kasus-kasus. Baik politisi maupun birokrasi akan lebih berhati-hati terhadap penyimpangan yang mungkin saja terjadi. Kasus di Kabupaten Minahasa pada tahap pertama korban (A) bukannya dilindungi, malahan dikenai hukuman penjara, tetapi pada tahap selanjutnya kolaborasi tersebut berhasil melindungi korban lainnya; (B) dari ketidakadilan penegak hukum yang mencoba memutarbalikan fakta sehingga merugikan korban.

Walaupun Perda sudah diberlakukan, tetapi tiap instansi menafsirkan sendiri-sendiri sesuai kepentingannya. Ada instansi yang tidak menjadikan program ini sebagai prioritas, bahkan ada yang tidak mempunyai kegiatan sama sekali untuk implementasi kebijakannya. Dengan demikian kebijakan belum didukung oleh program implementasi, kecuali oleh BP3A (Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak). Hal ini menggambarkan bahwa meskipun kebijakan telah diformulasikan, tetapi jika tidak diikuti program implementasinya, maka semua menjadi mubazir. Ada juga sebagian implementor yang lebih mementingkan program kementerian yang masih mendominasi program prioritas di daerah. Mereka beranggapan program kementerian lebih bermanfaat, sehingga mereka lebih patuh dan lebih merespon apalagi sering didukung oleh dana dari pusat. Implikasinya program perlindungan korban terabaikan, misalnya dalam pengambilan visum, para pendamping korban masih dimintai biaya oleh Rumah Sakit. Selain itu korban yang hamil belum mendapat perlakuan khusus berupa keringanan, karena belum didukung oleh kebijakan Rumah Sakit. Padahal dalam Perda No 1 tahun 2004 telah disebutkan bahwa pemerintah daerah menyediakan dana untuk penanggulangannya.

Mempelajari adanya kebijakan dan penanganan kasus-kasus serta dukungan organisasi masyarakat, dapat dikatakan bahwa telah ada perubahan tindakan para implementor sejak Perda diundangkan. Sebelumnya tidak pernah ada kasus perdagangan wanita di bawa ke pengadilan. Sebelum Perda diberlakukan, tokoh agama dan tokoh masyarakat ikut mendorong anak perempuan bekerja di luar negeri/daerah karena ketidakmengertian mereka. Tetapi sekarang dengan gencarnya publikasi dan contoh-contoh kasus mereka mulai bertindak untuk mencegahnya.

Instansi yang bertanggung jawab atas kebijakan penanggulangan perdagangan wanita adalah Biro Pemberdayaan Perempuan dengan mitra kerjanya adalah instansi berupa dinas yang tersebar di provinsi dan kabupaten kota. Organisasi yang tersebar di berbagai dinas dan di daerah-daerah menjadikan koordinasi dan

kontrol sangat sulit, sehingga Perda yang telah diberlakukan belum berjalan karena masih banyak yang belum paham, baik implementor maupun penegak hukumnya. Penelitian Khairawati (2011) tentang Optimalisasi Kinerja Pokja PUG (Pengarus Utamaan Gender) dalam Implementasi Permendagri No. 15 Tahun 2008 di Provinsi Kalimantan Barat menunjukkan bahwa belum optimalnya kinerja Pokja PUG ini tercermin antara lain dari pemahaman para eksekutif, sistem koordinasi yang lemah, dan belum terwujudnya anggaran responsif gender.

Pengetahuan implementor yang masih minim tentang masalah yang dihadapi merupakan hambatan dalam implementasi kebijakan di lapangan. Apalagi mereka harus mencari dukungan dari politisi untuk menopang programnya. Baik implementor maupun politisi masih mempunyai pemahaman yang minim tentang perdagangan wanita. Sebagian besar masih menganggap kejahatan ini merupakan kriminal biasa, sehingga hanya menjadi tugas pokok kepolisian dan penegak hukum. Padahal kejahatan perdagangan wanita merupakan kejahatan berbasis gender (*gender based violence*) yang berakar pada budaya patriarki yang menganggap perempuan sebagai warga negara kelas dua. Masih minimnya pengetahuan implementator tentang kejahatan perdagangan wanita yang berbasis gender, juga didukung hasil penelitian Rosyadi (2010). Studinya tentang buruh migran internasional terhadap relasi gender yang telah pulang kembali kepada keluarganya di Kabupaten Indramayu Provinsi Jawa Barat menyimpulkan bahwa di dalam kebijakan perlu penerapan yang sadar gender dan kebijakan harus berfokus pada kebutuhan sasaran kebijakan (buruh migran dan keluarga). Hal ini sejalan dengan pendapat (Harding, 2004 dan Rajab, 2009) yang menyatakan bahwa akar budaya patriarki menurut para ilmuwan telah mengakibatkan banyak kerugian kepada perempuan antara lain terjadi marginalisasi terutama dalam kehidupan sosial dan politik.

Akses para korban untuk mendapatkan pertolongan dan upaya yang masih kurang terutama di kabupaten/kota ikut menghambat kegiatan-kegiatan pencegahan dan penang-

gulangan bahkan rehabilitasi kejahatan ini. Demikian juga akses implementor yang lemah dengan para politisi, dan dominasi para elit politik dalam penyusunan kebijakan terutama dalam alokasi sumberdaya. Padahal komitmen terhadap sumberdaya akan melahirkan dukungan terhadap tersedianya dana dan fasilitas. Anggaran yang tersedia pada pemerintah daerah biasanya diperhadapkan dengan banyak kebutuhan tiap sektor. Karena itu kemampuan untuk meyakinkan pentingnya anggaran sangat menentukan. Ismi dkk. (2011) mengemukakan bahwa implementor kebijakan publik sering memiliki nilai yang bertentangan dengan isu gender, sehingga mereka tak cukup memiliki energi untuk melakukan berbagai upaya inovatif dan kreatif. Hal ini diperparah dengan adanya fenomena pengabaian isu gender dalam pembangunan, walaupun ada, menempati posisi marginal sebagai buah dari sikap patriarkhi.

Untuk mengatasi keterbatasan dana, penting untuk belajar tentang pengalaman Zambia dalam program-program kemanusiaan. Grindle (1980) mengatakan bahwa para politisi biasanya merumuskan kebijakan yang sangat umum, berbau politis, sehingga sukar dicapai. Di Zambia misalnya, diperkenalkan "*traditional community solidarity*" yang menggali kearifan lokal berupa solidaritas kelompok setempat untuk ikut memecahkan masalah mereka sendiri. Kearifan dimaksud dapat berupa pembentukan Posyandu dengan kader PKK sebagai motornya yang dilatih dan bekerja sukarela untuk mengatasi kegiatan imunisasi, penanggulangan gizi buruk, pelayanan KB dan ibu hamil di desa-desa. Dengan pendidikan minim, tanpa gaji, mereka dengan sukarela bertugas sebagai penyuluh, penggerak, dan pencatat sederhana.

Kurangnya akses dan upaya untuk mendapat dukungan para politisi merupakan salah satu penyebab kurangnya komitmen terhadap sumberdaya. Di Sulawesi Utara dukungan sumberdaya dari luar negeri pernah diterima pada tahun 2004-2007 untuk membeayai penanganan korban melalui Pusat Informasi dan Perlindungan Perempuan dan Anak (PIPPA). Motivasi pada waktu itu bukan saja untuk mendapat dana tetapi terutama untuk belajar menangani kasus-kasus

dengan standard internasional. Ismi dkk. (2011) berpendapat bahwa pemberlakuan kebijakan saja tidak cukup. Diperlukan dukungan struktur birokrasi berupa pembentukan kelompok kerja, komunikasi yang konsisten dan jelas yang bermuara pada perubahan sikap atau disposisi aktor yang kemudian melahirkan dukungan atas sumberdaya.

Dengan adanya desentralisasi seharusnya pemerintah lokal mempunyai kesempatan untuk memperjuangkan kepentingan yang menjadi kebutuhan prioritas masyarakat setempat. Permasalahan perdagangan wanita yang telah membawa banyak korban dan mengancam masa depan, seharusnya pemimpin daerah terpilih dan para wakil rakyat prihatin dan memberikan perhatian khusus. Tetapi kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa para implementor, yakni SKPD terkait, sering mengeluhkan kurangnya dana yang tersedia untuk penanggulangan perdagangan wanita. Hal ini diperparah dengan minimnya perspektif feminis di kalangan implementor. Tidak jarang cara pandang maskulin sebagai warisan rezim sebelumnya masih terasa kental. Selain itu, para politisi larut dengan kepentingan masing-masing dan bukan kepentingan rakyat (Santoso, 2007). Hasil penelitian ini memperkuat dengan temuan Grindle (1980) bahwa sikap dan perilaku para aktor selalu berujung pada siapa mendapat apa.

Dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah lokal mendapat kesempatan luas untuk memberdayakan masyarakat dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Tetapi pada kenyataannya, keadaan yang diharapkan belum menjadi kenyataan. Alih-alih memperjuangkan kepentingan rakyat, pemerintah lokal terutama di kabupaten/kota hasil pemilihan langsung lebih mengutamakan kepentingan para tim sukses yang berjasa memenangkan dirinya. Demikian juga para wakil rakyat yang harusnya memperjuangkan anggaran untuk mengatasi masalah masyarakat seperti perdagangan wanita, sebaliknya berupaya mencari jalan bagaimana agar uang yang keluar dalam pencalonan dapat segera tergantikan.

Kepatuhan para implementor sebagian telah menunjukkan tanggung jawabnya dengan

mengupayakan aturan lanjutan seperti SK Pembentukan Satuan Tugas, SK Pembentukan Tim Advokasi, adanya program pencegahan, penanganan kasus di instansinya seperti dilakukan BP3A Provinsi Sulawesi Utara. Sedangkan unit serupa di kabupaten/kota sebagian besar belum mempunyai program bahkan ada kabupaten/kota yang tidak tersedia anggaran sama sekali untuk penanggulangan perdagangan wanita. Persepsi dan budaya kerja yang belum berperspektif gender juga menjadi penyebab lambannya respon terhadap kejahatan ini.

Bagi para penegak hukum, respon terhadap kejahatan ini sepiantas lalu nampak cukup baik, dengan banyaknya kasus-kasus yang ditangani kepolisian, kejaksaan sampai ke pengadilan. Apakah kepatuhan mereka seiring dengan respon tersebut, masih perlu diteliti lebih dalam karena masih adanya kasus-kasus yang divonis bebas atau dengan hukuman ringan. Padahal kejahatan ini adalah kejahatan luar biasa (*extra ordinary*). Bandingkan di negara lain hukuman sampai 10-20 tahun, sedangkan di sini hanya beberapa bulan, satu tahun, beberapa tahun, bahkan ada yang bebas. Ini menandakan bahwa kepatuhan terhadap aturan belum memadai. "Main mata" sangat jarang terjadi di tingkat pemeriksaan (polisi), tetapi sangat sering di kejaksaan, dan berlanjut di pengadilan. Persepsi dan budaya kerja yang belum perspektif gender juga menjadi alasan rendahnya tanggung jawab para penegak hukum.

Bagi akademisi dan organisasi masyarakat pro-perempuan sebagian besar mempunyai perspektif penanganan kasus yang berpihak para perempuan. Hal ini sangat mendukung konsistensi mereka mengawal kasus sampai selesai. Untuk itu perlu adanya kolaborasi lembaga masyarakat dan para peneliti yang tidak tercemar dengan intervensi kepentingan politik (Taylor and Francis, 2003). Dengan keterbatasan dana yang ada pada mereka, kasus-kasus yang mengalami trauma dapat diringankan penderitaannya dan *survive* menghadapi jalannya pemeriksaan dan persidangan. Mereka juga sering berkolaborasi dengan birokrasi untuk mendukung program-program yang masih tercecer. Misalnya pembentukan Gugus Tugas di Kota Manado,

Minahasa Utara dan Minahasa Selatan yang didukung oleh Yayasan Peka dan Swara Parangpuang serta Pusat Penelitian Kajian Wanita Universitas Sam Ratulangi.

Kelemahan SDM di birokrasi sering mendapat bantuan dari pihak akademisi dan organisasi pro-perempuan. Kolaborasi ini tak jarang berhasil memperkuat pertahanan birokrasi untuk menghindari pengaruh politik kekuasaan yang sangat kental. SDM di birokrasi sering berganti, seiring dengan kebijakan promosi dan mutasi PNS, dalam hal ini sumbangan kolaborasi birokrasi, akademisi dan organisasi pro-perempuan sangat berperan untuk menjaga agar program dapat berlanjut demi terlaksananya kebijakan yang efektif dan berhasil guna.

SIMPULAN

Implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita di Provinsi Sulawesi Utara belum berhasil sebagaimana yang diharapkan. Hal ini disebabkan karena secara teknis masalahnya sangat kompleks, perubahan yang diharapkan sangat besar dibanding status quo. Begitu banyak aktor yang terlibat, sasaran-sasaran bervariasi, rumusan tujuan yang kurang jelas, serta pencapaiannya yang memerlukan waktu lama. Proses administrasi yang merujuk pada mereka yang berkepentingan, ternyata masih seimbang dengan besarnya bahaya kejahatan ini. Karena itu masih terjadi konflik kepentingan antara Kepala Desa yang berupaya menggagalkan kejahatan ini di garis depan dengan calon korban dan orangtua yang bersikukuh melanggar aturan agar anaknya bisa bekerja di luar daerah. Sementara para penegak hukum juga belum membentuk barisan yang sejalan dan kuat melawan kejahatan ini.

Kepentingan 'siapa mendapat apa' masih saja mendominasi penegakan hukum pada kejahatan perdagangan wanita. Sebagai implikasinya, belum ada unsur jera bagi para pelaku, karena hukuman yang ringan dan sering salah sasaran, misalnya yang dihukum adalah rekruter, sementara penyandang dana dibebaskan atau tidak dijerat, sehingga kejahatan ini masih saja berlangsung. Tipe manfaat juga berpengaruh terhadap mereka yang berkepentingan. Makin

dekat jarak manfaat diterima, makin berhasil kebijakan diterapkan. Jika terjadi sebaliknya, mereka cenderung mengabaikan aturan. Meskipun telah berjalan selama delapan tahun, perubahan yang terjadi belum cukup banyak, dan para implementor bersikap kurang bersemangat.

Lemahnya kesadaran akan luasnya jangkauan implementasi kebijakan ini membuka peluang terjadinya berbagai penyimpangan, karena tidak lancarnya koordinasi dan pengawasan. Selain itu dukungan informasi yang jelas belum tersedia. Peluang komunikasi dan informasi melalui media belum dimanfaatkan untuk kelancaran program ini. Kesiapan organisasi dan implementor untuk mendukung implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita terhalang oleh kurangnya pemahaman tentang kesetaraan gender dan seringnya terjadi mutasi tugas serta penempatan yang tidak sesuai fungsi dan tidak didukung kemampuan memadai yang bersangkutan. Hal ini berpengaruh pada komitmen ketersediaan sumberdaya baik dana maupun fasilitas untuk menopang program-program terkait.

DAFTAR RUJUKAN

- Grindle, M.S. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princeton University Press.
- Harding, Sandra. 2004. Internet Encyclopedia of Philosophy, (Download, 14 April 2012).
- Ismi, Sri Kusumo dan Syani. 2011. Efektivitas Implementasi Kebijakan Anggaran Responsif Gender. *Jurnal JIANA*, 11 (1).
- Khairawati, dkk. 2011. Optimalisasi Kinerja Pokja PUG dalam Implementasi Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 di Provinsi Kalimantan Barat. Pontianak: *Laporan Penelitian*, PSW STAIN Pontianak.
- Lapian dan Geru. 2006. *Trafiking Perempuan dan Anak di Provinsi Sulawesi Utara*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Rajab, Budi. 2009. Kemampuan dalam Modernisme dan Postmodernisme, *Jurnal Sosiohumaniora*, 11 (3).
- Rosyadi, Imron. 2010. Konsekuensi Migrasi Internasional Terhadap Relasi Gender (Studi tentang Buruh Migran Internasional yang Telah Pulang Kembali kepada Keluarganya di Kecamatan Juntinyuat, Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat). *Disertasi*, tidak dipublikasi. Jakarta: Program Doktor Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Santoso, Amir. 2007. Reformasi Politik, *Jurnal Administrasi Publik*, 3 (1).
- Sartika, Rahmat. 2006. Implementasi Kebijakan Nasional dan Peran Pemerintah Daerah dalam Penghapusan Perdagangan Anak di Kabupaten Karawang. *Disertasi*, tidak dipublikasi. Bandung: Program Doktor Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Menyikapi temuan penelitian ini bahwa dalam implementasi kebijakan, peranan politisi, birokrasi, akademisi, dan pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan harus adanya kolaborasi, koordinasi, dan sinkronisasi ke arah tujuan kebijakan. Bahkan kolaborasi tidak hanya dilakukan pada tahap implementasi kebijakan, tetapi sejak dari perumusan atau formulasi kebijakan karena ketimpangan dalam perumusan kebijakan akan mengakibatkan kepincangan dalam implementasi kebijakan itu sendiri. Umumnya peneliti di bidang kebijakan publik, baik kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun kebijakan langsung berupa program pemerintah, lebih banyak meneliti mengenai implementasi kebijakan, sedangkan formulasi kebijakan sebagai cikal bakal terwujudnya kebijaksanaan tersebut kurang diperhatikan. Padahal mungkin salah satu penyebab dari kegagalan implementasi kebijakan adalah kurangnya partisipasi pihak-pihak aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan.

Trainor and Laczko. 2010. Trafficking in Persons and Development: Towards Greater Policy Coherence. *IOM Jurnal*, 48 (4).

Taylor and Francis. 2003. Gender Mainstreaming in The Global Public Policy, *International Journal of Politics*, 5 (3).

Wheaton, E.M., Schauer, E.J., Galli, T.V. 2010. Economics of Human Trafficking *International Migration Journal*, 48 (4).