

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS KERJA

2.1. Kajian Pustaka

Kajian pustaka pada intinya mengandung makna aktivitas peneliti untuk berdialog secara kritis dengan pendapat pihak lain. Dengan kajian pustaka berarti kapasitas peneliti berhadapan dengan konsep-konsep yang terlebih dulu ada. Kajian pustaka dilakukan secara selektif terhadap tema yang secara substansial relevan dengan kajian yang sedang dilakukan (Irawati Singarimbun, 1989: 70-71). Peneliti dituntut untuk secara kreatif mengadakan inventarisasi atas konsep-konsep atau teori-teori yang ada dan yang sedang berkembang, yang diyakini memiliki keterkaitan langsung maupun tidak langsung dengan maksud dan tujuan penelitian. Minimal peneliti harus sanggup menemukan, menerangkan, dan meyakini rasionalitas konsep atau teori yang ada dalam kaitannya dengan variabel-variabel yang dipakai (Sofian Effendi, 1989: 32-33).

Karena hakikat penelitian ilmiah adalah membuka tabir kegelapan agar menjadi terang atas fenomena atau obyek tertentu berdasarkan suatu parameter ilmiah, maka aktivitas penelitian tidak terhindar dari proses these, antithese, maupun synthese (Drijarkara, 1954: 33). Diskursus ilmiah dalam proses abstraksi obyek yang mengarah pada pembentukan konsep tersebut, didalam praktiknya ada yang bersifat sederhana, namun ada pula yang bersifat tidak sederhana (konstruk). Oleh karena itu penampilan atau pilihan konsep atau teori dalam bentuk utama

(*grand theory*), menengah (*middle theory*), dan terapan (*applied theory*) sangat urgen dan relevan (Djamaludin Ancok, 1989: 125-126). Suatu obyek kajian didalam diskursus ilmiah yang melibatkan suatu teori tertentu, terkadang sulit mendapatkan variabel, indikator, maupun deskriptor agar dapat menemukan parameter tertentu. Kenyataan demikian disebabkan teori atau konsep tersebut terkadang masih berada dalam tataran nilai dan filosofis yang sangat abstrak, spekulatif, dan umum. Namun pada waktu yang sama teori tersebut diasumsikan tetap relevan dan berguna sebagai pedoman, asas, atau prinsip yang menjadi landasan dalam aplikasi. Asas atau prinsip yang pada umumnya terkandung didalam *grand theory* atau *middle theory*, pada intinya merupakan konsep berdasarkan teropong moral dan hati bersih terhadap obyek tertentu (Sudikno Mertokusumo, 2001: 6). Konsep atau teori utama, menengah, dan terapan menjadi satu rangkaian yang tidak terpisahkan, sebagai suatu pilihan rasional yang dilakukan dan diyakini oleh peneliti dalam melakukan aktivitas ilmiah. Penerapan *applied theory* yang lebih bersifat teknis dan metodis, yang dapat diuraikan dalam bentuk variabel dan indikator tertentu harus tetap konsisten, harmonis, sistematis, sinkron terhadap *grand theory* yang lebih bersifat ontologis dan epistemologis, dan *middle theory* yang lebih bersifat diskursus konseptual.

Konsep utama yang hendak dibahas dalam penelitian ini adalah sesuai dengan tema penelitian, yaitu “konsep implementasi kebijakan publik” dan “konsep peran pemerintah daerah”. Artinya, secara teknis dan metodologis kedua konsep tersebut akan bersandingan dengan proses formulasi dan implementasi masalah penghapusan perdagangan anak. Beberapa konsep lain juga akan akan

diketengahkan karena urgen dan relevan dengan tema kajian sebagai konsep-konsep pendukung. Pendekatan dengan melibatkan kontribusi berbagai konsep, pada dasarnya merupakan karakteristik studi kebijakan publik dalam upaya membantu memformulasikan dan mencari solusi atas masalah yang dihadapi. Meskipun demikian koridor kebijakan publik, terutama pada tahapan implementasi kebijakan tetap mengacu pada kolaborasi antara konteks administrasi dan konteks politik (Merilee S. Grindle, 1980: 5-6).

2.1.1. Review Terhadap Hasil Penelitian Terkait

Untuk menunjang penelitian ini penulis meninjau beberapa tinjauan pustaka yang merupakan hasil-hasil penelitian sebelumnya. Beberapa hasil penelitian memiliki relevansi dengan penelitian ini dan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun perbandingan dalam proses penulisan.

2.1.1.1 H. Utang Suwaryo (2005) dengan judul Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Studi Kasus Tentang Kewenangan Dalam Aplikasi Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Di Kabupaten Bandung)

Dalam disertasinya penulis bertujuan untuk menelusuri masalah otonomi secara komprehensif dari para pelaksana kebijakan dan target group yang berkembang di masyarakat. Bagaimana implementasi kebijakan otonomi daerah dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Faktor apa saja yang dapat mempengaruhi berhasil tidaknya proses implementasi kebijakan otonomi daerah. Bagaimana pemahaman dan tanggapan para pelaksana dan target group kebijakan terhadap kebijakan otonomi daerah.

Dari penelitian di lapangan ditemukan bahwa implementasi kebijakan otonomi daerah tidak berdiri sendiri, melainkan melibatkan banyak komponen (kewenangan, urusan, keuangan, sumber daya, sikap para pelaksana, partisipasi masyarakat dan sebagainya) satu dengan yang lain saling berinteraksi. Oleh sebab itu implementasi kebijakan otonomi daerah dapat dipandang sebagai suatu sistem yang terdiri banyak komponen yang saling berkaitan dan berjalan terus menerus serta tidak pernah final.

2.1.1.2 Sjaefuddin Ma'mun (2005) dengan judul Pengaruh Implementasi Kebijakan Pengelolaan Jalan Terhadap Pencapaian Efektivitas Pemeliharaan Jalan Provinsi Di Jawa Barat

Dalam penelitian ini peneliti melihat bahwa pelaksanaan otonomi daerah telah memberikan kewenangan seluas-luasnya bagi pemerintah kota dan kabupaten untuk menangani berbagai masalah, termasuk jalan, namun kewenangan pengelolaan jalan provinsi masih ditangani pemerintah provinsi dan belum dilimpahkan ke kabupaten dan kota. Kemudian ditemukan fakta bahwa selama otonomi daerah kondisi jalan provinsi mengalami penurunan.

Atas dasar tersebut peneliti kemudian mengkaji mengenai implementasi kebijakan dan efektivitas pengelolaan jalan provinsi selama era otonomi daerah di Jawa Barat. Peneliti menggunakan teori EVR congruence dengan melihat faktor lingkungan, nilai dan sumber daya sebagai faktor yang mempengaruhi kebijakan pengelolaan jalan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan jalan memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pencapaian efektivitas

pemeliharaan jalan provinsi. Faktor nilai dan sumber daya ternyata berpengaruh secara signifikan terhadap efektivitas pemeliharaan jalan provinsi. Sementara faktor lingkungan tidak memberi pengaruh signifikan terhadap efektivitas pemeliharaan jalan provinsi.

Faktor lingkungan yang tidak signifikan oleh disebabkan faktor lingkungan internal yakni struktur organisasi berupa unit kerja pemeliharaan jalan yang sangat dibutuhkan tidak tersedia pada struktur organisasi pengelola sementara struktur organisasi yang ada tidak memadai untuk melaksanakan pemeliharaan jalan secara terus menerus. Dengan demikian efektivitas pemeliharaan jalan tidak tercapai sehingga harapan seluruh ruas jalan provinsi dalam keadaan mantap tidak terlaksana.

2.1.1.3.Kantor Kementerian PP dan PPHG Universitas Brawijaya (2002) Dengan Judul Pengkajian Trafficking Terhadap Perempuan dan Anak Di Jawa Timur

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kondisi kehidupan perempuan dan anak yang diperdagangkan sekaligus mengidentifikasi strategi untuk memerangi perdagangan perempuan dan anak. Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif melalui data primer dan sekunder di tiga lokasi, yaitu: Kota Surabaya, Kota Malang, dan Kabupaten Blitar.

Hal menarik yang dapat dikaitkan dengan penelitian ini adalah kenyataan di lapangan bahwa masyarakat dan aparat pemerintah daerah, khususnya di kabupaten kota di lokasi penelitian tidak memahami isu trafficking. Kondisi ini berimplikasi signifikan dengan tidak adanya kepedulian atas program aksi

penanggulangan perdagangan perempuan dan anak yang dilakukan instansi pemerintah di daerah lokasi penelitian.

Kebijakan pemerintah provinsi Jawa Timur tentang penanggulangan perdagangan perempuan dan anak menurut penelitian ini masih berupa wacana keilmuan, belum tersosialisasikan ke semua sektor dan stakeholder pemerintahan terkait. Sehingga temuan lapangan menunjukkan bahwa banyak aparat penegak hukum yang belum mengenal istilah trafficking, lebih-lebih konsep, substansi bahkan operasionalisasinya atau tindakan aksi penanggulangannya.

2.1.2. Perdagangan Anak

2.1.2.1. Fenomena Perdagangan Anak

Perdagangan Manusia adalah persoalan kemanusiaan yang amat mendasar. Dalam protokol untuk mencegah perdagangan manusia khususnya wanita dan anak, konvensi PBB mengenai kejahatan transnasional mendefinisikan:

“...rekrutmen, transportasi, pemindahan, penyembunyian atau penerimaan seseorang, dengan ancaman atau penggunaan kekerasan atau penerimaan seseorang, dengan ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk-bentuk tekanan lain, penculikan, pemalsuan, penipuan atau pencurangan atau penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, ataupun penerimaan/pemberian bayaran, atau manfaat sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang tersebut untuk dieksploitasi, yang secara minimal termasuk eksploitasi melalui prostitusi atau bentuk –bentuk eksploitasi seksual lainnya, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktik-praktik yang menyerupainya, adopsi ilegal atau pengambilan organ-organ tubuh”

Pengertian Perdagangan Anak menurut Gugus Tugas Penghapusan Perdagangan Anak Indonesia dapat diuraikan bahwa Perdagangan anak adalah

segala tindakan pelaku (trafiker) yang mengandung salah satu atau lebih tindakan perekrutan, pengangkutan antar daerah dan antar negara, pemindahtanganan, pemberangkatan, penerimaan dan penampungan sementara atau di tempat tujuan – orang (manusia) – dengan cara ancaman, penggunaan kekerasan verbal dan fisik, penculikan, penipuan, tipu muslihat, memanfaatkan posisi kerentanan (misalnya ketika seseorang tidak memiliki pilihan lain, terisolasi, ketergantungan obat, jebakan hutang, dan lain-lain), memberikan atau menerima pembayaran atau keuntungan, di mana orang (manusia) digunakan untuk tujuan pelacuran dan eksploitasi seksual (termasuk paedopili), buruh migran legal maupun ilegal, adopsi anak, pekerjaan jermal, pengantin pesanan, pembantu rumah tangga, mengemis, industri pornografi, pengedaran obat terlarang, dan penjualan organ tubuh, serta bentuk-bentuk eksploitasi lainnya.

Perdagangan orang khususnya anak dan perempuan merupakan kejahatan terhadap kemerdekaan yang melanggar hak asasi manusia, menghancurkan kehormatan manusia serta harapan korban untuk dapat hidup layak. Pada beberapa kasus, terindikasi modus operandi melalui jeratan hutang (debt bondage), dan kejahatan ini melibatkan organisasi kejahatan transnasional. Dan yang menjadi korban Perdagangan orang yang terbanyak adalah perempuan dan anak. Para korban mengalami kekerasan fisik, psikis, dan seksual, sehingga berakibat terganggunya kesejahteraan mereka.

Untuk mencegah itu maka dibutuhkan perlindungan terhadap anak. Terdapat beberapa definisi yang digunakan dalam melihat perlindungan anak:

Menurut Arif Gosita, S.H., (1989) adalah:

“Suatu usaha yang mengadakan kondisi dimana setiap anak dapat melaksanakan hak dan kewajibannya”.

Dapat disimpulkan bahwa perlindungan anak merupakan suatu kondisi untuk menciptakan kesejahteraan anak, yaitu terpenuhinya kebutuhan anak.

Menurut Sholeh Soeaidy dan Zulkahir (2001), mengatakan:

“Segala upaya yang ditujukan untuk mencegah, merehabilitasi, dan memberdayakan anak yang mengalami tindak perlakuan salah, eksploitasi, dan penelantaran agar dapat menjamin kelangsungan hidup dan tumbuh kembang anak secara wajar, baik fisik, mental, maupun sosial”.

Dari pengertian ini, perlindungan anak ditekankan pada tujuannya untuk melindungi anak dari perlakuan yang salah, sehingga anak dapat tumbuh dan berkembang secara wajar.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, menyatakan:

“Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang; dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

Pada intinya hakekat perlindungan adalah memberikan rasa aman kepada seseorang dari kemungkinan terjadinya tindakan melawan hukum. Perlindungan merupakan bagian yang tidak terpisahkan, yang juga merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum. Dalam kaitannya dengan anak, karena kedudukannya yang lemah dan tidak mampu bertindak seperti orang dewasa, kedudukan anak memiliki risiko penganiayaan, kekerasan juga diskriminasi yang jauh lebih besar dibandingkan dengan orang dewasa. Karena itulah lembaga

pemerintah dan swasta harus membuat sebuah sistem yang dapat mengakomodasi segala kepentingan anak yang dimulai dari pemberian hak dan kewajiban yang dijamin oleh hukum, sampai dengan jaminan penyelesaian setiap pelanggaran terhadap haknya tersebut. Tujuannya agar setiap anak dapat tumbuh dan berkembang secara wajar baik fisik, mental, maupun sosial.

Melindungi anak adalah melindungi dan membangun manusia seutuhnya. Hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya. Mengabaikan masalah perlindungan anak tidak akan memantapkan pembangunan nasional, sehingga akan menimbulkan berbagai permasalahan sosial yang dapat mengganggu ketertiban, keamanan, dan pembangunan nasional.

Menurut Muderis Zaini (2002) mengabaikan dan tidak memantapkan perlindungan anak adalah sesuatu yang tidak dapat dipertanggung jawabkan, kurang perhatian, dan tidak diselenggarakannya perlindungan anak akan membawa akibat yang sangat merugikan diri kita sendiri di masa depan. dalam arti luas dan pada hakekatnya hal ini juga bertentangan dengan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Siapa sebetulnya yang rentan terhadap trafiking? Anak-anak, gadis, dan perempuan yang berasal dari kelompok keluarga miskin yang tinggal di daerah pedesaan atau kumuh perkotaan; Anak yang putus sekolah; Mereka yang berasal dari anggota keluarga yang menghadapi krisis ekonomi seperti hilangnya pendapatan suami/orang tua, suami/orang tua sakit keras, dan atau meninggal dunia; Anak korban kekerasan dalam rumah tangga; Para buruh migran; Anak

jalan; Bayi; Janda cerai akibat pernikahan dini; dan Mereka yang mendapat tekanan dari orang tua untuk bekerja.

Untuk mendapatkan para gadis baik di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan, para trafiker menjalankan berbagai modus operandi. Modus operandi yang berhasil diendus oleh Kepolisian dan temuan penelitian lapangan adalah melalui Penipuan; Bujuk rayu; Jebakan dan ancaman penyalahgunaan wewenang; Jeratan hutang; Jeratan jasa; Duta budaya – entertainment; Adopsi ilegal; Penculikan; dan Pemalsuan identitas. Sedangkan cara kerja para trafiker yakni dengan melibatkan agen atau calo. Agen atau calo mendekati korban di pedesaan, pusat keramaian, pesta-pesta pantai, mall, kafe, dan restoran. Para agen atau calo ini bekerja dalam kelompok dan seringkali merayu sebagai remaja yang sedang bersenang-senang mencari pacar.

Akan tetapi ada temuan yang sangat menarik dan baru pada peristiwa eksodus besar-besaran Tenaga Kerja Indonesia dari Malaysia pada tahun 2005. Para trafiker mengembangkan kerjasama antara trafiker Malaysia dan Medan. Trafiker Malaysia membujuk tenaga kerja wanita (TKW) Indonesia yang bermasalah yang mendekam di kamp Semenyih, Selangor Malaysia. Trafiker menguruskan Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP), dan selanjutnya memulangkan TKW ini ke Medan. Pada saat sampai di Medan, Para TKW ini dengan bantuan trafiker Medan menguruskan paspor dan visa. Kemudian trafiker Medan mengirimkan TKW tersebut ke Malaysia menjadi pelacur.

Selain itu pola lain yang dikembangkan para trafiker untuk menjebak korban, terutama anak-anak, gadis, dan perempuan di daerah yang mengalami

situasi darurat. Masih segar dalam ingatan kita, kejadian gempa bumi dan tsunami yang melanda Aceh dan Nias akhir tahun 2004, banyak warga Aceh yang kehilangan rumah dan keluarganya: suami, isteri, anak-anak, orang tua, dan kerabat dekat. Dalam suasana yang tidak menentu, ada individu-individu dengan mengatasnamakan keluarga atau lembaga yang berasal dari luar Aceh/Nias mengaku ditugaskan oleh lembaga tertentu atau dari pihak keluarga membawa anak-anak yatim piatu Aceh keluar dari lokasi bencana untuk diadopsi, atau ada juga yang bersimpati dan ingin mengawini janda-janda muda tsunami dan membawa ke kehidupan baru di luar Aceh.

Upaya membongkar tindak pidana trafiking ini, perlu juga kita mengetahui bagaimana pola-pola yang dikembangkan trafiker setelah memperoleh sasaran. Jika trafiker berhasil merekrut korban, maka kegiatan selanjutnya dari trafiker (calo) membawa korban ke daerah tujuan melalui daerah transit secara perorangan dan atau rombongan dengan menggunakan moda transportasi darat, udara, dan laut. Untuk tujuan luar negeri, korban melengkapi diri dengan paspor dan visa turis/umroh. Seluruh biaya perjalanan dan dokumen menjadi tanggungan agen/calor. Akan tetapi pada intinya seluruh biaya perjalanan dan dokumen menjadi beban atau hutang korban pada agen.

Untuk mencapai daerah tujuan, trafiker telah menyusun agenda perjalanan secara teratur. Di tempat tujuan, agen menempatkan korban di rumah penampungan untuk beberapa waktu, sebelum korban mendapatkan pekerjaan yang dijanjikan. Selama penampungan inilah, agen mempekerjakan korban di bar,

pub, salon kecantikan, rumah bordir, dan rumah hiburan lain. Pada beberapa kasus, korban mulai terlibat pada kegiatan pelacuran.

Selama proses ini, agen melakukan intimidasi – mengancam korban untuk tidak kabur; jika mereka ingin keluar dari kekuasaan agen, korban harus mengembalikan biaya perjalanan dan dokumen.

Lalu siapa sebetulnya yang menjadi trafikernya. Para trafiker di Indonesia yang teridentifikasi adalah orang tua korban, paman korban, agen, calo, geromo, majikan, dan pengelola tempat hiburan. Mereka ini terorganisasi dalam organisasi kejahatan transnasional. Sedangkan menurut *Ruth Rosenberg*, pelaku Perdagangan orang adalah melibatkan lembaga dan perseorangan (Rosenberg, 2003):

Sedangkan untuk menjerat para korban, menurut International Catholic Migrant Commission, para trafiker menerapkan cara-cara yang antara lain memberikan pinjaman secara halus sehingga korban terjebak dalam jeratan hutang; menahan gaji agar korban tidak memiliki uang untuk melarikan diri; menahan paspor, visa, dan dokumen penting lainnya agar korban tidak dapat bergerak leluasa karena takut ditangkap polisi; memberitahu korban bahwa status mereka ilegal dan akan dipenjara serta dideportasi, jika mereka berusaha kabur; mengancam akan menyakiti korban dan/atau keluarganya; membatasi hubungan dengan pihak luar agar korban terisolasi dari mereka yang dapat menolong; membuat korban tergantung pada pelaku Perdagangan orang dalam hal makanan, tempat tinggal, komunikasi jika mereka ditempatkan di mana mereka tidak paham bahasanya, dan dalam “perlindungan” dari yang berwajib; dan memutus hubungan antara pekerja dengan keluarga dan teman.

Akar masalah perdagangan orang menurut Laporan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan tahun 2005 antara lain disebabkan oleh kemiskinan. Kemiskinan merupakan salah satu alasan orang tua yang memaksa anak-anaknya untuk bekerja. Kondisi ini dimanfaatkan oleh para agen-agen (calo) untuk merekrut anak-anak desa bekerja di kota. Keberadaan para agen tumbuh subur di desa-desa miskin untuk mempengaruhi orang tua agar mengizinkan anaknya untuk berkerja di kota sebagai pekerja rumah tangga, pelayan restoran, buruh pabrik, dan buruh perkebunan, atau menikahkan anaknya dengan orang asing. Agen selalu menjanjikan biaya transportasi dan biaya kebutuhan lain di tanggung oleh agen. Yang pada proses selanjutnya uang yang dikeluarkan oleh agen diperhitungkan sebagai hutang yang harus dibayar oleh korban. Selain itu Perdagangan orang terjadi karena adanya diskriminasi gender; praktik budaya yang berkembang di masyarakat Indonesia – pernikahan dini, kawin siri; konflik dan bencana alam; putus sekolah; pengaruh globalisasi; lemahnya sistem hukum dan penegakan hukum; dan keluarga yang tidak harmonis. Untuk alasan terakhir ini banyak anak-anak yang menjadi korban, karena kelalaian keluarganya sendiri. Karena ketika keluarga menjadi berantakan, anak-anak tidak betah tinggal di rumah, mereka lebih senang berpindah dari satu tempat ke tempat lain, dari keluarga satu ke keluarga lain, intinya mereka menghindari bertemu dengan orang tua mereka yang sering bertengkar. Pada situasi ini, anak-anak rentan terhadap Perdagangan orang oleh keluarga atau orang yang ada di sekitarnya.

Hampir sebagian besar daerah di Indonesia terindikasikan sebagai daerah asal – transit – penerima trafiking orang. Seperti yang tergambar dalam peta

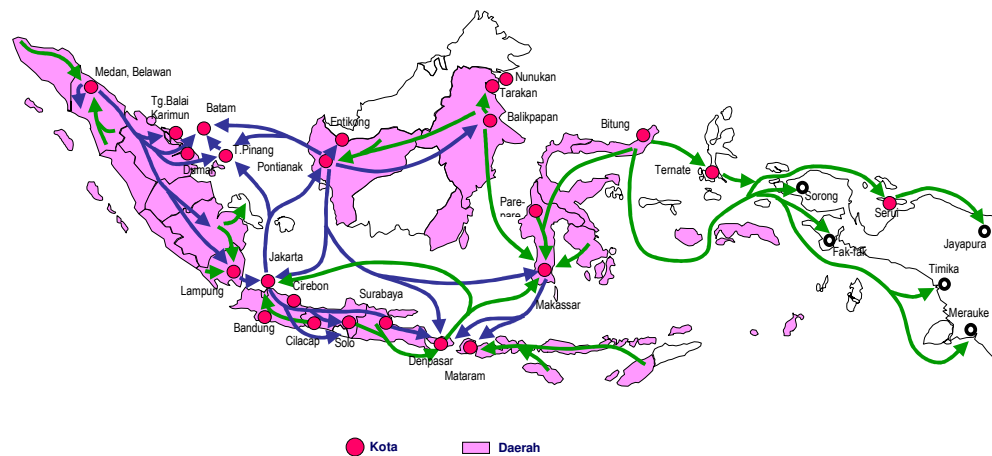
trafiking orang di wilayah Indonesia tahun 2006. Yang menjadi *daerah asal* adalah Nangroe Aceh Darussalam; Sumatera Utara: Medan, Deli Serdang, Serdang Bedagai, Simalungun, Pematang Siantar, Asahan, Langkat, Tebing Tinggi, Labuhan Batu, Tapanuli Selatan, Dairi, Binjai; Sumatera Barat: Padang;Jambi; Riau; Kepulauan Riau; Sumatera Selatan: Palembang, Martapura, Peracak; Bengkulu; Lampung: Bandarjaya, Negeri Ratu; Banten; DKI Jakarta; Jawa Barat: Sukabumi, Tangerang, Bekasi, Indramayu, Bandung, Karawang, Bogor, Cianjur, Ciroyom, Bekasi, Depok, Cirebon, Kuningan; Jawa Tengah: Banyumas, Magelang, Purwokerto, Cilacap, Wonosobo, Semarang, Pekalongan, Tegal, Purwodadi, Grobogan, Jepara, Boyolali; Jawa Timur: Banyuwangi, Nganjuk, Madiun, Kediri, Surabaya, Blitar, Jember, Gresik; Bali: Denpasar, Trunyan, Karangasem, Kintamani, Bangli; Kalimantan Barat: Pontianak, Singkawang; Kalimantan Selatan: Banjarbaru; Kalimantan Timur: Samarinda; Sulawesi Utara: Manado; Gorontalo; Sulawesi Tengah: Banggai; Sulawesi Selatan; Sulawesi Tenggara; Nusa Tenggara Barat; Nusa Tenggara Timur; Maluku.

Daerah Transit adalah Belawan, Medan, Padang Bulan, Deli Serdang, Serdang Bedagai, Asahan, Tanjung Balai (Medan), Kabupaten Labuhan Batu, Tanjungbalai Karimun, Dumai, Batam, Tanjung Pangkor, Tanjung Pinang, Lampung Selatan, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Jakarta Timur, Jakarta Utara, Jakarta Selatan. Bandung, Losari-Cirebon, Cilacap, Solo, Surabaya, Denpasar, Entikong, Pontianak, Badau Kapuas Hulu, Senaning/Ketungau Sintang,

Balikpapan, Nunukan, Tarakan, Bitung, Pare-pare, Makassar, Sengkang, Watampone, Mataram, Ternate, dan Serui.

Sedangkan *Daerah Penerima* adalah Deli Serdang, Medan, Belawan, Serdang Bedagai, Simalungun, Jambi, Tanjung Balai Karimun, Dumai, Pekanbaru, Batam, Tanjung Pinang, Sungailiat, Lampung Selatan, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Jakarta Timur, Jakarta Utara, Jakarta Selatan, Bandung, Pantai Utara, Sukabumi, Sawangan Depok, Baturaden, Solo, Surabaya, Denpasar, Gianyar, Legian, Nusa Dua, Sanur, Tuban, Kuta, Ubud, Candi Dasa dan Denpasar, Pontianak, Balikpapan, Samarinda, Pantai Senggigi, Sumbawa, Kupang, Biak, Fak-fak, Timika, Sorong, Mappi, Jayapura, dan Merauke.

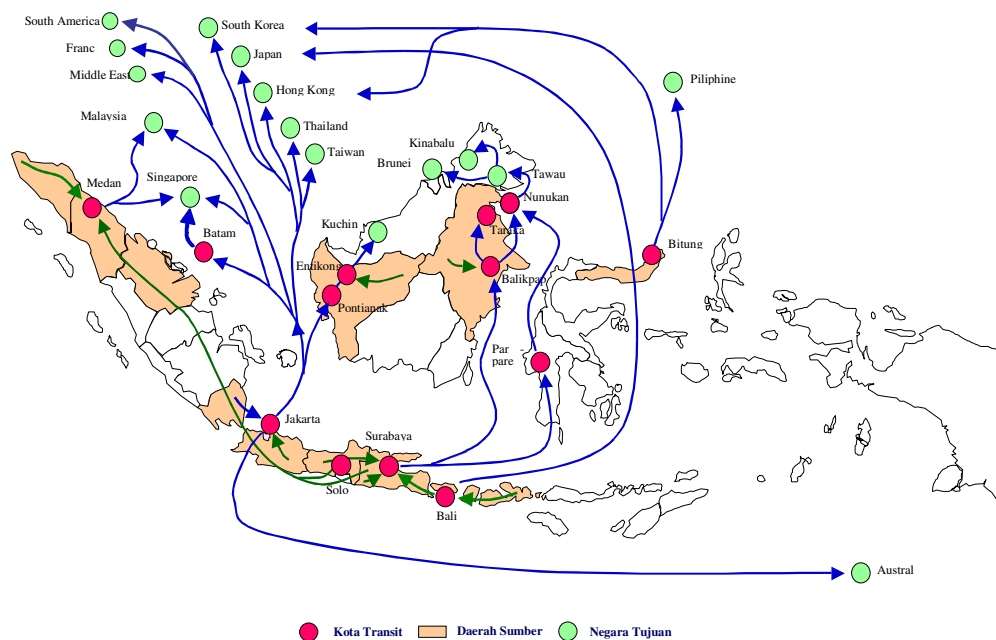
Gbr 2.1. Peta Perdagangan orang di Wilayah Indonesia Tahun 2006



Untuk perdagangan orang ke luar negeri yang menjadi daerah asal seperti yang tergambar dalam gbr.2.6. Peta Perdagangan orang ke luar negeri tahun 2006 adalah Sumatera Utara, Lampung, Riau, Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa

Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Bali, dan Nusa Tenggara Barat. *Transit* adalah Medan, Batam, Jakarta, Solo, Surabaya, Pontianak, Entikong, dan Nunukan. Sedangkan *Negara Penerima* adalah Singapura, Malaysia, Brunei, Filipina, Thailand, Arab Saudi, Taiwan, Hong Kong, Jepang, Korea Selatan, Australia, Perancis, dan Amerika Selatan.

Gbr.2.2. Peta Perdagangan orang ke Luar Negeri tahun 2006



Banyak jalan menuju ke Roma untuk menghapuskan praktik-praktik perdagangan orang di Indonesia. Upaya-upaya ke arah sana sudah mendapat perhatian Departemen Luar Negeri Amerika Serikat dalam Laporan tahunan mengenai Perdagangan orang, memasukkan Indonesia sebagai satu dari 77 negara yang sudah berupaya mencegah Perdagangan orang, meskipun masih belum berhasil. Kriteria ini membuat peringkat Indonesia membaik dibandingkan dalam laporan *Trafficking in Persons* yang dikeluarkan sejak tahun 2000.

Mendasar dalam penghapusan perdagangan orang adalah kita harus mempunyai peraturan perundang-undangan mengenai tindak pidana penghapusan perdagangan orang. Hal ini yang menjadi payung hukum oleh aparat penegak hukum – polisi, jaksa, hakim dalam melakukan penuntutan terhadap pelaku dan memberikan konvensasi kepada korban. Akan tetapi yang terpenting adalah perundang-undangan tersebut menjadi landasan hukum untuk Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, dan Pemerintah Kota untuk menyusun Peraturan Daerah tentang Penghapusan Perdagangan orang.

Peningkatan kapasitas dan kemampuan aparat – Polisi, Jaksa, Hakim – melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemvonisan terhadap tindakan perdagangan orang. Selain itu kapasitas dan kemampuan – Pekerja Sosial, Psikologi, Psikiater, Rohaniawan, dan Pendamping – memberikan pelayanan-pelayanan, sehingga korban pulih hampir seperti sebelum menjadi korban.

Pembentukan dan pengembangan lembaga pelayanan untuk korban trafiking. Dibutuhkan pada saat proses pemulihan, pelayanan bantuan hukum, pemulangan, dan reintegrasi. Tujuan dari pembentukan lembaga pelayanan adalah terpulihkannya kondisi korban dari tindakan trafiking, sehingga pulih dan dapat melakukan kegiatan sosialnya. Kepolisian dalam memberikan perlindungan hukum terhadap korban trafiking telah membentuk 235 Ruang Pelayanan Khusus yang tersebar di seluruh provinsi dan hampir seluruh kabupaten/kota. Pelayanan kesehatan Departemen Kesehatan bekerja sama dengan Kepolisian dengan menjadikan Rumah Sakit Bhayangkara yang tersebar hampir di seluruh Indonesia

menjadi lembaga rujukan kesehatan untuk korban trafiking. Sedangkan untuk menyiapkan korban untuk mendapatkan program pemulihan dan reintegrasi, Departemen Sosial mendirikan Rumah Perlindungan Sosial Anak.

Lembaga lain untuk menangani korban trafiking didirikan *Women's Crisis Center, Trauma Center, Shelter* atau *Drop in Center* yang tersebar di provinsi Nangroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Kepulauan Riau, Sumatera Selatan, Bengkulu, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Barat.

Selain lembaga lain yang digagas oleh organisasi non pemerintah seperti Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia mendirikan Radio Komunitas sebagai corong penyebaran informasi tentang perdagangan orang. Program ini dikembangkan di Indramayu dan Karawang.

Perdagangan anak, *Child Trafficking* di Indonesia telah mendapat perhatian dari berbagai kalangan, antara lain para peneliti. Ini sebagaimana kita temukan dari beberapa literature hasil dari penelitian mereka. *Irwanto, Ph.D*, Psikolog Universitas Atmajaya, *Fentiny Nugroho* dan *Johanna Debora Imelda* menyatakan:

Dalam penelitian yang dilakukan pada tahun 2001 di empat lokasi – Pulau Bali, Jakarta, Medan, dan Pulau Batam: telah melakukan penelitian kualitatif tentang perdagangan anak yang bertujuan antara lain: menggambarkan kebijakan-kebijakan nasional yang relevan dengan masalah perdagangan anak, dan menjelaskan kecenderungan-kecenderungan yang dijumpai dalam perdagangan anak di Indonesia – Jakarta, Medan, Bali, dan Batam. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan

informan meliputi pejabat pemerintah, penegak hukum, aktivis LSM, pendidik, dan akademisi, serta wartawan.

Kesimpulan penelitian yang dituangkan dalam buku "Perdagangan Anak di Indonesia," 2001 (*Irwanto*, 2001:126-134) adalah:

karena kompleksnya masalah perdagangan anak, maka perlu upaya menggalang kerja sama melalui kemitraan yang menjadi satu-satunya cara yang harus dikembangkan di masa datang supaya penanganan masalah ini menjadi lebih efektif. Mengatasi permasalahan perdagangan anak tidak hanya melibatkan satu lembaga, akan tetapi harus melibatkan semua pemangku kepentingan yang ada di masyarakat, yaitu instansi-instansi pemerintah, LSM, organisasi kemasyarakatan yang tergabung dalam sebuah kemitraan yang diperkuat oleh peraturan pemerintah, paling tidak keputusan menteri.

Selain lembaga donor, perusahaan, agen PBB hendaknya didorong untuk mendukung kerjasama antara organisasi pemerintah dan LSM untuk bersama-sama menangani masalah perdagangan anak. Kesimpulan lain adalah ketidakmampuan sistem pendidikan yang ada maupun masyarakat untuk mempertahankan anak supaya tidak putus sekolah dan melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi merupakan salah satu faktor pendorong perdagangan anak. Petugas kelurahan dan kecamatan yang membantu pemalsuan KTP anak yang diperdagangkan merupakan faktor pendorong utama perdagangan anak. Untuk mengatasi masalah ini diperlukan instrumen hukum atau kebijakan yang lebih ketat secara efektif mencegah pemalsuan KTP.

Penelitian tentang anak yang dilacurkan yang dilakukan oleh Universitas Atmajaya dan Yayasan Kusumah Buana menyimpulkan bahwa faktor pendorong anak terlibat dalam perdagangan anak – dilacurkan, antara lain disebabkan oleh kemiskinan; utang-piutang; riwayat pelacuran dalam keluarga; permisif dan

rendahnya kontrol sosial; rasionalisasi; dan stigmatisasi. Penelitian dengan pendekatan kualitatif dilakukan di Jakarta dan Indramayu dengan informan yang terdiri anak - PSK, orang tua anak, konsumen, calo (kecil dan besar), broker, germo, dan petugas desa. Hasil penelitian ini dipublikasikan dalam buku "Ketika Anak Tak Bisa Lagi Memilih: Fenomena Anak Yang Dilacurkan di Indonesia," yang diterbitkan oleh ILO tahun 2002 (*Andri (ed), 2002:95:101*).

International Labor Organization yang melakukan penelitian tentang Pekerja Rumah Tangga Anak di Indonesia pada tahun 2002, yang kemudian hasil penelitian ini dipublikasikan melalui buku "Bunga-Bunga Di Atas Padas: Fenomena Pekerja Rumah Tangga Di Indonesia," menyimpulkan tidak tertutup kemungkinan pada penyaluran "Pekerja Rumah Tangga Anak" terjadi perdagangan anak, *Child Trafficking*. Ini setidaknya diindikasikan dengan terdapatnya Pekerja Rumah Tangga Anak yang ketika berangkat dari kampungnya, tidak dijadikan untuk bekerja sebagai Pekerja Rumah Tangga, tetapi dipekerjakan di tempat lain yang tidak sesuai dengan perjanjian semula (*Pandji Putranto, dkk., 2004:190*) Perdagangan anak, *Child Trafficking (Unites Nations, 2000: 3)*:

adalah pengerahan, pengangkutan, pemindahan, penyembunyian atau penerimaan anak dengan menggunakan berbagai ancaman atau paksaan atau bentuk-bentuk lain dari kekerasan, penculikan, penipuan, muslihat, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan atau pemberian atau penerimaan pembayaran atau keuntungan untuk mendapatkan ijin dari orang yang memiliki kendali atas orang lain, untuk tujuan eksploitasi. Eksploitasi minimal berbentuk eksploitasi prostitusi pada anak atau bentuk-bentuk lain dari eksploitasi seksual, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktik-praktik yang mirip dengan perbudakan, kerja paksa atau penghilangan organ.

Sebab maupun akibat dari perdagangan anak adalah kejahatan terhadap Hak Asasi Manusia dan Hak Anak. Maka dengan demikian, adalah penting menempatkan perlindungan bagi semua hak anak pada pusat segala tindakan yang diambil guna mencegah dan mengakhiri perdagangan anak. Langkah-langkah penghapusan perdagangan anak haruslah tidak berdampak merugikan Hak Anak, Hak Asasi Manusia dan martabat anak, dan khususnya, hak-hak anak yang telah diperdagangkan. Untuk itu pemerintah harus mempertimbangkan (*IOM, 2005:3*):

- 1) Mengambil langkah-langkah untuk menjamin bahwa tindakan-tindakan yang diadopsi demi tujuan mencegah dan memberantas perdagangan anak tidak berdampak merugikan Hak Anak dan martabat anak, termasuk yang telah diperdagangkan.
- 2) Berkonsultasi dengan badan-badan pengadilan dan legislatif, lembaga-lembaga HAM nasional dan sektor-sektor masyarakat sipil yang relevan dalam pengembangan, adopsi, pelaksanaan, dan peninjauan perundang-undangan penghapusan perdagangan anak, kebijakan-kebijakan dan program.
- 3) Mengembangkan Rencana Aksi Nasional untuk mengakhiri perdagangan anak. Proses ini harus dipergunakan untuk membangun jaringan-jaringan dan kemitraan-kemitraan antara lembaga-lembaga pemerintah yang terlibat dalam penghapusan perdagangan anak dan atau membantu anak-anak yang diperdagangkan, dengan sektor-sektor masyarakat sipil yang relevan.
- 4) Memberikan perhatian secara khusus guna menjamin bahwa isu-isu diskriminasi berbasis gender diamankan secara sistematis pada saat tindakan-tindakan penghapusan perdagangan anak diusulkan dengan

pandangan demi menjamin bahwa tindakan-tindakan semacam ini tidak diterapkan dalam cara-cara diskriminatif.

- 5) Melindungi hak tiap-tiap anak untuk bebas bergerak dan menjamin bahwa tindakan-tindakan penghapusan perdagangan anak tidak melanggar hak anak.
- 6) Menjamin bahwa undang-undang, kebijakan-kebijakan, program-program, dan intervensi-intervensi menyangkut penghapusan perdagangan anak tidak mempengaruhi hak-hak anak, hak anak yang diperdagangkan, guna mencari dan menikmati suaka dari penganiayaan, sesuai dengan hukum internasional mengenai pengungsi, khususnya melalui penerapan efektif dari prinsip *non-refoulement*.
- 7) Menyusun mekanisme untuk memonitor dampak dari UU anti penghapusan, kebijakan-kebijakan, program-program, dan intervensi menyangkut perdagangan anak terhadap Konvensi Hak Anak (KHA). Pertimbangan harus diberikan untuk menempatkan peran ini pada lembaga HAM nasional independen apabila badan-badan semacam itu ada. Lembaga Swadaya Masyarakat yang bekerja dengan anak-anak yang diperdagangkan harus didorong untuk berpartisipasi dalam pemantauan dan evaluasi dampak dari tindakan-tindakan penghapusan perdagangan anak terhadap KHA.
- 8) Menyajikan informasi terinci mengenai tindakan-tindakan yang telah diambil guna mencegah dan memberantas perdagangan anak dalam laporan berkala kepada Badan-Badan Pemantau Perjanjian KHA.
- 9) Menjamin bahwa kesepakatan-kesepakatan kerjasama bilateral, regional, internasional, serta undang-undang lainnya dan kebijakan-kebijakan mengenai

perdagangan anak tidak mempengaruhi hak-hak, kewajiban-kewajiban atau tanggung jawab negara di bawah hukum internasional, termasuk hukum Konvensi Hak Anak, hukum kemanusiaan, dan hukum pengungsi.

- 10) Sumbangan teknik dan bantuan finansial kepada negara-negara dan sektor masyarakat sipil yang relevan demi tujuan mengembangkan dan melaksanakan strategi-strategi penghapusan perdagangan anak berbasis HAM.

Strategi yang bertujuan mencegah penghapusan perdagangan anak harus mempertimbangkan tuntutan sebagai akar penyebab. Pemerintah harus mempertimbangkan segala faktor yang meningkatkan kerentanan perdagangan anak, termasuk ketidaksetaraan, kemiskinan, dan semua bentuk-bentuk diskriminasi dan prasangka. Strategi-strategi pencegahan yang efektif harus didasarkan pada pengalaman yang ada dan informasi yang aktif. Dalam pencegahan perdagangan anak, pemerintah bersama mitra harus mempertimbangkan:

- 1) Menganalisis faktor-faktor yang membangkitkan tuntutan terhadap pelayanan seksual komersial yang bersifat pemerasan dan pemerasan tenaga kerja serta mengambil kebijakan-kebijakan, perundang-undangan, serta langkah-langkah keras lainnya untuk ditunjukkan pada sisi-sisi ini.
- 2) Mengembangkan program-program yang menawarkan pilihan-pilihan kehidupan, termasuk pendidikan dasar, pelatihan keterampilan dan baca tulis.
- 3) Memperbaiki akses anak-anak kepada kesempatan-kesempatan pendidikan dan menaikkan tingkat kehadiran sekolah, khususnya anak perempuan.
- 4) Menjamin bahwa migran berpotensi menjadi korban.

- 5) Mengembangkan kampanye-kampanye informasi bagi publik umum yang bertujuan mempromosikan kesadaran tentang bahaya yang berhubungan dengan perdagangan anak.
- 6) Meninjau dan memodifikasi kebijakan-kebijakan yang memaksa orang lain mengambil langkah jadi buruh migran yang tidak bertentangan dan rentan.
- 7) Memperkuat kapasitas lembaga-lembaga penegak hukumnya untuk menangkap dan mengusut orang-orang yang terlibat dalam perdagangan anak sebagai langkah pencegahan.
- 8) Mengambil langkah-langkah untuk mengurangi kerentanan dengan menjamin bahwa dokumen-dokumen resmi yang tepat dapat menyangkut kelahiran, kewarganegaraan.

Sejumlah konvensi internasional, yang menegaskan secara tegas penentangan terhadap perdagangan manusia, khususnya anak merupakan suatu masalah. Bagaimana peran pelaksanaan dan pengawasan terhadap konvensi internasional. Dalam beberapa kasus pemerintah telah meratifikasi sebuah Konvensi, tetapi tidak mempunyai kebijakan yang terkait secara khusus dengan undang-undang yang ada. Ini menjadi kasus yang dihadapi oleh Indonesia dalam penghapusan perdagangan anak. Pemerintah Indonesia telah meratifikasi sejumlah Konvensi yang terkait dengan isu perdagangan anak, tetapi catatan terakhir Indonesia belum mempunyai undang-undang tentang anti perdagangan orang. Meskipun disadari, Indonesia telah mempunyai UU Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, secara tegas menentang terhadap perdagangan anak. Di antara norma hukum penghapusan perdagangan anak adalah sebagai berikut:

- 1) Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia PBB 1948: Deklarasi ini memuat hak-hak setiap manusia. Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia tidak secara tegas berkaitan dengan perdagangan orang, khususnya anak, tetapi Deklarasi ini sebagai suatu deklarasi yang menegaskan setiap individu mempunyai hak bebas, yang secara mendasar terbebas dari *trafficking*.
- 2) Konvensi Hak Anak 1989: Konvensi ini secara tegas mengatur hak anak yang berbeda dengan orang dewasa. Pasal 34 dan 35 Konvensi ini berkaitan langsung dengan penentangan terhadap eksploitasi seksual, perlakuan salah secara seksual, dan perdagangan anak, *Child Trafficking*.
- 3) Opsional Protokol Konvensi Hak Anak terhadap Penjualan Anak, Prostitusi Anak, dan Pornografi Anak: Opsional Protokol ini telah diadopsi tahun 2000, Indonesia belum meratifikasinya. Akan tetapi Protokol ini tidak berkaitan langsung dengan penghapusan perdagangan anak, tetapi lebih pada penentangan terhadap prostitusi dan pornografi anak.
- 4) KILLO 182 Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terpuruk Anak: Di bawah Konvensi ILO 182, penggunaan anak dalam prostitusi dan pornografi dianggap sebagai bentuk pekerjaan terpuruk anak. Konvensi ini sangat berkaitan erat dengan pekerjaan, perdagangan anak tidak termasuk, tetapi pada akhirnya perdagangan anak dianggap sebagai eksploitasi anak adalah dilarang. Indonesia telah meratifikasi Konvensi ini dengan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2000.
- 5) Protokol untuk Mencegah Memberantas dan Menghukum Perdagangan Manusia Terutama Anak yang Melengkapi Konvensi PBB untuk Melawan

Kejahatan Terorganisir antar Negara: Protokol ini belum ditandatangani oleh Indonesia. Protokol ini secara tegas menegaskan definisi perdagangan manusia: “Perdagangan manusia berarti pengerahan, pengangkutan, pemindahan, menyembunyian atau penerimaan orang dengan menggunakan berbagai ancaman atau paksaan atau bentuk-bentuk lain dari kekerasan, penculikan, penipuan, muslihat, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan atau pemberian atau penerimaan pembayaran atau keuntungan untuk mendapatkan izin dari orang yang memiliki kendali atas orang lain untuk tujuan eksploitasi. Pada Protokol ini secara tegas menyebutkan anak “berarti setiap orang yang usianya di bawah delapan belas tahun.”

- 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak: Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera. Undang-undang ini mengatur secara tegas tentang perdagangan anak. Pada **Pasal 59** menegaskan “Pemerintah dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak... anak tereksplotasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan,...” Dan pada **Pasal 68** (1) Perlindungan khusus bagi anak... perdagangan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 dilakukan melalui upaya pengawasan, perlindungan, pencegahan, perawatan, dan rehabilitasi

oleh pemerintah dan masyarakat (2) Setiap orang dilarang menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan, atau turut serta melakukan penculikan, penjualan, atau perdagangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1). Serta **Pasal 78** setiap orang yang mengetahui dan sengaja membiarkan anak... anak korban perdagangan... sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59, padahal anak tersebut memerlukan pertolongan dan harus dibantu, pelakunya dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Dalam peningkatan efektivitas penghapusan perdagangan anak, pemerintah telah menyusun Rencana Aksi Nasional dan Gugus Tugas Penghapusan Perdagangan Anak. Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Anak Keppres Nomor 88 Tahun 2002: Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Anak, lahir karena didorong oleh keprihatinan yang mendalam terhadap berbagai kasus perdagangan anak. Ini sesuai dengan *Trafficking in Persons Report June 2001* yang diterbitkan oleh Departemen Luar Negeri Amerika Serikat yang menempatkan Indonesia pada peringkat ketiga dalam upaya penanggulangan perdagangan anak. Negara-negara dalam peringkat ini dikategorikan sebagai (1) negara yang memiliki korban dalam “jumlah yang besar,” (2) pemerintahannya belum sepenuhnya menerapkan “standar-standar minimum” serta (3) tidak atau belum melakukan “usaha-usaha yang berarti” dalam memenuhi standar pencegahan dan penanggulangan perdagangan anak.

Upaya penghapusan perdagangan anak yang signifikan, sistematis, dan strategis terutama oleh pengambil kebijakan maupun segenap komponen bangsa

secara komprehensif dan terpadu. Berbagai upaya yang selama ini dirasakan belum efektif dan mendasar, sehingga langkah dan keputusan yang dilakukan masih bersifat parsial dan sektoral. Untuk itu melalui RAN-P3A berbagai kegiatan yang simultan dan terpadu dilakukan, antara lain: (1) Pembentukan peraturan perundang-undangan yang jelas, tegas, dan dapat ditegakkan berkenaan dengan perlindungan terhadap anak dalam berbagai aspek; (2) Penataan kelembagaan yang efektif dan responsif untuk menangani anak; (3) Pengembangan kapasitas sumber daya manusia pengelola yang lebih terpercaya dan handal; (4) Membangun partisipasi dan kepedulian masyarakat yang lebih hakiki terhadap permasalahan perdagangan anak.

Gugus Tugas Penghapusan Perdagangan Anak Kepres Nomor 88 Tahun 2002. Gugus Tugas Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Anak yang dibentuk melalui Keputusan Presiden RI Nomor 88 Tahun 2002 terdiri dari Tim Pengarah yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat yang beranggotakan 10 orang menteri, Kepala Polri, dan Kepala BPS, serta Tim Pelaksana yang diketuai Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan beranggotakan Pejabat Eselon I dari 16 institusi pemerintah. Kepala Badan Narkotika Nasional, Direktur Reserse Pidana Umum Markas Besar Polri, serta 10 orang dari unsur LSM, Organisasi Wanita Keagamaan, Organisasi Pengusaha Wanita, Kamar Dagang dan Industri dan Persatuan Wartawan Indonesia. Tujuan umum Gugus Tugas ini adalah terhapusnya segala bentuk perdagangan anak, dan secara khusus bertujuan: (1) Adanya norma hukum dan tindakan hukum terhadap pelaku perdagangan anak; (2) Terlaksananya rehabilitasi dan reintegrasi sosial

terhadap korban perdagangan anak yang dijamin secara hukum; (3) Terlaksananya pencegahan segala bentuk praktik perdagangan anak di keluarga dan masyarakat; (4) Terciptanya kerjasama dan koordinasi dalam penghapusan perdagangan anak antar instansi di tingkat nasional dan internasional.

Dalam era otonomi, di tingkat Daerah diharapkan dibentuk gugus tugas yang menyusun Rencana Aksi Daerah. Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Nomor 560/1134/PMD/2003 yang ditujukan kepada Gubernur, Bupati, dan Walikota seluruh Indonesia. Dalam surat edaran tersebut diarahkan bahwa sebagai *focal point* pelaksanaan penghapusan perdagangan orang di daerah dilaksanakan oleh unit kerja di jajaran pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan menangani urusan anak melalui penyelenggaraan pertemuan koordinasi kedinasan di daerah dengan tujuan: (1) Menyusun standar minimum dalam pemenuhan hak-hak anak; (2) Pembentukan satuan tugas penanggulangan perdagangan orang di daerah; (3) Melakukan pengawasan ketat terhadap perekrutan tenaga kerja; (4) Mengalokasikan dana APBD untuk keperluan kegiatan.

2.1.2.2. Prinsip-Prinsip Penghapusan Perdagangan Anak

Sesuai dengan asas-asas yang diproklamasikan dalam Piagam PBB, pengakuan atas martabat yang melekat dan hak-hak yang sama dan tidak dapat dicabut yang dimiliki oleh seluruh anggota keluarga manusia merupakan landasan dan kemerdekaan, keadilan, dan perdamaian di seluruh dunia. Bangsa-bangsa yang tergabung dalam PBB telah memperkuat lagi, dalam Piagam itu,

keyakinan mereka pada hak-hak asasi manusia dan pada harkat dan martabat manusia, dan telah bertekad untuk meningkatkan kemajuan sosial dan taraf kehidupan yang lebih baik dalam kemerdekaan yang lebih luas.

Di dalam Deklarasi Universal mengenai Hak-hak Asasi Manusia dan dalam Konvensi Internasional Mengenai Ha-hak Asasi Manusia, telah memproklamasikan dan menyetujui bahwa setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang dinyatakan di dalamnya, tanpa perbedaan apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pendapat lain, asal kebangsaan dan sosial, harta kekayaan, kelahiran atau kedudukan lain. Dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia, PBB telah memproklamasikan bahwa anak-anak berhak atas perawatan dan bantuan khusus.

Sebagai kelompok dasar dari masyarakat dan lingkungan alam bagi pertumbuhan dan kesejahteraan dari seluruh anggotanya terutama anak-anak, harus diberi perlindungan dan bantuan yang diperlukan sehingga ia sepenuhnya dapat memikul tanggung jawabnya dalam masyarakat. Seorang anak demi pengembangan sepenuhnya dan keharmonisan dan kepribadiannya, harus tumbuh dalam lingkungan keluarga, dalam iklim kebahagiaan, cinta kasih, dan pengertian. Anak harus sepenuhnya dipersiapkan untuk menjalani kehidupan sebagai pribadi masyarakat, dan dibesarkan dalam semangat dari cita-cita yang diproklamasikan dalam Piagam PBB, dan khususnya dalam semangat perdamaian, martabat, toleransi, kebebasan, kebersamaan, dan solidaritas.

Diperlukannya pemberian perawatan khusus kepada anak telah dinyatakan dalam Deklarasi Jenewa tentang Hak-hak Anak tahun 1924 dan dalam Deklarasi

Hak-hak Anak yang disetujui oleh Sidang Umum tanggal 20 November 1959 dan diakui dalam Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia, dalam Perjanjian Internasional mengenai Hak-hak Sipil dan Politik (khususnya artikel 23 dan 24), dalam Perjanjian Internasional mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (khususnya artikel 10) dan pada akhirnya terbentuklah Konvensi Hak-hak Anak (KHA) yang disetujui oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 20 November 1989.

Indonesia meratifikasi KHA dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tertanggal 25 Agustus 1990, kemudian KHA berlaku di Indonesia mulai 5 Oktober 1990 (sesuai dengan pasal 49 ayat 2 KHA), maka konsekuensinya adalah kita wajib mengakui dan memenuhi hak-hak anak sebagaimana yang dirumuskan dalam KHA. Dengan keterikatan tersebut Indonesia justru menempatkan diri setara dengan hampir semua negara di dunia, karena dewasa ini hampir semua negara di dunia telah meratifikasi KHA. Namun demikian, masih ada beberapa ketentuan yang direservasi oleh Indonesia yang membuat Indonesia tidak terikat pada ketentuan-ketentuan yang direservasi tersebut.

KHA merupakan instrumen internasional di bidang HAM dengan cakupan hak yang paling komprehensif. Terdiri atas 54 Pasal, KHA hingga saat ini dikenal sebagai satu-satunya konvensi di bidang HAM yang mencukupi baik hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial budaya sekaligus.

Substansi KHA dapat dikelompokkan berdasarkan:

1) Strukturnya:

a) Preamble (Mukadimah): berisi konteks KHA.

- b) Bagian Satu (Pasal 1-41): mengatur hak bagi semua anak.
 - c) Bagian Dua (Pasal 42-45): mengatur masalah pemantauan dan pelaksanaan KHA.
 - d) Bagian Tiga (Pasal 46-54): pemberlakuan Konvensi.
- 2) Isinya
- a) Berdasarkan konvensi induk HAM: Hak-hak sipil dan politik dan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya.
 - b) Berdasarkan kewajiban pelaksanaan: Penuhi (*Fulfill*); Lindungi (*Protect*); dan Hargai (*Respect*).
 - c) Berdasarkan cakupan yang terkandung: Hak atas kelangsungan hidup; Hak untuk berkembang; Hak atas perlindungan; Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat.
 - d) Berdasarkan pembagian yang dirumuskan oleh Komite Hak Anak PBB: Langkah-langkah implementasi umum; Definisi Anak; Prinsip-prinsip umum; Hak sipil dan kemerdekaan; Lingkungan, keluarga, dan pengasuhan alternatif; Kesehatan dan kesejahteraan dasar; Pendidikan, waktu luang, dan kegiatan budaya; Langkah-langkah perlindungan khusus (hak anak untuk mendapatkan perlindungan khusus).

Atas dasar KHA tersebut maka setidaknya ada tiga prinsip yang harus diperhatikan, yakni:

- 1) Korban atau anak harus dilindungi
- 2) Pelaku diskriminalisasi
- 3) Dijalin suatu jaringan kelembagaan

Bertitik tolak dari konsepsi perlindungan anak yang utuh, menyeluruh, dan komprehensif, baik di dalam KHA maupun Undang-undang 23/2002 Tentang Perlindungan Anak meletakkan kewajiban untuk memberikan perlindungan kepada anak berdasarkan asas-asas/prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Non-diskriminasi, adalah:” semua hak yang diakui dan terkandung dalam Konvensi Hak Anak (KHA) harus diberlakukan kepada setiap anak tanpa pembedaan apapun. Prinsip ini merupakan pencerminan dari prinsip universalitas HAM ”;
- 2) Kepentingan yang terbaik bagi anak (*best interest of the child*), adalah: “Bahwa dalam semua tindakan yang menyangkut anak, yang dilakukan oleh pemerintah (eksekutif), badan legislatif, badan yudikatif, dan masyarakat, maka kepentingan yang terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan utama”;
- 3) Kelangsungan hidup dan perkembangan anak (*survival and development*), adalah: “bahwa hak hidup yang melekat pada diri setiap anak harus diakui dan bahwa hak anak atas kelangsungan hidup dan perkembangannya harus dijamin. Prinsip ini mencerminkan prinsip *indivisibility* HAM”;
- 4) Penghargaan terhadap pendapat anak (*respect for the views of the child*), adalah: “didasari oleh penghormatan atas hak-hak anak untuk berpartisipasi dan menyatakan pendapatnya dalam pengambilan keputusan, terutama jika menyangkut hal-hal yang mempengaruhi kehidupannya”.

2.1.2.3. Kebijakan Nasional Penghapusan Perdagangan Anak

Dalam penghapusan perdagangan anak terdapat suatu kebijakan publik berupa Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Anak. Dalam merumuskan kebijakan publik *Thomas R. Dye* merumuskan model kebijakan yaitu:

- 1) Model Kelembagaan;
- 2) Model Elit;
- 3) Model Kelompok;
- 4) Model Rasional;
- 5) Model Inkremental;
- 6) Model Teori Permainan;
- 7) Model Pilihan Publik; dan
- 8) Model Sistem

Selain itu ada tiga model yang diusulkan *Thomas R. Dye*, yaitu:

- 1) Model Pengamatan Terpadu;
- 2) Model Demokratis; dan
- 3) Model Strategis

Dalam perumusan kebijakan publik penghapusan perdagangan anak telah dilakukan kombinasi dari model kelembagaan, model proses, dan model sistem.

Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Anak sebagai amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya. Untuk menjamin agar anak sebagai tunas, potensi, dan

generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa, memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara pada masa depan. Negara memberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik fisik, mental maupun sosial, dan berakhlak mulia, perlu dilakukan upaya perlindungan serta untuk mewujudkan kesejahteraan anak dengan memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak-haknya serta adanya perlakuan tanpa diskriminasi. Untuk mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan anak diperlukan dukungan kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin pelaksanaannya.

Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera.

Untuk mewujudkan perlindungan terhadap anak, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Undang-undang ini didukung oleh Undang-Undang Dasar 1945 terutama

- 1) Pasal 20, Pasal 20A ayat (1), Pasal 21, Pasal 28B ayat (2), dan Pasal 34;
- 2) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3143);
- 3) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on The Elimination of all*

- Forms of Discrimination Against Women*) (Lembaran Negara Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3277);
- 4) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3668);
 - 5) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3670);
 - 6) Undang-undang Nomor 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan *ILO Convention Nomor 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment* (Konvensi ILO mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja) (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3835);
 - 7) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886); dan
 - 8) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan *ILO Convention Nomor 182 Concerning The Prohibition and Immediate Action for The Elimination of The Worst Forms of Child Labour* (Konvensi ILO Nomor 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak) (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3941);

2.1.3. Implementasi Kebijakan Publik

Sebelum menjelaskan tentang implementasi kebijakan publik terlebih dahulu harus dimengerti apa yang dimaksud dengan kebijakan publik, dan bagaimana langkah-langkah untuk mengimplementasikannya. Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho R., 2004; 1-7).

Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik harus dilakukan dan disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Sementara itu pakar kebijakan publik mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi

kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan (Thomas Dye, 1992; 2-4).

Untuk memahami kedudukan dan peran yang strategis dari pemerintah sebagai *public actor*, terkait dengan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasinya diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat. Seorang pakar mengatakan: (Aminullah dalam Muhammadi, 2001: 371 – 372):

bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Demikian pula berkaitan dengan kata kebijakan ada yang mengatakan:

(Ndraha 2003: 492-499)

bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi *actor* dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat.

Meski demikian kata kebijakan yang berasal dari *policy* dianggap merupakan konsep yang relatif (Michael Hill, 1993: 8):

The concept of policy has a particular status in the rational model as the relatively durable element against which other premises and actions are supposed to be tested for consistency.

Dengan demikian yang dimaksud kebijakan dalam Kybernology dan adalah sistem nilai kebijakan dan kebijaksanaan yang lahir dari kearifan aktor atau

lembaga yang bersangkutan Selanjutnya kebijakan setelah melalui analisis yang mendalam dirumuskan dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan. Dalam merumuskan kebijakan *Thomas R. Dye* merumuskan model kebijakan antara lain menjadi: model kelembagaan, model elit, model kelompok, model rasional, model inkremental, model teori permainan, dan model pilihan publik, dan model sistem. Selanjutnya tercatat tiga model yang diusulkan *Thomas R. Dye*, yaitu: model pengamatan terpadu, model demokratis, dan model strategis. Terkait dengan organisasi, kebijakan menurut *George R. Terry* dalam bukunya *Principles of Management* adalah suatu pedoman yang menyeluruh, baik tulisan maupun lisan yang memberikan suatu batas umum dan arah sasaran tindakan yang akan dilakukan pemimpin (*Terry, 1964:278*). Kebijakan secara umum menurut *Said Zainal Abidin* (*Said Zainal Abidin,2004:31-33*) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

- 1) Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- 2) Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- 3) Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Namun demikian berdasarkan perspektif sejarah, maka aktivitas kebijakan dalam tataran ilmiah yang disebut analisis kebijakan, memang berupaya

mensinkronkan antara pengetahuan dan tindakan. Dikatakan oleh William N. Dunn (William N. Dunn, 2003: 89)

Analisis Kebijakan (*Policy Analysis*) dalam arti historis yang paling luas merupakan suatu pendekatan terhadap pemecahan masalah sosial dimulai pada satu tonggak sejarah ketika pengetahuan secara sadar digali untuk dimungkinkan dilakukannya pengujian secara eksplisit dan reflektif kemungkinan menghubungkan pengetahuan dan tindakan.

Setelah memaparkan makna kebijakan, maka secara sederhana kebijakan publik digambarkan oleh Bill Jenkins didalam buku *The Policy Process* sebagai Kebijakan publik adalah suatu keputusan berdasarkan hubungan kegiatan yang dilakukan oleh aktor politik guna menentukan tujuan dan mendapat hasil berdasarkan pertimbangan situasi tertentu. Selanjutnya Bill Jenkins mendefinisikan kebijakan publik sebagai: (Michael Hill, 1993: 34)

A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve.

Dengan demikian kebijakan publik sangat berkait dengan administrasi negara ketika *public actor* mengkoordinasi seluruh kegiatan berkaitan dengan

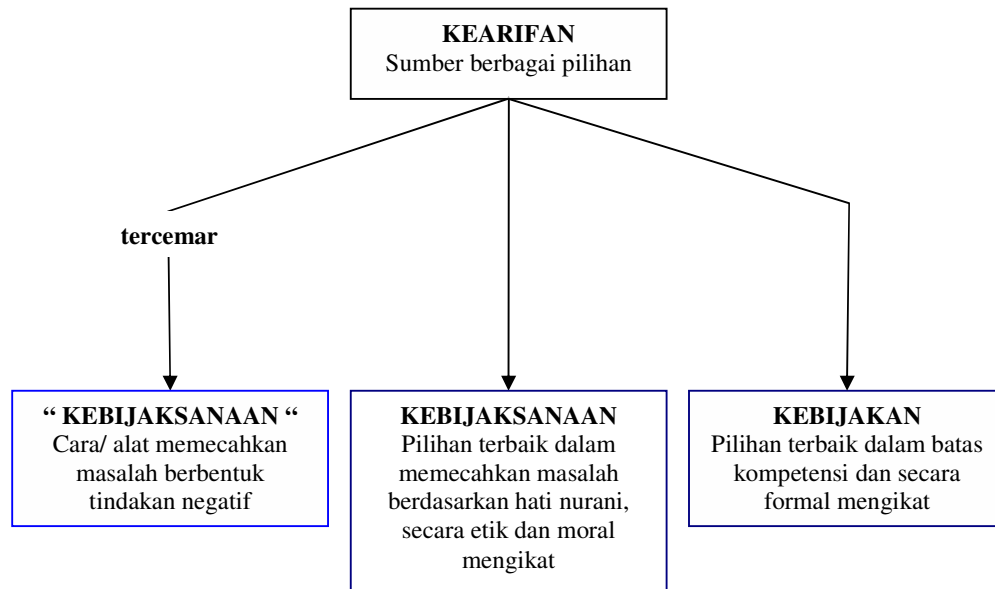
tugas dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik/umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan negara. Untuk itu diperlukan suatu administrasi yang dikenal dengan “administrasi negara.” Menurut *Nigro* dan *Nigro* dalam buku *M. Irfan Islamy “Prinsip-prinsip Kebijakan Negara (Islamy, 2001:1)*, administrasi negara mempunyai peranan penting dalam merumuskan kebijakan negara dan ini merupakan bagian dari proses politik. Administrasi negara dalam mencapai tujuan dengan membuat program dan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan. Oleh karena itu kebijakan dalam pandangan *Lasswell* dan *Kaplan* yang dikutip oleh *Said Zainal Abidin (Abidin, 2004: 21)* adalah sarana untuk mencapai tujuan atau sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik.

Terkait dengan kebijakan publik, menurut *Thomas R. Dye* penulis buku “*Understanding Public Policy*, yang dikutip oleh *Riant Nugraha D (Riant, 2004:3)* Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil. Sedangkan menurut *Said Zainal Abidin*, alumni *University of Pittsburgh, Pennsylvania, US*, (*Said Zainal Abidin, 2004: 23*)

kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Sebab itu kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus di bawahnya.

Dalam *Kybernology* dan dalam konsep kebijakan pemerintahan kebijakan publik merupakan suatu sistem nilai yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan dapat digambarkan sebagai berikut:

Gbr. 2.3. Sistem Nilai Kearifan



Selanjutnya kebijakan publik tersebut setelah melalui analisa yang mendalam dan dirumuskan dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan publik. Dalam penghapusan perdagangan anak adalah Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Anak. Dalam merumuskan kebijakan publik *Thomas R. Dye* merumuskan model kebijakan yaitu:

1. Model Kelembagaan;
2. Model Elit;
3. Model Kelompok;
4. Model Rasional;
5. Model Inkremental;
6. Model Teori Permainan;
7. Model Pilihan Publik;
8. Model Sistem

Selain itu ada tiga model yang diusulkan *Thomas R. Dye*, yaitu:

1. Model Pengamatan Terpadu;
2. Model Demokratis;
3. Model Strategis

Dalam perumusan kebijakan publik penghapusan perdagangan anak telah dilakukan kombinasi dari model kelembagaan, model proses, dan model sistem.

Di sisi lain kebijakan publik sangat berkait dengan administrasi negara ketika *public actor* mengkoordinasi seluruh kegiatan berkaitan dengan tugas dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik/umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan negara. Untuk itu diperlukan suatu administrasi yang dikenal dengan “administrasi negara.” Kebutuhan masyarakat tidak seluruhnya dapat dipenuhi oleh individu atau kelompoknya melainkan diperlukan keterlibatan pihak lain yang dibentuk oleh masyarakat itu sendiri. Pihak lain inilah yang kemudian disebut dengan administrasi negara.

Proses dilakukan organisasi atau perorangan yang bertindak dalam kedudukannya sebagai pejabat yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Administrasi negara dalam mencapai tujuan dengan membuat program dan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan. Kebijakan menurut *Lasswell* dan *Kaplan* yang dikutip oleh *Said Zainal Abidin* (*Abidin*, 2004: 21) adalah sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik. Pendapat lain tentang kebijakan menurut *Heinz Eulau* dan *Kenneth Prewit* adalah suatu keputusan yang menuntut adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan bagi pembuat dan pelaksana kebijakan.

Terkait dengan kebijakan publik, menurut *Thomas R. Dye* penulis buku “*Understanding Public Policy*, yang dikutip oleh *Riant Nugraha D* (*Riant*, 2004:3) Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah,

mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil.

Sedangkan menurut *Said Zainal Abidin*, alumni *University of Pittsburgh*, Pennsylvania, US, (Said Zainal Abidin, 2004: 23)

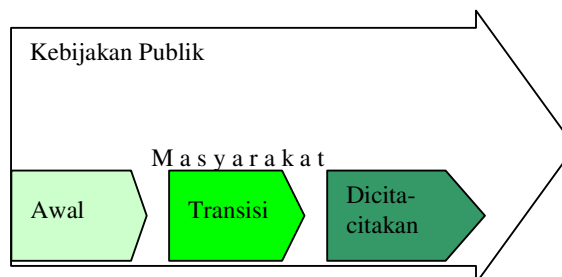
kebijakan publik adalah biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Sebab itu kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus di bawahnya.

Kebijakan secara umum menurut *Said Zainal Abidin* (Said Zainal Abidin, 2004: 31-33) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

- 1) Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- 2) Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- 3) Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai visi dan misi yang telah disepakati. Hal ini seperti tergambar dalam gambar berikut:

Gbr. 2.4. Kebijakan Publik



Dari gambar di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik sebagai manajemen pencapaian tujuan yang dapat diukur. Namun menurut *Riant Nugroho D.*, bukan berarti kebijakan publik mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan, karena kebijakan publik menyangkut politik (*Nugroho, 2004:52*).

Kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip yaitu: pertama dalam konteks bagaimana merumuskan kebijakan publik (Formulasi kebijakan); kedua bagaimana kebijakan publik tersebut diimplementasikan dan ketiga bagaimana kebijakan publik tersebut dievaluasi (*Nugroho 2004,100-105*)

Dalam konteks formulasi, maka berbagai isu yang banyak beredar didalam masyarakat tidak semua dapat masuk agenda pemerintah untuk diproses menjadi kebijakan. Isu yang masuk dalam agenda kebijakan biasanya memiliki latar belakang yang kuat berhubungan dengan analisis kebijakan dan terkait dengan enam pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Apakah Isu tersebut dianggap telah mencapai tingkat kritis sehingga tidak bisa diabaikan.
- 2) Apakah Isu tersebut sensitif, yang cepat menarik perhatian masyarakat.
- 3) Apakah Isu tersebut menyangkut aspek tertentu dalam masyarakat.
- 4) Apakah Isu tersebut menyangkut banyak pihak sehingga mempunyai dampak yang luas dalam masyarakat kalau diabaikan.
- 5) Apakah Isu tersebut berkenaan dengan kekuasaan dan legitimasi.
- 6) Apakah Isu tersebut berkenaan dengan kecenderungan yang sedang berkembang dalam masyarakat.

Namun dari semua isu tersebut di atas menurut *Said Zainal Abidin* (Said Zainal Abidin, 2004: 56-59) tidak semua mempunyai prioritas yang sama untuk diproses. Ini ditentukan oleh suatu proses penyaringan melalui serangkaian kriteria. Berikut ini kriteria yang dapat digunakan dalam menentukan salah satu di antara berbagai kebijakan:

- 1) Efektifitas – mengukur suatu alternatif sasaran yang dicapai dengan suatu alternatif kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.
- 2) Efisien – dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang dicapai.
- 3) Cukup – suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumberdaya yang ada.
- 4) Adil
- 5) Terjawab – kebijakan dibuat agar dapat memenuhi kebutuhan sesuatu golongan atau suatu masalah tertentu dalam masyarakat.

Aktivitas analisis didalam kebijakan publik pada dasarnya terbuka terhadap peran serta disiplin ilmu lain. Oleh karena itu didalam kebijakan publik akan terlihat suatu gambaran bersintesanya berbagai disiplin ilmu dalam satu paket kebersamaan. Berdasarkan pendekatan kebijakan publik, maka akan terintegrasi antara kenyataan praktis dan pandangan teoritis secara bersama-sama.

Dalam kesempatan ini Ripley menyatakan (Randal B. Ripley, 1985: 31)

Didalam proses kebijakan telah termasuk didalamnya berbagai aktivitas praktis dan intelektual yang berjalan secara bersama-sama.

Pada praktik kebijakan publik antara lain mengembangkan mekanisme jaringan aktor (*actor networks*). Melalui mekanisme jaringan aktor telah tercipta jalur-jalur yang bersifat informal (*second track*), yang ternyata cukup bermakna dalam mengatasi persoalan-persoalan yang sukar untuk dipecahkan. Mark Considine memberi batasan jaringan aktor sebagai: (Mark Considine, 1994: 103)

Keterhubungan secara tidak resmi dan semi resmi antara individu-individu dan kelompok-kelompok di dalam suatu sistem kebijakan.

Terdapat 3 (tiga) rangkaian kesatuan penting didalam analisis kebijakan publik yang perlu dipahami, yaitu formulasi kebijakan (*policy formulation*), implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Didalam kesempatan ini dibahas lebih lanjut mengenai implementasi kebijakan, karena memiliki relevansi dengan tema kajian.

Implementasi Kebijakan merupakan langkah lanjutan berdasarkan suatu kebijakan formulasi. Definisi yang umum dipakai menyangkut kebijakan implementasi adalah: (Solichin Abdul Wahab, 1997: 63)

Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Dengan adanya kebijakan implementasi, yang merupakan bentuk konkret dari konseptualisasi dalam kebijakan formulasi, tidak secara otomatis merupakan garansi berjalannya suatu program dengan baik. Oleh karena itu suatu kebijakan implementasi pada umumnya satu paket dengan kebijakan pemantauan atau monitoring. Mengingat kebijakan implementasi adalah sama peliknya dengan kebijakan formulasi, maka perlu diperhatikan berbagai faktor yang akan mempengaruhinya. Merilee Grindle mengatakan dalam kebijakan implementasi akan terkait didalamnya sekaligus proses politik dan administrasi.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier memandang bahwa suatu kebijakan implementasi selalu berkaitan dengan tiga variabel, yakni: (1) variabel karakteristik masalah, yang terdiri atas ketersediaan teknologi dan teori teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, sifat populasi, derajat perubahan perilaku yang diharapkan; (2) variabel daya dukung peraturan, yang terdiri atas kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari lembaga pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana dan akses formal pihak luar; (3) variabel non-peraturan, yang terdiri atas kondisi sosio ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan, komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana. Kebijakan implementasi merupakan bagian tugas administrasi negara yang identik dengan proses politik. Untuk berhasilnya pelaksanaan suatu kebijakan masing-masing tingkatan perlu memahami keadaan yang dapat

mendukung keberhasilan proses kebijakan dilaksanakan. Proses pelaksanaan kebijakan menurut *Sjaefuddin Ma'mun (Ma'mun, 2005:32)*

tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan.

Keberhasilan kebijakan implementasi publik antara lain ditentukan atau tidak lepas dari partisipasi masyarakat. Menurut *Soenarko (Soenarko, 1998:230)* kebijakan implementasi tergantung pada partisipasi masyarakat, berhubungan dengan itu partisipasi masyarakat perlu sekali ditimbulkan dan digalakan. Artinya, masyarakat harus menjadi pelaku yang baik dalam pelaksanaan kebijakan. Adanya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah, maka hal ini menimbulkan peluang yang dapat memudahkan usaha mengatasi kesulitan yang timbul dari masyarakat itu sendiri. Dan masyarakat justru akan mengawal kebijakan kebijakan, dan mendukung sampai terwujud apa yang menjadi dasar dan tujuan dibuatkan kebijakan publik tersebut. Proses kebijakan pada tingkat operasional harus dapat menjabarkan semua kebijakan yang dihasilkan oleh pembuat kebijakan dan pengatur kebijakan agar dapat dilaksanakan dengan baik dan mencapai hasil sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Sebagaimana didalam kebijakan formulasi, didalam kebijakan implementasi juga terdapat 2 (dua) variabel yang sangat mempengaruhi terselenggaranya suatu implementasi, yaitu variabel Sumber Daya Manusia dan Sumber Daya Modal.

1) Sumber Daya Manusia

- a) **Motivasi:** Mengandung makna sebagai suatu ungkapan kebutuhan seseorang yang bersifat pribadi dan internal.
- b) **Kepemimpinan:** Mengandung makna sebagai suatu aktivitas untuk mempengaruhi orang-orang agar diarahkan mencapai tujuan organisasi.
- c) **Kinerja:** Mengandung makna sebagai hasil yang dicapai oleh seseorang menurut ukuran yang berlaku untuk pekerjaan tertentu.

2) Sumber Daya Modal

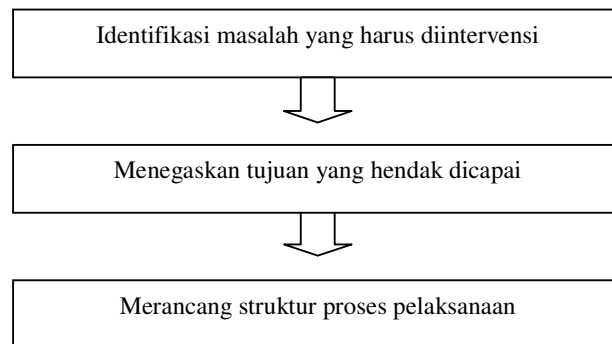
- a) **Biaya dan Manfaat:** Mengandung makna membandingkan suatu kebijakan dengan cara menghitung total biaya dan total keuntungan yang diukur dalam bentuk uang.
- b) **Biaya dan Efektivitas:** Mengandung makna membandingkan suatu kebijakan dengan cara mengkuantifikasi total biaya dan akibat yang diukur dalam bentuk pelayanan.

Ada tiga langkah dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik menurut *Mazmanian* dan *Sabatier* (1983), yaitu:

- 1) Identifikasi masalah yang harus diintervensi.
- 2) Menegaskan tujuan yang hendak dicapai.
- 3) Merancang struktur proses pelaksanaan.

Uraian lengkap, seperti dalam gambar berikut ini (*Riant*, 2004:162):

Gbr. 2.5. Alur Kebijakan Publik



Untuk melaksanakan kebijakan Publik Perlindungan Anak secara konseptual, sebenarnya berkaitan dengan bagaimana kebijakan publik itu dilaksanakan.

Hal ini menurut *Riant Nugroho D.*, (*Riant*, 2004:163):

sangat berkait dengan kejelasan isu strategis yang akan ditangani dan harus dilakukan dalam konteks manajemen kebijakan publik dengan kerangka *organizing-leading-controlling*, yaitu sangat berkait dengan mengorganisasikan melaksanakan kepemimpinan untuk melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Secara rinci kegiatan manajemen pelaksanaan kebijakan dapat digambarkan sebagai berikut.

Tabel 2.1. Implementasi Kebijakan

No	Tahap	Isu yang terkait
1	Pelaksanaan strategi (pra-pelaksanaan)	Menyesuaikan struktur dengan strategi
		Melembagakan strategi
		Mengoperasikan strategi
		Menggunakan prosedur untuk memudahkan pelaksanaan
2	Pengorganisasian (<i>Organizing</i>)	Desain organisasi dan struktur organisasi
		Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan
		Integrasi dan koordinasi
		Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia (<i>recruiting & staffing</i>)
		Hak, wewenang, dan kewajiban

No	Tahap	Isu yang terkait
		Pendelegasian (sentralisasi dan desentralisasi)
		Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia
		Budaya organisasi
3	Penggerakan dan kepemimpinan	Efektivitas kepemimpinan
		Motivasi
		Etika
		Mutu
		Kerja sama tim
		Komunikasi organisasi
		Negosiasi
4	Pengendalian	Desain pengendalian
		Sistem informasi manajemen
		Pengendalian anggaran/keuangan
		Audit

Sumber: Riant, 2004:163

Pelaksanaan kebijakan merupakan bagian tugas administrasi negara yang identik dengan proses politik. Untuk berhasilnya pelaksanaan suatu kebijakan masing-masing tingkatan perlu memahami keadaan yang dapat mendukung keberhasilan proses kebijakan dilaksanakan.

Proses pelaksanaan kebijakan menurut *Sjaefuddin Ma'mun (Ma'mun, 2005:32)*

... tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan.

Selain uraian di atas, keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik ditentukan oleh partisipasi masyarakat. Seperti kebijakan publik penghapusan perdagangan anak. Pelaksanaan kebijakan ini, partisipasi masyarakat menjadi

kunci penting. Menurut *Soenarko* (*Soenarko*, 1998:230) pelaksanaan kebijakan tergantung pada partisipasi masyarakat, berhubungan dengan itu partisipasi masyarakat perlu sekali ditimbulkan dan digalakan.

Artinya, masyarakat harus menjadi pelaku yang baik dalam pelaksanaan kebijakan. Adanya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah, maka hal ini menimbulkan peluang yang dapat memudahkan usaha mengatasi kesulitan yang timbul dari masyarakat itu sendiri. Dan masyarakat justru akan mengawal pelaksanaan kebijakan, dan mendukung sampai terwujud apa yang menjadi dasar dan tujuan dibuatkan kebijakan publik tersebut.

Terakhir harus disadari bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan, proses kebijakan pada tingkat operasional harus dapat menjabarkan semua kebijakan yang dihasilkan oleh pembuat kebijakan dan pengatur kebijakan agar dapat dilaksanakan dengan baik dan mencapai hasil sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

2.1.3.1. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Ada beberapa model-model implementasi kebijakan publik yang lazim dipergunakan. Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan Grindle (1980:7) menuturkan bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *Content of Policy* (isi kebijakan) dan *Contex of Implementation* (konteks implementasinya).

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

- a) Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (interest affected).
- b) Jenis manfaat yang dihasilkan (type of benefit).
- c) Derajat perubahan yang diinginkan (extent of change envisioned).
- d) Kedudukan pembuat kebijakan (site of decision making).
- e) Para pelaksana program (program implementators).
- f) Sumber daya yang dikerahkan (Resources committed).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

- a) Kekuasaan (power).
- b) Kepentingan strategi aktor yang terlibat (interest strategies of actors involved).
- c) Karakteristik lembaga dan penguasa (institution and regime characteristics).
- d) Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (compliance and responsiveness).

Inti dari model implementasi kebijakan publik Grindle adalah setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan.

Sementara Model Implementasi Kebijakan Publik menurut Van Meter & Van Horn, terdapat 6 (enam) variabel yang menentukan dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini seperti diuraikan dalam model implementasi kebijakan publik Van Metert dan Van Horn. Enam variabel yang dimaksud:

- g) Ukuran dan tujuan kebijakan.
- h) Sumber-sumber kebijakan.
- i) Ciri-ciri dan sifat badan/instansi pelaksana.

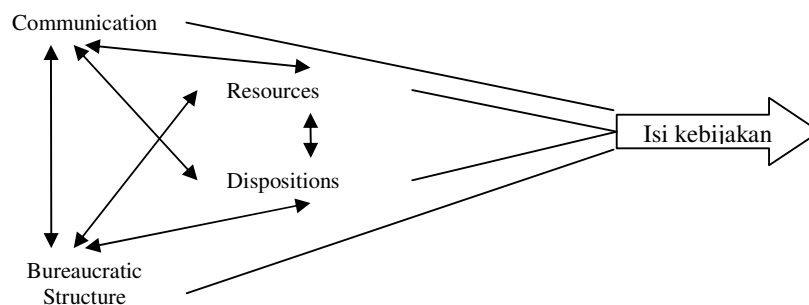
- j) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- k) Sikap para pelaksana.
- l) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Keenam variabel ini terkait dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia.

Model Implementasi Kebijakan Publik oleh George Edwards III (1980:9) mengungkapkan bahwa ada 4 (empat) variabel yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan publik yaitu:

- m) Komunikasi (communication).
- n) Sumber-sumber (resources).
- o) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku (Dispositions).
- p) Struktur birokrasi (bureaucratic structure).

Gambaran lengkap Model George Edwards III seperti berikut:



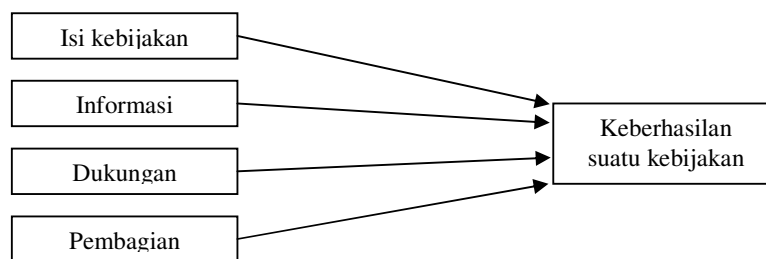
Sumber: Edward III, George C., *Implemetation Public Policy*, Washington DC. Congressional Quarterly Inc., 1980:148

Agak berbeda dengan Edward III, Model Implementasi Kebijakan Publik Maarse menyatakan bahwa isi kebijakan yang samar-samar, kontradiksi, tidak jelas akan membingungkan para pelaksana, sehingga muncul berbagai interpretasi yang

berbeda. Untuk itu, menurut Maarse (dalam Hogerwerf, 1983:168) ada 4 (empat) faktor yang menentukan berhasil tidaknya suatu kebijakan, yaitu:

- q) Isi dari kebijakan yang dilaksanakan.
- r) Tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat pada pelaksanaan.
- s) Banyaknya dukungan yang harus dilaksanakan.
- t) Pembagian dari potensi-potensi yang ada (struktur organisasi, perbandingan kekuasaan dan sebagainya).

Alur fikir Maarse ini dapat digambarkan dalam model berikut:



Sumber: Diadopsi dari Maarse dalam Hogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Erlangga, 1987:168)

Sementara Implementasi Kebijakan Publik menurut Sabatier dan Mazmanian (dalam Wibawa, 1994:25-27) sejalan dengan Edwards III akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis). Oleh karena itu model Sabatier dan Mazmanian model top-down. Model Sabatier dan Mazmanian merupakan fungsi dari tiga variabel, yaitu:

- u) Karakteristik masalah.

- v) Struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan.
- w) Faktor-faktor yang diluar peraturan.

2.1.3.2. Konsep E-V-R Congruence

Pada penelitian ini digunakan konsep EVR Congruence sebagai alat untuk mengungkap bagaimana Implementasi kebijakan Penghapusan Perdagangan Anak di Kabupaten/Kota pada tingkat pelaksana seperti yang dilaksanakan oleh Gugus Tugas Rencana Aksi Daerah Penghapusan Perdagangan Anak. Di Kabupaten/Kota. Digunakannya konsep E-V-R *Congruence* (*Environment-values-resources*).karena dengan konsep ini dapat digambarkan secara jelas bagaimana Peran Pemerintah daerah dalam mengimplementasikan suatu Kebijakan seperti Kebijakan Nasional Penghapusan Perdagangan anak. Bagaimana suatu organisasi seperti Pemerintah daerah menterpadukan faktor-faktor Lingkungan, (*environment*) ; Sumber-sumber (*resources*) dan nilai-nilai (*values*). Guna melaksanakan dan menyelesaikan masalah-masalah strategis seperti Penghapusan perdagangan anak.

Pada konsep E-V-R *Congruence*: Lingkungan (*environment*) merupakan asal dari peluang-peluang (*opportunities*) dan ancaman-ancaman (*threats*) yang merupakan faktor kunci keberhasilan dari luar. Dianalisa agar dapat mengungkap bagaimana kondisi dan pengaruhnya terhadap suatu organisasi, sementara

Sumber-daya (*resources*) merupakan kekuatan-kekuatan (*strengths*) dan kelemahan-kelemahan (*weaknesses*), diungkap agar dapat mengungkap peran suatu organisasi dalam mengimplementasi kebijakan sebagai suatu kompetensi strategis yang bisa sesuai maupun tidak sesuai dengan tuntutan lingkungan. Kemudian untuk mempertahankan dan mengubah keterpaduan strategis ini diperlukan suatu faktor lain yaitu faktor kepemimpinan suatu organisasi dalam hal ini kepemimpinan Pemerintah daerah apakah sudah memiliki nilai-nilai (*values*) yang mampu mengarahkan keterpaduan seluruh faktor EVR ataukah suatu nilai kepemimpinan yang tidak mampu menterpadukan seluruh faktor EVR untuk mengimplementasi suatu kebijakan agar mencapai sasaran.

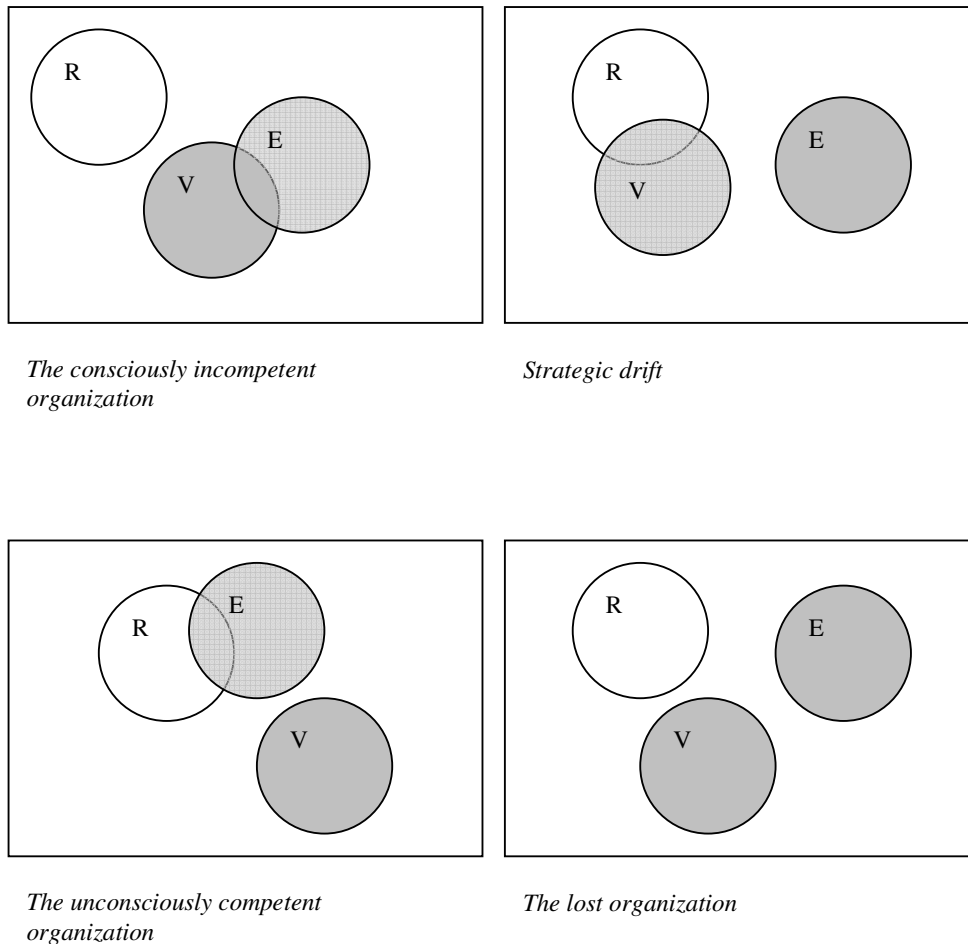
Pada konsep E-V-R, keberhasilan organisasi tergantung pada faktor-faktor berikut:

- 1) Lingkungan – fokus pada pasar yang sempit, namun berorientasi global. Keuntungan kompetitif yang jelas dan bertahan; hubungan konsumen yang kuat dan dipelihara baik. Pada pelaksanaan kebijakan, memberikan pelayanan prima kepada masyarakat merupakan sasaran utama. Harapan dan tuntutan masyarakat harus disikapi dengan upaya pemenuhan yang apabila dipandang perlu dengan perbaikan tata organisasi.
- 2) Sumber Daya – pegawai yang diseleksi secara teliti, dikembangkan, dan bermotivasi besar akan membawa kepada inovasi yang berkesinambungan, dengan menggali kompetensi dan kekuatan yang didefinisikan secara jelas. Pada pelaksanaan kebijakan tuntutan kompetensi tinggi dari para pelaksana

kebijakan merupakan persyaratan utama selain tentunya upaya pemenuhan sumber-sumber lain seperti keuangan dan peralatan yang sangat dibutuhkan.

- 3) Nilai – Kepemimpinan yang kuat dengan visi, misi, tujuan, dan nilai-nilai yang jelas. Pada pelaksanaan kebijakan peran kuat kepemimpinan dalam menentukan keberhasilan harus dibarengi dengan nilai, sikap, dan perilaku seluruh komponen organisasi.

Gbr. 2.6. Model-model Keterpaduan



Sumber: *Thompson, 1999:282*

Dalam implementasi suatu kebijakan dibutuhkan keterpaduan *environment, values* dan *resources*. Keterpaduan itu terbentuk tidak begitu saja, namun dibutuhkan pemimpin untuk memadukannya dan kemampuan kepemimpinan yang menentukan keterpaduan EVR tersebut akan tercapai atau tidak. Dalam praktik keterpaduan *environment, values, dan resources* sebagai kondisi dari suatu organisasi dapat menjadi beberapa model keterpaduan, antara lain *the consciously incompetent organization model, the unconsciously competent organization model, strategic drift model* dan *lost organizations model*.

Pada saat pemimpin mampu mengetahui apa-apa yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi namun tidak dapat memanfaatkan sumber dayanya secara maksimal maka ia hanya berhasil memadukan *environment* dan *values* sehingga secara sadar organisasi tersebut tidak kompeten (*the consciously incompetent organization*).

Ketika organisasi dibawa untuk selalu mengambil posisi strategis yang menguntungkan dirinya sendiri tetapi tidak mampu menjaga nilai-nilai organisasi maka pemimpin hanya mampu memadukan *environment* dan *resources* namun tidak mampu menyertakan *values* dalam kebijakannya. Hal ini berarti organisasi tidak menyadari kompetensinya (*the unconsciously competent organization*).

Sewaktu organisasi dibawa terlalu melihat ke dalam dan mengabaikan tuntutan lingkungan, ia menjadi tidak fleksibel dan tidak kompetitif. Bila hal ini terjadi berarti dikarenakan organisasi tersebut memisahkan diri dengan lingkungan (*environment*) dan hanya berhasil memadukan *values* dan *resources* (*strategic drift*).

Pada saat organisasi memiliki nilai-nilai (*values*) yang tidak cocok dengan lingkungan (*environment*) dan terus begitu tanpa terjadi perubahan besar dalam strategi, struktur, dan terutama kepemimpinannya, organisasi tersebut tidak akan bertahan dan menjadi tersesat (*lost organizations*).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan, untuk menciptakan keterpaduan yang baik *environment*, *values* dan *resources*. diperlukan prestasi kepemimpinan yang baik dan mampu melihat serta memadukan faktor-faktor tersebut.

2.1.4. Pemerintahan Daerah

2.1.4.1. Pengertian Tentang Pemerintah Daerah

Secara konseptual perlu dipahami tentang posisi pemerintah daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah: penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Juga sebagai daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:

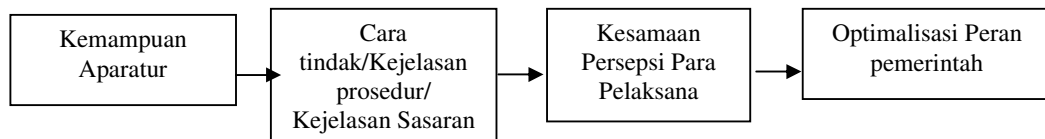
- 1) Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewewenang pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
- 3) Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Persoalannya adalah bagaimana pemerintah daerah mampu menerima semua kewenangan yang diserahkan untuk dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya.

Dalam hal kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak, maka peran pemerintah daerah adalah melaksanakan semua kewajiban dan substansi kebijakan tersebut di daerahnya untuk diabdikan kepada kepentingan masyarakat baik sebagai desainer kebijakan publik, pelayanan publik dan pemberdaya masyarakat.

Untuk melaksanakan semua tugas-tugas tersebut menurut Hidayat (1998) semua kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah hendaknya selalu dipertimbangkan dan dikaitkan dengan kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan daerah. Karena itu, diperlukan pemahaman dan persepsi yang sama terhadap kebijakan nasional agar dapat dijadikan kebijakan daerah, karena memiliki kepentingan bagi dua pihak.

Keterkaitan ini menurut Lembaga Sosio Ekonomi ITB (2004), dapat digambarkan sebagai berikut:



Sedangkan Mustopadidjaja (2003) menyatakan bahwa pemerintah sangat ditentukan oleh tiga hal yaitu aparat pemerintah, organisasi birokrasi, dan prosedur tatalaksananya, karena itu apabila operasionalisasi suatu kebijakan ingin dapat berjalan secara optimal dan sebagaimana mestinya perlu dilakukan sosialisasi dan pemberdayaan terhadap aparat pemerintahan agar prosedur ketata laksanaan dan bentuk organisasi birokarsinya sesuai dengan kebutuhan dan

tuntutan dari misi yang akan dicapai. Karena itu dalam mengoperasionalkan kebijakan penghapusan perdagangan anak di kabupaten/kota diperlukan peran pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal ini, persepsi atau pemahaman dari pelaksanaannya haruslah sesuai dengan maksud, tujuan, dan sasaran dari kebijakan tersebut, dengan demikian setiap pelaksanaan harus mengerti benar tentang konsep persepsi sebagai langkah awal dari motivasi yang akan mewarnai cara bertindak.

Pemerintahan dalam artian menyeluruh atau holistik tercermin pada peristilahan kybernologi. Sebab, dalam kybernologi dapat dikatakan tercakup pembahasan kompleks elemen yang berkaitan dengan seluk beluk pemerintahan, baik dari sisi batasan, filosofi, etika, maupun metodologi. Dalam kesempatan kajian ini, pertama-tama yang tampaknya perlu dipahami adalah eksplanasi atas keterkaitan antara istilah pemerintah, negara, politik, dan administrasi negara. Relevansi keterkaitan keempat istilah tersebut karena berkaitan erat dengan kewenangan, organisasi negara, organisasi dalam wilayah negara, dan proses tatausaha, yang pada akhirnya berkaitan dengan kebijakan publik.

Menurut Bagir Manan (1994) dengan mengacu kepada beberapa pendapat para sarjana, menjelaskan pula bahwa secara yuridis ada perbedaan yang sangat nyata antara 'negara' dan 'pemerintah'. Negara adalah sebuah badan (*body*), sedangkan 'pemerintah' adalah alat kelengkapan negara (*organ*).

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diberi pengertian luas atau dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif,

legislatif, dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara.

Dalam arti sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif. Cabang pemerintahan eksekutif mewakili dua hal, pertama sama dengan yudikatif dan legislatif berperan sebagai alat kelengkapan negara, bertindak untuk dan atas nama negara, kedua sebagai badan administrasi negara yang mempunyai kekuasaan mandiri yang dilimpahkan negara.

Istilah pemerintahan berasal dari kata perintah, yaitu kapasitas untuk mempengaruhi pihak lain termasuk melalui jalan paksaan atau kekerasan. Namun demikian kapasitas untuk memaksa pihak lain tersebut, didalam konteks negara modern seperti sekarang ini, harus berdasarkan kekuasaan yang memiliki legitimasi hukum yang disebut sebagai kewenangan. Sehingga perintah yang dilakukan adalah perintah berdasarkan suatu asas dan norma yang telah disepakati sehingga dikatakan sebagai suatu tindakan yang sah. Sedangkan politik berasal dari kata polis yang dalam tradisi Yunani berarti negara kota. Didalam polis atau kota diorganisasikan tujuan bersama dan pembagian wewenang secara bijak demi terselenggaranya kesejahteraan warga. Berdasarkan pembagian wewenang didalam polis, maka dengan sendirinya terdapat pihak-pihak yang memiliki kapasitas untuk memerintah dan diperintah. Oleh sebab itu sungguh tidak mengherankan apabila banyak kalangan yang menyamakan konsep pemerintahan dengan politik. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa pemerintahan adalah bagian dari politik, demikian pula sebaliknya ada yang berpendapat bahwa politik adalah bagian dari pemerintahan. Demikian pula istilah negara sebagai suatu

organisasi publik, entitas yang pada hakikatnya adalah kesepakatan bersama diantara anggota masyarakat dalam pembagian peran yang diletakan berdasarkan hukum. Sebagaimana didalam polis, maka demikian pula didalam negara terjadi pula pembagian wewenang demi terselenggaranya tujuan bernegara berdasarkan suatu konstitusi atau hukum dasar. Berdasarkan konstitusi negara, pembagian kewenangan pada umumnya terbagi atas kewenangan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Roda pemerintahan negara secara sehari-hari dilakukan berdasarkan kewenangan eksekutif. Dengan demikian eksekutif memegang fungsi tatausaha negara yang sering dikenal sebagai administrasi negara. Lazimnya rentang atau ruang lingkup administrasi negara, dikonstruksikan dalam bentuk kewenangan-kewenangan negara di luar urusan legislatif dan yudikatif. Pada perkembangan berikutnya, karena tugas pemerintah adalah menciptakan kesejahteraan umum, maka kegiatan administrasi negara dikenal sebagai suatu kebijakan publik, yang memiliki rentang pengaturan dalam kuantitas dan kualitas seiring dengan kebutuhan konkret masyarakat sehari-hari. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa didalam kebijakan publik, terkandung suatu upaya formulasi, implementasi, dan evaluasi secara konkret dan terukur dalam merespon kebutuhan atau persoalan dalam masyarakat umum.

Berdasarkan gambaran tersebut di atas, dapat dikonstruksikan bahwa pemerintah dalam arti luas dalam konteks Indonesia adalah keseluruhan alat kelengkapan negara, yaitu lembaga tertinggi (MPR), dan lembaga-lembaga tinggi negara (DPR, Presiden, MA, dan BPK). Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah

Presiden beserta jajaran/aparatur yang berada pada lingkup kekuasaan eksekutif, yang selain atau tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif dan yudikatif.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keberagaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

2.1.4.2. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Taliziduhu Ndraha (Ndraha, 2004) terletak pada 5 (lima) karakteristik daerah otonom yakni daerah otonom sebagai masyarakat hukum, unit ekonomi publik, lingkungan budaya, lebensraum dan subsistem bangsa. Kelima

karakteristik inilah yang mengintegrasikan daerah yang satu dengan daerah yang lain dan mengintegrasikan daerah dengan pusat. Hal ini mengandung makna bahwa misi otonomi daerah tidak semata-mata membangun simbol politik daerah setempat yaitu kemandirian lokal, tetapi seperti definisi pembangunan masyarakat menurut PBB adalah: “untuk mengintegrasikan berbagai komunitas bangsa ke dalam suatu kehidupan bersama dan memberdayakan komunitas itu, sehingga dapat memberikan kontribusi yang maksimal dalam rangka kemajuan bersama.”

Dilihat dari dimensi pertama sampai dimensi keempat tersebut di atas, kemandirian adalah puncak budaya otonomi daerah. Tetapi jika dimensi kelima sebagai subsistem politik diperhitungkan, maka puncak budaya otonomi daerah bukan hanya kemandirian saja, melainkan juga seberapa jauh daerah yang bersangkutan memberikan kontribusi terhadap proses persatuan bangsa.

Kelima dimensi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut: sebagai kesatuan masyarakat hukum, masyarakat sebagai subyek hukum yang mengatur berbagai kepentingan berbangsa, bernegara dan berpemerintahan baik kepentingan di tingkat lokal maupun kepentingan di tingkat nasional dan bahkan kepentingan internasional.

Sebagai unit ekonomi publik, maka ekonomi lokal harus mampu menjadi mata rantai ekonomi nasional, yang memberikan kontribusi dalam meningkatkan daya saing dalam ekonomi global. Dengan demikian, perekonomian yang bersifat hulu, melainkan ekonomi yang lengkap mulai hulu sampai hilir. Sebagai lingkungan budaya, daerah harus membangun nilai daerah sendiri yang tidak hanya tercermin dari simbol-simbol yang ada tetapi nilai yang dibangun itu tercermin dari pola

perilaku semua masyarakat sehingga mampu memperkaya nilai-nilai budaya bangsa yang efektif dalam mencapai tujuan bangsa.

Sebagai lebensraum, daerah harus mampu melestarikan sumber daya alam dan lingkungan hidup sebagai ruang yang ramah bukan ruang mati, sehingga eksploitasi terhadap sumber daya alam harus dilakukan secara hati-hati dengan memperhitungkan dampak negatif yang ditimbulkan termasuk kepentingan generasi manusia berikutnya.

2.1.4.3. Perangkat Pemerintah Daerah Sebagai Implementator Kebijakan Publik

Seperti diamanatkan dalam pasal 120 Undang-Undang no 32 tahun 2004 mengenai pemerintahan daerah, dinyatakan bahwa setiap pemerintahan daerah diharuskan memiliki perangkat daerah dengan komposisi sebagai berikut:

- 1) Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.
- 2) Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD, yang diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD.

Sekretaris DPRD mempunyai tugas:

- 1) Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD.
- 2) Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD.
- 3) Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD
- 4) Menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah daerah di bidang-bidang tertentu khususnya sebelas kewenangan wajib, maka pemerintah daerah membentuk dinas-dinas. Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Untuk melaksanakan tugas-tugas strategis setiap pemerintah daerah dapat membentuk lembaga teknis daerah. Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan

daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah.

Badan, kantor atau rumah sakit umum daerah sebagaimana dimaksud dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Sementara itu untuk susunan organisasi serta tata kerja pemerintah daerah disusun berdasarkan kewenangan, kebutuhan dan kemampuan yang pengaturan lebih lanjutnya ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Pengendalian organisasi perangkat daerah sebagaimana dimaksud diatas dilakukan oleh Pemerintah untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk kabupaten/kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

2.1.4.4. Fungsi dan Peran Pemerintah Daerah

Pemerintah selaku pemegang kekuasaan eksekutif dibedakan dalam dua pengertian yuridis, yakni:

- 1) Selaku alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara yang kekuasaannya melekat pada kedudukan seorang kepala negara.
- 2) Selaku pemegang kekuasaan tertinggi atas penyelenggaraan pemerintahan atau selaku administrator negara (pejabat atau badan atas usaha negara)

Pemerintahan adalah berkenaan dengan sistem, fungsi, cara, perbuatan, kegiatan, urusan, atau tindakan memerintah yang dilakukan atau diselenggarakan atau dilaksanakan oleh pemerintah. Eksekutif adalah cabang kekuasaan dalam negara yang melaksanakan kebijakan publik (kenegaraan dan atau pemerintahan) melalui peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun atas inisiatif sendiri.

Administrasi (negara) adalah badan atau jabatan dalam lapangan kekuasaan eksekutif yang mempunyai kekuasaan mandiri berdasarkan hukum untuk melakukan tindakan-tindakan, baik di lapangan pengaturan maupun penyelenggaraan administrasi (negara).

Berkaitan hubungan antara pemerintahan dan administrasi negara, maka didalam organisasi modern sebagaimana negara dan perangkatnya, *Max Weber* mengintroduksi terminologi birokrasi dengan mengatakan sebagai berikut: (*Dahl*, 1994: 13)

Pemerintah tidak lain adalah yang berhasil menopang klaim bahwa perintahlah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu. Sedangkan dalam pelaksanaan organisasi pemerintahan dibentuk birokrasi.

Tugas pokok pemerintahan adalah pelayanan yang membuahkan kemandirian, pembangunan menciptakan kemakmuran. Sedangkan Birokrasi itu sendiri dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1) Birokrasi patrimonial yang berfungsi berdasarkan nilai-nilai tradisional yang tidak memisahkan antara tugas, wewenang, dan tanggung jawab dinas dengan urusan pribadi pejabat.

- 2) Birokrasi modern (rasional) dicirikan dengan adanya spesialisasi, hukum, pemisahan tugas dinas dan urusan pribadi.

Lebih jauh berkaitan dengan birokrasi publik di Indonesia, Miftah Thoha (Miftah Thoha, 2000: 4-5) memberikan catatan tentang restrukturisasi dan reposisi birokrasi publik. Sekurangnya terdapat tiga aspek yang perlu diperhatikan, yaitu aspek penegakan demokrasi, aspek perubahan sistem politik, dan aspek perkembangan teknologi informasi.

- 1) Aspek Penegakan Demokrasi: Prinsip demokrasi yang paling urgen adalah meletakkan kekuasaan pada rakyat dan bukan pada penguasa. Oleh karena itu struktur kelembagaan pemerintah yang disebut birokrasi tidak dapat lepas dari kontrol rakyat. Wujud kekuasaan dan peran rakyat ialah bahwa pada setiap penyusunan birokrasi harus berdasarkan undang-undang. Berdasarkan undang-undang, rakyat terlibat dalam mendesain dan menetapkan lembaga-lembaga pemerintahan atau birokrasi di pusat maupun di daerah.
- 2) Aspek Perubahan Sistem Politik: Era reformasi saat ini sungguh menghadapi persoalan kondisi mental, sikap dan perilaku politik warisan rezim terdahulu terutama dalam kerangka single majority Golongan Karya. Pada masa orde baru semua posisi jabatan dalam organisasi publik ditempati oleh kader-kader Golkar. Oleh karena itu tidak dapat dibedakan manakah yang “birokrat tulen” dan manakah “birokrat partisan” Struktur organisasi publik berkembang antara pejabat birokrasi dan pejabat politik. Semua organisasi pemerintah dikaburkan antara jabatan karier dan nonkarier, antara jabatan birokrasi dan jabatan politik.

- 3) Aspek Perkembangan Teknologi Informasi: Kemajuan jaman dan perubahan global telah menjadikan cara kerja suatu birokrasi dengan menggunakan teknologi informasi. Cara demikian telah menciptakan “birokrasi tanpa batas dan tanpa kertas” Berdasarkan kondisi demikian, maka tatanan organisasi akan berubah menjadi lebih pendek dan ramping. Sesuai dengan asas demokrasi, kewenangan birokrasi menjadi tidak hanya berada pada tataran penguasa melainkan tersebar dimana-mana (*decentralized*). Birokrasi tanpa batas dan tanpa kertas telah menjadikan birokrasi tidak lagi secara tegas mengikuti garis hirarki. Struktur organisasi bersifat ad-hoc, komite, dan matrik akan menjadi model organisasi mendatang, yang sering disebut sebagai organisasi struktur logis (*logical structure*).

Menurut *Max Weber* (*Dahl*, 1994:13),

pemerintah tidak lain adalah yang berhasil menopang klaim bahwa perintahlah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu. Sedangkan dalam pelaksanaan organisasi pemerintahan dibentuk birokrasi.

Sedangkan tugas pokok pemerintahan adalah pelayanan yang membuahkan kemandirian, pembangunan menciptakan kemakmuran

Pada suatu pemerintahan terdapat fungsi legislasi. Fungsi legislasi secara umum adalah fungsi untuk membuat peraturan perundang-undangan atau pembuatan kebijakan. Mengacu pada pengertian ini, kewenangan legislasi sebenarnya tidak hanya dimiliki oleh parlemen (DPR/DPRD), tetapi juga oleh

institusi-institusi lain seperti eksekutif serta yudikatif. Akan tetapi kajian modul ini hanya akan berfokus pada peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses penyusunan Peraturan Daerah (Perda).

Sesuai dengan UU nomor 22 tahun 2003 (tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), DPRD merupakan sebuah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi/kabupaten/kota. Dalam UU nomor 32 tahun 2004 (tentang Pemerintahan Daerah) menyebutkan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah. Sebagai sebuah lembaga pemerintahan di daerah atau unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Untuk fungsi legislasi sendiri, terdapat beberapa peraturan perundangan yang mengatur pelaksanaan fungsi ini, antara lain:

- 1) Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 2) Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD

Fungsi legislasi dari DPRD adalah bersama-sama dengan Kepala Daerah membuat dan menetapkan Perda, yang berfungsi sebagai:

- 1) Perda sebagai arah pembangunan

Sebagai kebijakan publik tertinggi di daerah, Perda harus menjadi acuan seluruh kebijakan publik yang dibuat termasuk didalamnya sebagai acuan daerah dalam menyusun program pembangunan daerah. Contoh konkritnya adalah Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) atau Rencana Strategik Daerah (RENSTRADA).

2) Perda sebagai Arah Pemerintahan di Daerah

Sesuai dengan Tap MPR Nomor XI tahun 1998 serta UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN, maka ditetapkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*). Dalam penerapan asas tersebut untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari KKN, maka asas-asas tersebut merupakan acuan dalam penyusunan Perda sebagai peraturan pelaksanaannya di daerah.

Fungsi penganggaran merupakan salah satu fungsi DPRD yang diwujudkan dengan menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) bersama-sama pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, bukan reaktif, dan bukan hanya sebagai lembaga legitimasi usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah.

Fungsi penganggaran memegang peranan yang sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, karena APBD yang dihasilkan oleh fungsi penganggaran DPRD memiliki fungsi sebagai berikut:

1) APBD sebagai fungsi kebijakan fiskal

Sebagai cerminan kebijakan fiskal, APBD memiliki 3 (tiga) fungsi utama, yaitu:

a) Fungsi alokasi

Fungsi alokasi mengandung arti bahwa APBD harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran, mengurangi pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. APBD harus dialokasikan sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan.

b) Fungsi distribusi

Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan APBD harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Jika fungsi distribusi APBD berjalan dengan baik, maka APBD dapat mengurangi ketimpangan dan kesenjangan dalam berbagai hal.

c) Fungsi stabilisasi

Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa APBD merupakan alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

2) APBD sebagai fungsi investasi daerah

Dalam pandangan manajemen keuangan daerah, APBD merupakan rencana investasi daerah yang dapat meningkatkan daya saing daerah dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, APBD harus disusun sebaik mungkin agar dapat menghasilkan efek ganda (*multiplier effect*) bagi peningkatan daya

saing daerah yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat secara berkesinambungan.

3) APBD sebagai fungsi manajemen pemerintahan daerah

Sebagai fungsi manajemen pemerintahan daerah, APBD mempunyai fungsi sebagai pedoman kerja, alat pengendalian (*control*), dan alat ukur kinerja bagi pemerintah daerah. Dengan kata lain, dipandang dari sudut fungsi manajemen pemerintah daerah, APBD memiliki fungsi perencanaan, otorisasi, dan pengawasan. Dalam penjelasan PP Nomor 58/2005, fungsi perencanaan, otorisasi, dan pengawasan didefinisikan sebagai berikut:

- a) Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- b) Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- c) Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Uraian di atas memberikan gambaran jelas bahwa fungsi penganggaran memiliki peranan yang sangat penting dalam pembangunan daerah. Selain itu, fungsi penganggaran yang baik mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pengawasan adalah mutlak diperlukan, sebab pengawasan merupakan salah satu kegiatan dalam rangka upaya pencegahan. Jadi norma pengawasan harus benar-benar diatur secara rinci, sistematis, dan jelas, baik menyangkut instansi/pajabat pangawas, obyek pengawasan, prosedur (tata cara), koordinasi, persyaratan, dan akibat pengawasan.

Pengawasan terhadap kegiatan usaha ini sekurang-kurangnya meliputi 3 (tiga) aspek, yaitu:

- 1) Pemantauan penataan (*compliance monitoring*).
- 2) Pengamatan dan pemantauan lapangan.
- 3) Evaluasi.

Paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi daerah menurut Bagir Manan (2002) yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah. Dikaitan dengan topik kajian ini yang, maka uraian berikut akan lebih menitik beratkan pada hal-hal yang berkaitan dengan pengawasan.

Hubungan kewenangan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara tertentu pula. Kedua, sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan

kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan sepihak oleh Pusat, sehingga dapat menimbulkan pengaruh pada keuangan daerah.

UU Nomor 22 Tahun 1999 sangat mengendorokan sistem pengawasan. Dalam Penjelasan Umum angka 10 menyatakan:

“... sedangkan pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberi kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah.”

Karena itu peraturan daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang. Meniadakan syarat pengesahan (*preventief toezicht*) dapat menimbulkan masalah hukum yang rumit.

2.1.4.5. Peran Pemerintah Daerah Dalam Implementasi Kebijakan publik

Menurut Fadilah Putra (2001), kebijakan publik adalah sesuatu yang dinamis dan kompleks bukannya sesuatu yang kaku dan didominasi oleh para pemegang kekuasaan formal semata, namun kebijakan publik kembali ke makna dasar demokratisnya, yaitu kebijakan yang dari, oleh dan untuk publik (rakyat).

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004, yang disempurnakan dengan Undang-Undang proses desentralisasi menghendaki kekuasaan terdistribusi hingga ke lapisan bawah di masyarakat. Menurut Sudantoko (2003) Desentralisasi

menjanjikan banyak hal bagi kemanfaatan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat di tingkat lokal.

Untuk mengimplementasikan kebijakan publik yang sesuai dengan makna dasarnya yakni dari, oleh dan untuk rakyat diperlukan implementasi yang sesuai dengan keadaan masyarakat setempat melalui desentralisasi yang diwujudkan perannya oleh pemerintah daerah yang dianggap lebih mengenal dan lebih dekat dengan masyarakat lokal.

Menurut Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah pusat tidak menguasai dengan penuh, namun hanya sebatas memberi arahan, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian setiap kebijakan nasional harus diimplementasikan oleh pemerintah daerah. Implementasi tidak hanya dalam bentuk menterjemahkan kebijakan dalam suatu pedoman teknis, tetapi juga dengan memperhatikan berbagai faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Fungsi Pemerintah menurut Talizi (2004) ada tiga fungsi yaitu: fungsi disainer kebijakan publik, fungsi pelayanan publik dan fungsi pemberdayaan publik. Untuk itu dalam hal kebijakan suatu isu strategis seperti penghapusan perdagangan anak lebih ditujukan kepada peran pemerintah dalam melindungi warga negaranya dari tindakan dan sindikat perdagangan anak. Karena itu peran pemerintah sangat terkait dengan bagaimana peran pemerintah dalam menyusun kebijakan publik untuk menghapus perdagangan anak, bagaimana peran

pemerintah dalam menyelenggarakan berbagai pelayanan publik untuk melindungi warga negaranya dari kasus perdagangan anak dan bagaimana peran pemerintah dalam melakukan pemberdayaan masyarakat untuk mencegah dan menghapus perdagangan anak.

Agar pemerintah daerah dapat mengimplementasikan Kebijakan nasional diperlukan pemahaman terhadap isu strategis yang hendak diaturnya, hal ini terkait dengan persepsi dari aparat pemerintah daerah terhadap isu strategis tersebut. Tentang persoalan pemahaman pemerintah daerah atau dikenal dengan persepsi sebenarnya merupakan bidang psikologis yang memiliki dimensi kerumitan tinggi. Pembongkaran kerumitan variabel psikologis berkaitan dengan persepsi, sebagaimana sikap dan kepribadian, merupakan pekerjaan yang berat dan besar. Persepsi yang sederhananya dimengerti sebagai "proses kognitif seseorang untuk menafsirkan dan memahami lingkungannya" pada intinya merupakan bagian dari tafsiran pribadi. Oleh karena itu individu yang berbeda akan memberi makna berbeda terhadap obyek yang sama.

Karena persepsi yang berkaitan erat dengan kognisi atau pengetahuan, maka pengalaman individu akan memegang peran penting dalam proses penafsiran obyek. Secara simultan, persepsi akan mencakup penerimaan stimulus, pengorganisasian stimulus, dan penafsiran stimulus, yang pada akhirnya mempengaruhi perilaku dan pembentukan sikap seseorang. Adanya potensi ketidakseimbangan antara cakupan persepsi tersebut, maka tidak mengherankan apabila sering muncul kesalahan seseorang dalam mempersepsikan obyek

tertentu. Individu cenderung menginterpretasikan obyek sesuai dengan keadaannya sendiri (*Gibson Ivancevich Donnelly*, 1895: 58-61).

Persepsi demikian penting dan memiliki relevansi mendasar dalam kaitannya dengan perilaku organisasi, sebagaimana organisasi pemerintah daerah. Namun demikian yang pertama perlu difahami tentang persepsi adalah, bahwa persepsi tidak mungkin dapat berdiri sendiri tanpa adanya keterjalinan dengan komunikasi. Dengan demikian antara persepsi dan komunikasi terjalin suatu interdependensi yang kuat. Agar lebih jelas perlu dikemukakan terlebih dahulu makna persepsi dan komunikasi sebagai berikut:

Persepsi adalah proses kognitif yang dialami oleh setiap orang didalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik melalui penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan, dan penciuman.

Komunikasi adalah suatu proses penyampaian dan penerimaan berita atau informasi dari seseorang ke orang lain.

Persepsi pada dasarnya terbentuk karena adanya kolaborasi antara faktor internal dan eksternal. Faktor internal merupakan proses pemahaman didalam sistem nilai, tujuan, kepercayaan dan penilaian atas hasil yang dicapai. Sedangkan faktor eksternal berarti lingkungan yang mempengaruhi. Kolaborasi antara faktor internal dan eksternal yang pada gilirannya melahirkan persepsi, hanya dapat mungkin berlangsung dalam suatu proses yang dinamakan komunikasi. Demikian pula sebaliknya, suatu komunikasi hanya mungkin berlangsung berdasarkan suatu persepsi dari orang-orang yang terlibat (*Miftah Thoha*, 1983: 145)

Berdasarkan pemahaman tersebut ternyata bahwa persepsi sebenarnya merupakan suatu kegiatan interpretatif terhadap situasi sehingga tidak dapat

dikatakan sebagai kebenaran atas situasi. Sebagai suatu proses yang sangat kompleks, persepsi dapat menghasilkan suatu kesimpulan atas suatu realitas yang kemungkinan sangat berbeda dengan realitas yang sesungguhnya. Meskipun persepsi sangat tergantung pada penginderaan sebagaimana dipahami dalam batasan persepsi, namun persepsi tidak sama dengan penginderaan. Proses persepsi lebih luas dan rumit dibanding penginderaan, karena persepsi secara kognitif dapat melakukan aktivitas seleksi, penyusunan, penyederhanaan, pengubahan dan penafsiran terhadap data. Atau dengan kata lain melalui proses persepsi, maka proses penginderaan dapat dimanipulasi dalam bentuk penambahan-penambahan ataupun pengurangan-pengurangan (Miftah Thoha, 2004: 159).

Pada sisi lain, persepsi juga berkaitan langsung dengan motivasi. Persepsi yang merupakan suatu kesadaran kognitif, merupakan penilaian umpan balik dari kenyataan lingkungan yang dialaminya dan rangsangan yang diterima. Setelah persepsi terjadi, maka reaksi selanjutnya adalah motivasi untuk betingkah laku (*Cushway*, 1993). Motivasi menguraikan cara individu berperilaku sebagai reaksi dari adanya persepsi, dengan terlebih dahulu melibatkan tahapan negosiasi (*Shortell*, 1988). Kemampuan pemimpin dalam memberikan motivasi kepada bawahan secara efektif, sangat memerlukan komunikasi yang baik. Pimpinan harus memiliki kemampuan untuk menjalankan kerjasama dan menyesuaikan antara kebutuhan staf dan tugas organisasi. Berbagai teori dikemukakan para ahli tentang cara melakukan motivasi (*Burges*, 1988). Dalam permasalahan organisasi, perilaku ini sangat dipengaruhi oleh tujuan, visi, misi, panutan,

tanggung jawab, batas waktu, dan komunikasi. Selain itu, perilaku akan dipermudah oleh sumber daya yang dimiliki, baik alat, dana, informasi, personil, waktu, dan kewenangan (*Cushway, 1993*).

Jelaslah bahwa persepsi seorang manajer terhadap perubahan organisasi maupun tugas yang harus dilakukan seorang manajer adalah menyesuaikan diri dengan lingkungan yang dihadapi agar mendapatkan kesamaan persepsi terhadap tujuan, misi, dan tanggung jawab, serta organisasi yang dipimpinnya, sehingga organisasi dapat mencapai tujuan dan misinya dengan baik, efisien, dan efektif (*Cushway, 1993*). Kesamaan persepsi akan mendorong terbentuknya motivasi yang mendukung makna dari perubahan-perubahan yang terjadi, dengan kata lain bahwa kesamaan persepsi akan mendorong terciptanya motivasi bagi pelaksanaan pencapaian tujuan dan misi yang dihadapinya. Dengan motivasi, maka perilaku yang diinginkan akan menjadi faktor yang menentukan tercapainya tujuan organisasi.

Faktor internal yang menonjol mempengaruhi terjadinya persepsi antara lain proses belajar, motivasi, dan kepribadian. Sedangkan faktor eksternal terdiri atas intensitas, ukuran, keberlawanan, pengulangan, dan gerakan. Pengorganisasian atas faktor internal dan eksternal tersebut dapat melahirkan suatu pengertian dalam bentuk: kesamaan dan ketidaksamaan, kedekatan dalam ruang, dan kedekatan dalam waktu. Pengorganisasian dalam bentuk kesamaan dan ketidaksamaan akan mempersepsikan obyek sebagai berhubungan dan tidak berhubungan.

Pengorganisasian bentuk kedekatan dalam ruang akan mempersepsikan obyek

sebagai berhubungan. Pengorganisasian bentuk kedekatan dalam waktu akan mempersepsikan obyek sebagai berhubungan.

Pada akhirnya yang penting dipahami dalam kaitannya dengan perilaku organisasi adalah konsep persepsi sosial. Persepsi sosial mengandung makna berhubungan langsung dengan pemahaman individual terhadap pihak lain. Didalam persepsi sosial akan terjadi pelibatan antara pihak penilai dan pihak dinilai yang memiliki karakteristik masing-masing. Karakter pihak penilai antara lain: mengetahui karakter diri sendiri, karakter diri sendiri seolah dapat mempengaruhi karakter pihak lain, aspek menyenangkan dari pihak lain seolah mampu dilihat oleh diri sendiri, dan ketepatan dalam menilai orang lain bukan merupakan kecakapan yang berdiri sendiri. Sedangkan karakter pihak dinilai antara lain: status pihak dinilai mempengaruhi persepsi penilai, pihak dinilai ditempatkan dalam kategori tertentu, Sifat atau perangai pihak dinilai mempengaruhi persepsi penilai.

Persepsi dalam manajemen pemerintah daerah, secara umum diartikan sebagai respon pemerintah daerah terhadap perubahan yang terjadi, dan hal ini tergantung pada perhatian dan kebutuhan-kebutuhan, serta tujuan-tujuan dari manajer itu sendiri (*Shortell*, 1988). Bagi organisasi pemerintah daerah, pemahaman terhadap perubahan-perubahan yang terjadi tersebut dapat dilakukan melalui empat pendekatan sebagai berikut:

- 1) Melakukan motivasi kepada para anggota, baik perorangan maupun dalam kelompok, untuk menumbuhkan kesamaan persepsi, kebersamaan, mengurangi konflik, meningkatkan semangat kerja, dan menyusun kekuatan yang dimiliki.

- 2) Melakukan penguasaan tehnik operasional dalam rangka mencapai produktivitas, efisiensi, peningkatan mutu, dan orientasi terhadap pelanggan.
- 3) Menyusun kembali bentuk organisasi yang cocok dan sesuai dengan lingkungan kebutuhan, tantangan, maupun peluang yang dihadapi.
- 4) Memiliki wawasan jauh ke depan, dan mengembangkan pola pikir strategi, pro-aktif, kreatif dalam menyongsong masa depannya (*Shortell*, 1988).

Konstruksi tentang persepsi sebagaimana terurai di atas, pada akhirnya harus menyadari pentingnya pemahaman atas "persepsi sosial" dan "persepsi selektif". Kepentingan pemahaman terhadap persepsi sosial dikarenakan kita hidup dalam suatu organisasi, sedangkan kepentingan pemahaman terhadap persepsi selektif karena kita harus mampu bersikap kritis terhadap besarnya informasi dan data yang masuk. Persepsi sosial dan persepsi selektif lebih lanjut dapat diuraikan lebih lanjut.

Persepsi sosial secara umum dapat dibagi dalam tiga aspek, yaitu aspek atribusi, stereotype dan halo effect.

- 1) **Aspek Atribusi:** merupakan aspek dalam persepsi sosial yang cenderung menginterpretasikan obyek dalam kondisi sebab akibat. Contoh: Persepsi seseorang terhadap perilaku pejabat yang cenderung lunak terhadap wanita, dikarenakan semua anaknya adalah wanita.
- 2) **Aspek Stereotype:** merupakan aspek dalam persepsi sosial yang cenderung menginterpretasikan obyek dalam kondisi beberapa kategori. Contoh: Persepsi seseorang terhadap perilaku pejabat dilihat dari kategori suku, akan menghasilkan interpretasi bahwa pejabat dari suku batak dinilai kasar dan

pejabat dari suku sunda dinilai lebih halus. Namun jika dilihat dari kategori ketegasan, akan menghasilkan interpretasi bahwa pejabat dari suku batak dinilai lebih tegas.

- 3) **Aspek Halo Effect:** merupakan aspek dalam persepsi sosial yang cenderung menginterpretasikan obyek berdasarkan sifat tunggal saja. Contoh: Persepsi seseorang terhadap perilaku pejabat dilihat hanya dari sifat rajinnya saja, sehingga sifat-sifat lain tidak diperhitungkan.

Sebagaimana didalam persepsi sosial, maka didalam persepsi selektif terdapat beberapa aspek yang perlu diperhatikan, antara lain adalah aspek karakteristik, situasi, kebutuhan, dan emosi.

- 1) **Aspek Karakteristik:** merupakan aspek dalam persepsi selektif yang cenderung menginterpretasikan obyek berdasarkan kriteria diri sendiri. Contoh: Seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sangat kritis, cenderung akan memiliki persepsi mitra kerjanya juga memiliki sikap kritis.
- 2) **Aspek Situasi:** merupakan aspek dalam persepsi selektif yang cenderung menginterpretasikan obyek berdasarkan kriteria situasi. Contoh: Seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sedang terdesak waktu untuk menyelesaikan tugas, cenderung akan memiliki persepsi yang dipengaruhi oleh keterbatasan waktu sehingga terkadang berpotensi mengabaikan beberapa prosedur yang biasanya dilakukan.
- 3) **Aspek Kebutuhan:** merupakan aspek dalam persepsi selektif yang cenderung menginterpretasikan obyek berdasarkan kriteria kebutuhan. Contoh: Seorang

anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sedang membutuhkan data pembandingan untuk menyelesaikan tugas, cenderung akan memiliki persepsi yang dipengaruhi oleh kebutuhan akan data tersebut sehingga berpotensi kurang teliti dalam penggunaan data.

- 4) **Aspek Emosi:** merupakan aspek dalam persepsi selektif yang cenderung menginterpretasikan obyek berdasarkan kriteria emosi. Contoh: Seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sedang dalam kondisi emosional oleh suatu sebab, cenderung akan memiliki persepsi bahwa peraturan organisasi yang ada sangat buruk.

2.1.4.6. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik Oleh Pemerintah Daerah

George Edwards III (1980) mengungkapkan ada empat faktor dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik yaitu:

- 1) Komunikasi
- 2) Sumber daya
- 3) Disposisi atau perilaku
- 4) Struktur Birokratik

Keempat faktor tersebut secara simultan bekerja dan berinteraksi satu sama lain agar membantu proses implementasi atau sebaliknya menghambat proses implementasi. keempat faktor tersebut saling mempengaruhi secara langsung ataupun tidak langsung keefektifan implementasi kebijakan.

Sementara menurut Maarse (1987), Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh isi dari kebijakan yang harus dilaksanakan dimana isi yang tidak

jelas dan samar akan membingungkan para pelaksana di lapangan sehingga interpretasinya akan berbeda. Kemudian ditentukan pula oleh tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan sehingga pelaksana dapat bekerja optimal. Lalu ditentukan juga oleh banyaknya dukungan yang harus dimiliki agar kebijakan dapat dilaksanakan dan pembagian dari potensi-potensi yang ada seperti diferensiasi wewenang dalam struktur organisasi.

Atas dasar hal tersebut, dalam mengimplementasikan suatu kebijakan pemerintah daerah harus memperhatikan bermacam-macam faktor. Arus informasi dan komunikasi perlu diperhatikan sehingga tidak terjadi pemahaman yang berbeda antara isi kebijakan yang diberikan oleh pusat dengan persepsi aparat pelaksana di daerah. Diperlukan pula dukungan sumber daya maupun stakeholders yang terkait dengan proses implementasi kebijakan di daerah. Diperlukan pula pembagian tugas maupun struktur birokrasi yang jelas di daerah sehingga tidak terjadi ketimpangan tugas dalam proses implementasi suatu kebijakan di daerah. Diperlukan pula nilai-nilai yang dapat dianut atau dijadikan pegangan oleh pemerintah daerah untuk menerjemahkan setiap kebijakan yang harus diimplementasikan

2.1.5. Kepemimpinan Peduli Anak

Kepemimpinan merupakan gambaran kemampuan individu dalam mempengaruhi maupun mengarahkan individu-individu lainnya. Kemampuan ini dipengaruhi oleh nilai-nilai personal yang dimiliki setiap individu sehingga membentuk karakter kepemimpinan yang berbeda satu dengan yang lain. Karena

karakter yang berbeda tersebut maka kemampuan memimpin seseorang akan mempengaruhi sejauh mana orang lain mau mengikuti kepemimpinannya.

Dalam ilmu manajemen, Kepemimpinan (*leadership*) merupakan salah satu fungsi manajerial utama dalam suatu organisasi. Kepemimpinan menunjukkan kemampuan mengambil keputusan setiap manajer tentang hal-hal yang harus dilakukan organisasinya.

Terdapat beberapa faktor penting dalam kepemimpinan, antara lain: 1. Proses pengambilan keputusan yang mengarahkan anggota-anggota organisasi, 2. Praktik kekuasaan, 3. Pengambilan Inisiatif dalam bertindak, 4. Mengarahkan interaksi yang muncul dan 5. Kemampuan mempengaruhi perilaku orang lain.

Menurut Holt (1993), kepemimpinan adalah proses untuk mempengaruhi orang lain agar berperilaku sesuai arah yang telah dipilih untuk menyelesaikan tujuan organisasi

Menurut Spencer (2004) dimensi kepemimpinan terdiri dari: 1. Mental, dimana mental pikiran kita merupakan sumber bagi pemikiran-pemikiran, asumsi-asumsi, keyakinan, sikap, nilai-nilai dan pendapat; 2. Spiritual, dimana semangat atau spirit merupakan kekuatan tak terlihat yang memberikan kehidupan; 3. Emosi, dimana emosi merupakan hal yang esensial sebagai manusia; 3. Fisik dimana kita hidup di dunia yang menempatkan nilai yang tinggi dalam tindakan nyata dan dalam berbuat sesuatu.

Kepemimpinan seperti apa yang menentukan terlaksananya kebijakan publik, menurut *Zainal Soedjais* (2002) ditentukan oleh karakter pemimpin yaitu

karakter, kredibilitas, nilai, keteladan, kemampuan memberikan dan menjadi bagian dari harapan.

Menurut Soenarko (1998), dalam implementasi kebijakan, kepemimpinan harus didasari pada tiga hal yakni: 1. pengetahuan tentang sikap dan perilaku rakyat di hari-hari yang telah lalu. Hal ini berarti harus mengetahui mengapa rakyat di waktu yang lalu berbuat demikian serta apakah yang menyebabkan atau memotivasinya, 2. perkiraan sikap dan perilaku rakyat di hari-hari yang akan datang. Ini berarti bahwa harus dapat meramalkan bagaimana kiranya sikap dan perilaku rakyat dengan kondisi yang sama dalam perkembangan keadaan dalam masyarakat dan 3. pengetahuan tentang bagaimana harus mengatur, mengubah dan mengendalikan perilaku rakyat.

Thompson (1999) mengungkapkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan kepemimpinan adalah faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Thompson (1999) juga mengungkapkan dalam konsep EVR bahwa kepemimpinan yang efektif memberi peran yang berkarisma dan mampu membangun organisasi sehingga memiliki visi dan arah yang jelas juga dengan dukungan struktur organisasi, pengendalian manajemen dan sistem penghargaan mampu menghasilkan pegawai yang berdaya dan berkomitmen. Pemimpin dituntut memiliki kemampuan dan strategi untuk dapat mengembangkan, menyampaikan, dan memelihara kelanjutan pesan-pesan kepemimpinan melalui visi, misi, nilai-nilai, dan budaya organisasi agar dapat menjadi perilaku organisasi yang dapat dijadikan acuan pencapaian tujuan organisasi.

Kepemimpinan seperti apa yang menentukan terlaksananya kebijakan publik, menurut *Zainal Soedjais* (2002) ditentukan oleh karakter pemimpin yaitu karakter, kredibilitas, nilai, keteladan, kemampuan memberikan dan menjadi bagian dari harapan. Selain itu adalah pemimpin yang mempunyai kepedulian terhadap anak. Karakter kepemimpinan yang dimaksud adalah sebagai berikut (*Riant*, 2004:283-285):

- 1) Pemimpin adalah produk terunggul di lingkungannya. Teori Rosabeth Moss-Kanter yang mengedepankan individu yang unggul yang memiliki Triple C: *Concept* atau kemampuan membuat konsep akan masa depan, *competence* atau kompetensi, dan *connectedness* atau kekuatan jaringan yang dimiliki.
- 2) Syarat menjadi pemimpin menurut *James Kouzes* dan *Barry Z. Posner* (1997) adalah kredibilitas.

Steven M. Bornstein dan *Antony F. Sands* (1996) menyebutkan lima inti (5C) kredibilitas yaitu: *conviction* atau keyakinan dan komitmen, *character* atau integritas, kejujuran, respek, dan kepercayaan yang konsisten, *courage* atau keberanian, kemauan untuk bertanggung jawab atas keyakinannya, *composure* atau ketenangan batin, suatu kemampuan untuk memberikan reaksi dan emosi yang tepat dan konsisten, khususnya dalam menghadapi situasi kritis, dan terakhir *competence* atau keahlian, keterampilan, dan profesionalitas.

Tugas kepemimpinan adalah memberikan nilai bagi organisasi yang dipimpinnya, yaitu kemampuan membuat visi masa depan yang benar dan akurat, kemampuan menata misi yang sesuai dengan kondisi yang dihadapi, menatanya dalam strategi, dan menjabarkan serta menjalankan secara operasional. Syarat

menjadi pemimpin menurut *Ki Hajar Dewantara* adalah keteladanan. Keteladanan adalah simbol pertama kedewasaan, karena keteladanan memerlukan toleransi, kerendahan hati, dan kesabaran. Pemimpin harus memberikan harapan yaitu pemimpin yang membuka mata pengikutnya akan tantangan masa depan dan bagaimana mengatasinya. Pemimpin peduli anak adalah pemimpin yang menempatkan anak sebagai prioritas utama dalam masa kepemimpinan dan dilanjutkan oleh penggantinya.

Pemimpin peduli anak adalah pemimpin yang memperhatikan anak dari segi: tumbuh kembang, perlindungan, hal yang terbaik untuk anak, dan partisipasi. Pemimpin seperti apa yang menentukan kepemimpinan dalam pelaksanaan kebijakan publik. Menurut *Riant Nugroho D.*, sedemokratis apa pun perumusan kebijakan publik, pada akhirnya yang memutuskan adalah pemimpin. Artinya tanpa pemimpin dengan kepemimpinan yang baik maka kebijakan publik akan sia-sia. Menurut *Warren Bennis* (1989) bahwa prasyarat dasar pemimpin adalah:

- 1) Menjadi pembimbing;
- 2) Memberi semangat;
- 3) Integritas;
- 4) Dipercaya;
- 5) Penuh rasa ingin tahu dan berani mencari jawabannya, dan
- 6) Perannya.

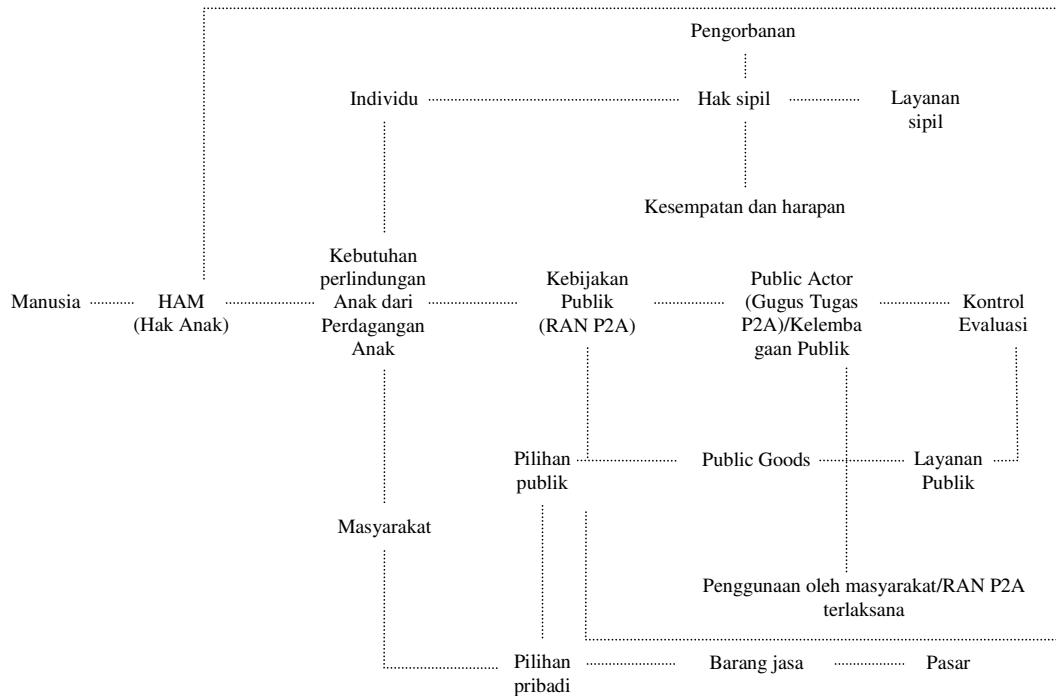
Dengan memperhatikan uraian di atas sudah dapat kita pastikan siapa sebenarnya yang menjadi pemimpin yang dapat melaksanakan kebijakan secara optimal. Terutama yang terkait dengan pemimpin organisasi tingkat pelaksana

dalam menjalankan organisasi untuk mencapai tujuan harus dapat menyiapkan dan memanfaatkan sumber daya yang dibutuhkan organisasi melalui penyelarasan terhadap keadaan lingkungan sekitar organisasi serta selalu memperhatikan kultur dan nilai yang ada pada komponen organisasi.

Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang harus dilakukan oleh negara, pemerintah sebagai *public actor* untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang didasarkan kepada pemenuhan kebutuhan hak asasi manusia. Termasuk didalam kebijakan publik adalah formulasi kebijakan penghapusan perdagangan anak dalam bentuk Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak dan pembentukan Gugus Tugas Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak. Hal ini berkaitan dengan pergeseran paradigma kebijakan publik yaitu paradigma lama yang lebih menekankan pada hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah sebagai hubungan kekuasaan antara yang diperintah dengan yang diperintah secara atas bawah (*top-down*), menjadi paradigma baru yang lebih menekankan hubungan antara produsen (pemerintah yang berwenang mengeluarkan kebijakan publik) dengan konsumen (masyarakat sebagai penerima kebijakan publik) dalam hubungan saling ketergantungan dan saling membutuhkan. Bentuk layanan ini biasa disebut *public goods*.

Proses menghasilkan kebijakan publik (*public goods*) disebut formulasi kebijakan publik. Fungsi pemerintah dalam menyusun kebijakan publik disebut sebagai *designer public policy*. Kerangka kebijakan publik dalam rangka Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak dapat dilihat pada gambar dibawah (Ndraha, 2004:4).

Gbr. 2.7. Kerangka Kebijakan Publik Anak



Untuk melaksanakan kebijakan Publik Perlindungan Anak secara konseptual, sebenarnya berkaitan dengan bagaimana kebijakan publik itu dilaksanakan. Dalam kesempatan ini Riant Nugroho mengatakan:, (Riant, 2004:163)

sangat berkait dengan kejelasan isu strategis yang akan ditangani dan harus dilakukan dalam konteks manajemen kebijakan publik dengan kerangka *organizing-leading-controlling*, yaitu sangat berkait dengan mengorganisasikan melaksanakan kepemimpinan untuk melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.

Kebutuhan untuk meningkatkan peran Kepemimpinan Birokrasi karier dalam mewujudkan Indonesia yang layak bagi anak pada hakekatnya adalah, bagaimana unsur aparatur yang terdiri dari unsur kelembagaan, unsur

kepegawaian dan unsur ketatalaksanaan Pemerintahan ini memiliki komitmen yang kuat terhadap pentingnya **kebijakan publik yang peduli anak** untuk dijadikan paradigma baru dalam setiap pengambilan keputusan sehingga dapat terwujud kebijakan pembangunan yang peduli anak.

Faktor pendorong utama untuk segera membenahi kelembagaan publik selain untuk memenuhi harapan masyarakat yang semakin meningkat terhadap kualitas setiap jenis jasa pelayanan, merespons atas semakin vokalnya masyarakat dalam menyuarakan keinginannya, dan untuk memenuhi standard pelayanan kelembagaan publik secara global agar bangsa Indonesia dapat ikut bergaul dalam nuansa kesetaraan dengan bangsa-bangsa lain di dunia menuju dunia yang layak bagi anak.

Sisi lain, upaya pembenahan administrasi ini, kendala eksternal yang mungkin dihadapi adalah resistensi dari pihak-pihak tertentu yang selama ini merasa diuntungkan dengan kondisi dan sistem pelayanan kelembagaan publik saat ini. Selain itu masih adanya kendala internal sebagai akibat dari masih berlakunya peraturan yang tidak mendukung upaya terobosan untuk pembenahan kelembagaan publik secara cepat, terutama peraturan kepegawaian yang terkait dengan promosi jabatan.

Pembenahan kelembagaan publik hendaknya diarahkan agar penyelenggaraan kegiatan pelayanan ini berorientasi pada upaya pemberdayaan masyarakat dengan tetap memegang teguh prinsip-prinsip *good governance* dan terus berupaya untuk menyesuaikan diri dengan dinamika perubahan kebutuhan

masyarakat dan perkembangan teknologi informasi serta antisipatif terhadap dampak kecenderungan akan perubahan lingkungan strategis.

Keluhan masyarakat nampaknya terfokus kepada belum tumbuhnya upaya maksimal baik dari aparatur pelaksana maupun lembaga pelaksana kelembagaan publik dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Selain itu juga meningkatnya harapan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang selayaknya mereka terima baik dari aparatur pelaksana maupun lembaga pelaksana kelembagaan publik. Penyelenggaraan kelembagaan publik di masa yang akan datang perlu mengantisipasi terhadap kemungkinan reorientasi strategi pembangunan nasional, untuk mengurangi ketergantungan terhadap pihak asing. Pembangunan yang berorientasi ke dalam merupakan alternatif unggulan. Pembangunan berbasis sumber daya lokal ini dirancang sesuai dengan kemampuan sendiri, termasuk kemampuan sumber daya manusia, alam, modal, dan teknologi lokal yang diarahkan terutama untuk upaya-upaya pemenuhan kebutuhan sendiri.

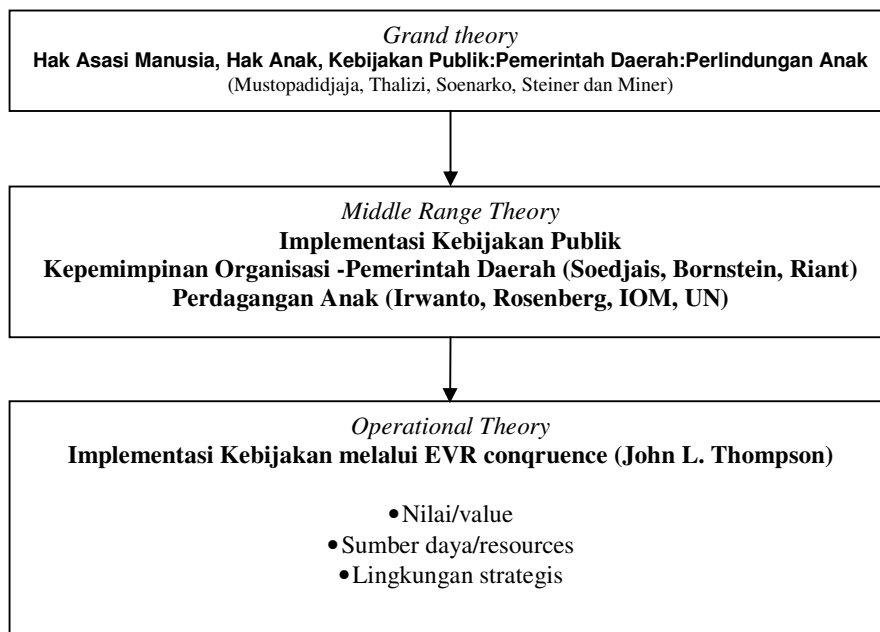
Dengan demikian, pembenahan kelembagaan publik dalam rangka pengambilan keputusan untuk menyusun kebijakan yang peduli anak memiliki peran penting dan strategis sehingga perlu adanya usaha berkesinambungan dalam pelaksanaannya, baik di lingkup nasional maupun dalam rangka otonomi daerah sehingga otonomi daerah dapat dilaksanakan secara nyata, luas, dan bertanggung jawab dengan indikasi meningkatnya pelayanan publik di lingkup nasional maupun di daerah dan meningkatnya partisipasi masyarakat dalam menunjang

pelaksanaan pembangunan peduli anak untuk mewujudkan Indonesia yang layak bagi anak.

2.2. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran penelitian ini dirancang dengan menggunakan kerangka teori sebagai berikut: skema *grand theory*, *middle range theory*, dan *operational theory* yang digunakan dalam penelitian ini tampak pada gambar dibawah ini:

Gbr. 2.8. Kerangka Teori



Pada penelitian ini dibangun suatu kerangka pemikiran tentang implementasi Kebijakan Nasional dan Peran Pemerintah daerah Kabupaten/kota dalam penghapusan perdagangan anak. Pada konteks ini peran pemerintah

daerah, kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak diarahkan pada pelaksanaan asas desentralisasi. Prinsip dari otonomi daerah yang menyerahkan kewenangan peraturan rumah tangga daerah kepada daerahnya masing-masing yang merupakan pilihan strategis dalam kerangka pemantapan ketahanan nasional, peningkatan peran serta masyarakat secara lebih luas, serta akomodasi muatan-muatan lokal khas yang berkembang di daerah yang sebelumnya banyak diabaikan.

Melalui prinsip otonomi ini, menurut Mustopadidjaja dan Desi Fernanda (Mustopadidjaja dan Desi Fernanda, 2000:35) pemerintah daerah didorong untuk mewujudkan sistem pemerintah yang bersih dan baik yang mampu mengubah kebiasaan kerja tidak efisien dan tidak efektif.

Pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam pembuatan dan pengambilan keputusan yang terbaik sesuai batas-batas kewenangan yang diatur oleh perundang-undangan yang berlaku, sehingga pemerintah daerah akan mampu menghasilkan kebijakan publik yang dapat diimplementasikan dengan memperhatikan nilai partisipasi, pemberdayaan, dan pelayanan.

Menurut Soenarko (1998:230), Mustopadidjaja (2003:3), dan Steiner dan Miner (1986:213) penetapan kebijakan dan strategi implementasi kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek lingkungan yang sekaligus merupakan asal dari peluang (opportunities) dan ancaman-ancaman (threats) sebagai faktor kunci keberhasilan dari luar; kesiapan organisasi pelaksana kebijakan dalam bentuk sumber-sumber (resources) yang merupakan kekuatan-kekuatan (strengths) dan

kelemahan-kelemahan (weaknesses); dan nilai-nilai (values) yang dapat mempengaruhi sikap serta perilaku baik pelaksana maupun obyek kebijakan.

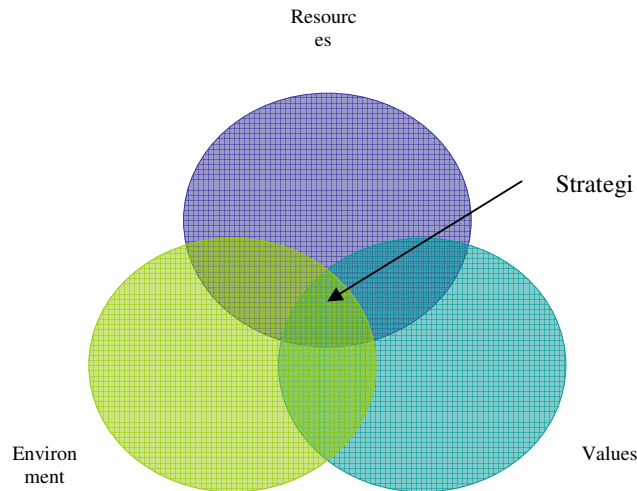
Keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut Bromley (1989:32) tergantung pada kemampuan meramu tiga aspek di atas dan penilaian (assessment).

Implementasi kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak selain tergantung pada penetapan strategi, juga ditentukan bagaimana peran pemerintah. Menurut Thompson, dalam implementasi suatu kebijakan perlu diperhatikan faktor-faktor *environment* (kondisi lingkungan strategis), *values* (nilai-nilai) yang dianut dan *resources* (sumber daya) yang dapat dipergunakan. Keterpaduan itu terbentuk tidak begitu saja, namun dibutuhkan pemimpin untuk memadukannya dan kemampuan kepemimpinan yang menentukan keterpaduan EVR tersebut akan tercapai atau tidak.

Menurut Thompson (1999:281):

The matching of E and R must be managed in a dynamic environment. It is the values and culture of organisation which determine first, the effectiveness of the current match between E and R, and, second, the ability and will of the organisation to change and strengthen this matching. It is, therefore, an implicit assumption that a truly entrepreneurial organisation creates E-V-R congruency and sustains the match with measured strategic change.

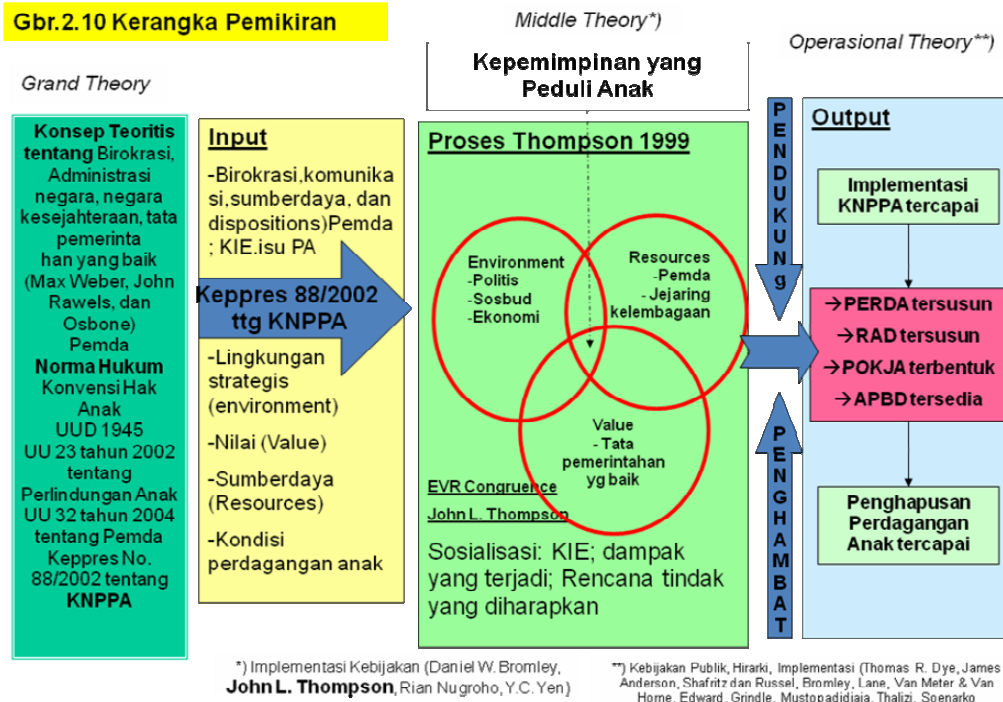
Faktor-faktor lingkungan (environment), nilai-nilai (values), dan sumber-sumber (resources) merupakan faktor yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain dalam implementasi kebijakan. Gambaran dari ketiga faktor dimaksud menurut Thompson (1999:282) adalah sebagai berikut:

Gbr.2.9. The E-V-R Congruence Model

Perwajahan dari ketiga faktor tersebut makin besar makin baik, namun untuk tidak mungkin dapat terjadi. Hal tersebut dalam implementasi kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak yang pada kenyataannya merupakan suatu strategi, terhadap ketiga faktor tersebut harus diperhatikan, diusahakan, dan dipertahankan keserasian.

Jaringan Kelembagaan Publik Penghapusan Perdagangan Anak merupakan suatu kelembagaan publik yang dibentuk berdasarkan kebijakan pemerintah pusat dalam penghapusan perdagangan anak. Jaringan kelembagaan ini dibentuk dari tingkat pusat sampai ke tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Kelembagaan publik ini telah dilengkapi dengan kewenangan dalam melakukan kegiatan baik yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan penghapusan perdagangan anak. Sebagaimana yang diharapkan oleh *Max Weber* yang dikutip Ritzer (*Ritzer, 2004:*

37-39) perilaku dan tatanan perintahan dituntut melakukan perubahan dalam konteks pembaharuan kelembagaan sebagai pelaksana kebijakan publik yang dapat mencerminkan adanya pembaharuan semangat, pola pikir, dan adaptasi terhadap lingkungan sekitarnya.



Sedangkan penetapan kebijakan dan strategi pelaksanaan kebijakan yang dilakukan harus memperhatikan aspek-aspek:

- 1) Lingkungan – yang akan menjadi peluang dan atau ancaman tumbuh dan kembangnya kelembagaan publik penghapusan perdagangan anak.
- 2) Sumber – yang akan menjadi kekuatan dan atau kelemahan tumbuh dan kembangnya kelembagaan publik penghapusan perdagangan anak.
- 3) Nilai – yang akan mempengaruhi sikap dan perilaku pelaksana maupun objek kebijakan kelembagaan publik penghapusan perdagangan anak.

Faktor-faktor lingkungan, nilai, dan sumber dalam pelaksanaan kebijakan merupakan faktor yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain dan ketiga faktor tersebut harus menyatu.

2.3. Hipotesis Kerja

Atas dasar kerangka pemikiran di atas maka disusun asumsi-asumsi dalam menyusun hipotesis kerja sebagai berikut:

- 1) Implementasi Kebijakan Nasional Penghapusan Perdagangan Anak belum dapat berjalan sebagaimana mestinya karena peran pemerintah daerah belum optimal.
- 2) Peran Pemerintah Daerah belum optimal dalam mengimplementasikan kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak, karena kepemimpinan peduli anak belum mampu menterpadukan EVR.
- 3) Implementasi Kebijakan Nasional Penghapusan Perdagangan Anak dapat berjalan sebagaimana mestinya apabila peran pemerintah daerah memiliki kepemimpinan peduli anak dan mampu memadukan ketiga unsur dalam konsep E-V-R (*environment, values, resources*).