

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teoretis

2.1.1. Kebijakan Publik

Istilah “kebijakan” atau “politik” umumnya digunakan untuk menggambarkan tindakan seorang pelaku (seperti seorang pejabat, kelompok, atau lembaga pemerintah) atau serangkaian pelaku yang terlibat dalam suatu bidang aktivitas khusus. Mengurangi kemiskinan dan kelaparan, mengatasi pengangguran, meningkatkan rasa aman masyarakat, mengurangi tingkat kriminalitas, meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat, meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat, mendorong kesetaraan dan keadilan gender, dan berbagai masalah lain yang berkaitan dengan penanggulangan masalah publik. (Delly & Nugroho, 2019: 1).

Kebijakan publik dapat digambarkan sebagai kerangka keseluruhan tentang tindakan pemerintah untuk dapat mencapai tujuan publik, studi tentang keputusan pemerintah dan tindakan yang dirancang untuk menangani masalah yang menjadi perhatian publik. Kebijakan adalah tindakan yang bertujuan dan dirancang sebagai tanggapan terhadap masalah yang dirasakan.

Kebijakan publik dapat digambarkan sebagai kerangka kerja keseluruhan di mana tindakan pemerintah dilakukan untuk mencapai tujuan publik. Dengan definisi kerja yang baik dari kebijakan publik, maka tujuannya adalah kajian tentang keputusan pemerintah dan tindakan yang

dirancang untuk menangani masalah yang menjadi perhatian publik. Oleh karena itu, kebijakan merupakan tindakan yang dirancang sebagai tanggapan terhadap masalah yang dirasakan. Kebijakan publik disaring melalui proses kebijakan khusus, diimplementasikan melalui undang-undang, langkah-langkah pengaturan, tindakan pemerintah, dan prioritas pendanaan, dan ditegakkan oleh lembaga publik. (Budi, 2020: 60)

Sebagai proses penciptaan pengetahuan dari dan dalam proses penciptaan kebijakan, analisis kebijakan publik menurunkan beberapa ciri salah satunya adalah hasil kegiatan kolektif, karena keberadaan sebuah kebijakan pasti melibatkan banyak pihak dan didasarkan pada pengetahuan kolektif dan terorganisasi mengenai masalah-masalah yang ada. (Yunus, 2016: 14).

Menurut Tachjan (2008) bahwa substansi kebijakan pada hakikatnya adalah keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang berhubungan satu sama lain yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan, sedangkan lingkungan kebijakan adalah keadaan yang melatar belakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya suatu “isu” (masalah) kebijakan, yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan oleh kebijakan itu sendiri. Mengacu kepada berbagai pandangan di atas.

Menurut Thoha (2002) bahwa dalam arti yang luas, kebijakan mempunyai dua aspek, yaitu: Pertama, kebijakan merupakan prakata sosial, bukan *event* yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian sesuatu

yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat. Kedua, kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan baik untuk mendamaikan klaim dari pihak-pihak yang konflik atau untuk menciptakan intensif terhadap tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menciptakan tujuan, akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut (Herdiana, 2018).

Menurut David Easton, ilmu politik merupakan studi tentang pembentukan kebijakan. David Easton juga menyatakan bahwa kehidupan politik mencakup aktivitas yang memengaruhi kebijakan penguasa, diterima oleh masyarakat, dan memengaruhi cara implementasi kebijakan. Kami berpartisipasi dalam kehidupan politik ketika aktivitas kami terkait dengan perumusan dan penerapan kebijakan sosial (Miriam, 2008: 21).

Definisi dari kebijakan publik merujuk pada rangkaian tindakan yang diimplementasikan oleh pemerintah guna mencapai tujuan yang bersifat masyarakat secara keseluruhan, dan juga mengacu pada kajian terhadap alternatif dan tindakan yang diterapkan oleh pemerintah untuk menangani isu yang menarik perhatian publik. Selain itu, kebijakan publik juga dapat didefinisikan sebagai kerangka kerja umum dari langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah untuk mencapai sasaran-sasaran yang bersifat publik.

Dengan menggunakan definisi yang tepat dari kebijakan publik, tujuan kami adalah untuk mempelajari kebijakan dan keputusan

pemerintah yang berkaitan dengan masalah yang menjadi perhatian publik. Akibatnya, kebijakan adalah langkah-langkah yang ditargetkan untuk mengatasi masalah yang sudah diketahui. Proses politik tertentu mengatur kebijakan publik. Undang-undang, peraturan, tindakan pemerintah, dan prioritas pendanaan menetapkan dan melaksanakannya (Mani & Guntoro, 2020: 59).

2.1.2. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan dapat segera dimulai setelah kebijakan publik mendapat pengesahan dari lembaga yang berwenang. Ekowati (2005:24) mengemukakan definisi implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu/kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini meliputi antar usaha mentransformasi keputusan kedalam tindakan operasional, berusaha mencapai perubahan besar dan kecil sebagaimana yang dimandatkan oleh keputusan kebijakan.

Jones (1977:138) mengemukakan bahwa implementasi adalah kegiatan yang dimaksudkan untuk mrngoprasikan sebuah program. Islamy (1988:6.2) mengemukakan proses pelaksanaan program-program pemerintah sehingga memperlihatkan hasilnya. Pelaksana utama daripada kebijakan publik adalah pejabat-pejabat atau badan-badan pemerintah lazim tersebut birokrasi pemerintah termasuk eksekutif, legislatif, yudikatif pimpinan parpol, organisasi-organisasi masyarakat dan warga negara.

Strategi implementasi suatu kebijakan dimaksudkan untuk memperlancar dan mempercepat tercapainya hasil kebijakan. Strategi itu dapat berupa penetapan waktu berlakunya suatu kebijakan atau pengaturan-pengaturan dan penetapan mekanisme akuntabilitas pelaku kebijakan. Dengan kata lain strategi implementasi kebijakan yang baik harus dipilih dan ditentukan agar hasil kebijakan segera cepat terwujud.

Strategi implementasi kebijakan haruslah dirancang dan diterapkan dengan pertimbangan hal-hal sebagai berikut:

- a) Kesiapan target group yang terkena kebijakan.
- b) Kesiapan instrumen dan pelaku kebijakan.
- c) Kesiapan mekanisme manajerial dan sistem informasi.
- d) Kompleksitas permasalahan kebijakan.

Cakupan dan kaitan permasalahan kebijakan-kebijakan yang bersangkutan dengan kebijakan lainnya. Kondisi sosial politik, sosial ekonomi, budaya dalam masyarakat. (Rosul Cs:2000:33).

Dalam praktek strategi implementasi suatu kebijakan yang bersifat regulatif seringkali lebih dahulu dilakukan sosialisasi-sosialisasi yang intensif yang memadai, sehingga tidak menimbulkan kekecewaan *target group* yang terkena akibat kebijakan. Pada tahapan sosialisasi itu sendiri juga perlu ditetapkan strategi-strategi agar tujuan-tujuan sosialisasi dapat tercapai. Singkatnya dampak keberhasilan atau efektivitas suatu kebijakan akan sangat dipengaruhi strategi-strategi implementasinya. (Kusnandar Ishak,2019:89)

Menurut Merilee S. Grindle (1980) ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu :

- 1) Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- 2) Apakah tujuan kebijakan tercapai dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor yaitu:
 - a. Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
 - b. tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *content of policy* dan *context of policy* (1980:5)

- a. *Interest Affected* (Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang diketahui lebih lanjut,

b. *Type Of Benefits* (Tipe Manfaat)

Pada point ini *content of policy* berupaya untuk menunjukan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c. *Extent Of Change Envision* (Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada point ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d. *Site of Decision Making* (Letak Pengambilan Keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e. *Program Implementer* (Pelaksanaan Program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan, saat ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

f. *Resources Committed* (Sumber-Sumber Daya yang Digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh adanya sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

Content of policy menurut Agarindle adalah *Power, Interest, And Strategy Of Actor Involved* (Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat). Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Jika hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api. Kemudian, *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik Lembaga dan Rezim yang Berkuasa). Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Selanjutnya, *Compliance and Responsiveness* (Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana). Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah suatu kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. (Leo Agustino, 2008:154).

2.1.3. Strategi Implementasi Kebijakan

Strategi implementasi suatu kebijakan dimaksudkan untuk memperlancar dan mempercepat tercapainya hasil kebijakan. Strategi itu dapat berupa penetapan waktu berlakunya suatu kebijakan atau pengaturan-pengaturan dan penetapan mekanisme akuntabilitas pelaku

kebijakan. Dengan kata lain strategi implementasi kebijakan yang baik harus dipilih dan ditentukan agar hasil kebijakan segera terwujud.

Strategi implementasi kebijakan haruslah dirancang dan ditetapkan dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Kesiapan target group yang terkena kebijakan.
- b. Kesiapan instrumen dan perangkat serta pelaku kebijakan.
- c. Kesiapan mekanisme manajerial dan sistem informasi.
- d. Kompleksitas permasalahan kebijakan.
- e. Cakupan dan kaitan permasalahan kebijakan yang bersangkutan dengan kebijakan lainnya.
- f. Kondisi sosial politik, sosial ekonomi, budaya dalam masyarakat.
- g. Waktu yang tepat untuk melakukan tindakan kebijakan (Rosul Cs:2000:33).

Dalam praktek strategi implementasi suatu kebijakan yang bersifat regulatif seringkali lebih dahulu dilakukan sosialisasi-sosialisasi yang intensif yang memadai, sehingga tidak menimbulkan kekagetan target group yang gterkena akibat kebijakan. pada tahapan sosialisasi itu sendiri juga perlu ditetapkan strategi-strategi agar tujuan-tujuan sosialisasi dapat tercapai. Singkatnya dampak keberhasilan atau efektivitas suatu tercapai. Singkatnya dmpak keberhasilan atau efektivitas suatu kebijakan akan sangat dipengaruhi strategi-strategi implementasinya. (Kusnandar Ishak, 2019:121)

2.1.4. Faktor Penyebab Kejahatan Perdagangan Anak di Bawah Umur

Masa kini dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia, yakni sebagai suatu kejahatan pelanggaran terhadap prinsip fundamental dari suatu keadilan yang menekankan kepada pengakuan bahwa semua manusia memiliki martabat yang sama. Salah satu upaya penegakan hukum sebagai suatu gejala sosial adalah dengan cara pelaksanaan peraturan perundang-undangan pidana melalui sistem peradilan pidana yang dibentuk negara. Demikian pula halnya dengan penegakan hukum kejahatan perdagangan anak di bawah umur di mana proses penyelesaian perkaranya dilakukan melalui sistem peradilan pidana. Indonesia adalah negara hukum dan bukan negara yang berdasarkan kekuasaan belaka. Oleh karenanya setiap perbuatan yang melanggar hukum mutlak dihukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam hal kejahatan perdagangan anak di bawah umur, penegakan hukum yang efektif dilakukan melalui penerapan sanksi pidana yang diterapkan melalui sistem peradilan pidana yang dilakukan secara terpadu. Sistem peradilan pidana adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi berarti usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Sistem ini bukanlah satu-satunya upaya untuk menanggulangi masalah kejahatan, karena di samping itu negara (masyarakat) dapat pula berusaha melalui upaya-upaya sosial, seperti dalam bidang pendidikan, perbaikan taraf hidup anggota masyarakat yang tergolong ekonomi lemah, mengurangi pengangguran, dan strategi sosial lainnya. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh

Pusat Kajian dan Perlindungan Anak (PKPA) ada beberapa penyebab terjadinya perdagangan anak di bawah umur, yakni:

1) Faktor Ekonomi

Dalam kaitan ini, meningkatnya jumlah perdagangan anak di bawah umur disebabkan adanya kemiskinan. Kemiskinan yang begitu akut dan langkanya kesempatan kerja mendorong jutaan penduduk untuk bermigrasi ke luar ataupun di dalam negeri guna menemukan cara agar dapat menghidupi diri mereka dan keluarga. Kemiskinan akibat multikrisis, kurangnya kesempatan kerja menyebabkan orang tua tega menjual anaknya. Di samping itu, dari sisi bisnis *trafficking* merupakan bisnis yang menguntungkan sehingga mencapai milyaran dolar per tahun. Dari sisi permintaan yang berhubungan dengan faktor ekonomi globalisasi keuangan dan perdagangan yang memunculkan industri multinasional dan kerja sama keuangan serta perbankan yang menyebabkan banyaknya pekerja asing dan pebisnis internasional yang tinggal sementara di Indonesia;

2) Faktor Sosial Budaya

Sistem sosial yang berkembang di Indonesia selalu berhubungan dengan tingkat pendidikan, gender, kekayaan dan kelas. Status sosial dari individu yang satu dalam hubungannya dengan individu yang lain selalu berada dalam bentuk hierarki sehingga status sosial yang atas dapat memaksakan kehendaknya kepada status sosial di bawahnya. Begitu pula dengan kasus-kasus yang berkaitan dengan kekerasan dan pelanggaran terhadap anak. Hal ini menempatkan anak khususnya anak perempuan

dalam kedudukan yang ter subordinasi sehingga orang tua atau siapa pun yang kedudukannya lebih tinggi dan memiliki kekuasaan yang lebih besar dapat memaksakan kehendaknya kepada si anak sehingga sadar atau tidak sadar tindakan tersebut telah melanggar hak-hak anak. Jika ditinjau, dari peran dan tanggung jawab anak dalam keluarga, maka kerentanan anak terhadap kekerasan timbul akibat kedudukan sang anak dalam rumah tangga yang harus selalu mematuhi dan menghormati orang tuanya. Penerimaan sosial kepatuhan anak terhadap, orang tua dan tanggung jawab mereka untuk membantu orang tua mereka menyebabkan anak-anak rentan terhadap kekerasan- kekerasan. Salah satu bentuk kepatuhan anak yang dapat menyebabkan seorang anak rentan terhadap kekerasan adalah dinikahkan pada usia dini. Dengan alasan pembenar agar anak dapat hidup lebih baik dan terhindar dari pergaulan bebas sering kali orang tua justru menjerumuskan si anak kepada tindak kekerasan yang lebih besar;

3) Faktor Kebutuhan Biologis

Dalam perkara *trafficking*, faktor yang paling dominan adalah adanya kebutuhan biologis dari orang yang melakukan tindakan tersebut. Alasan anak-anak lebih mudah untuk dibujuk dan diatasi serta adanya kepercayaan bahwa berhubungan seksual dengan anak-anak dapat membuat awet muda menjadikan pelaku lebih senang melakukannya;

4) Faktor Tingkat Pendidikan yang Rendah

Rendahnya pendidikan dan keinginan untuk bekerja dengan mendapat upah yang layak ataupun kurangnya pengetahuan membuat

korban mudah sekali tertipu daya para pelaku yang menjanjikan pekerjaan yang layak dengan upah yang tinggi; dan

5) Faktor Moralitas dan Agama

Kurangnya pendidikan agama dan lemahnya iman merupakan faktor internal yang memudahkan terjadinya perdagangan anak di bawah umur baik dari sisi korban dan terutama di sisi pelaku (Annisa & Mustafa, 2009: 17).

2.1.5. Dampak Perdagangan Manusia

Perdagangan manusia adalah kejahatan yang sangat khusus yang sangat sulit dikendalikan. Berdasarkan hasil kajian dan penelitian yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yang menangani topik ini, disimpulkan bahwa dampak perdagangan manusia dapat diringkas sebagai berikut:

1) Terpuruknya Potensi Sumber Daya Manusia Khususnya Anak

Pasar tenaga kerja terpengaruh secara negatif oleh perdagangan manusia, yang mengakibatkan kehilangan sumber daya manusia yang tidak dapat diubah. Efek dari perdagangan manusia termasuk upah rendah dan risiko terhadap kesehatan dan pendidikan anak-anak, yang berkontribusi terhadap degradasi sumber daya manusia. Efek ini mengarah pada produktivitas yang lebih rendah dan memaksa penjualan di masa mendatang. Memaksa anak-anak seusia mereka untuk bekerja dapat menghalangi mereka untuk mengenyam pendidikan dan menyuburkan siklus kemiskinan yang menyebabkan banyak orang buta huruf, memperlambat kemajuan negara.

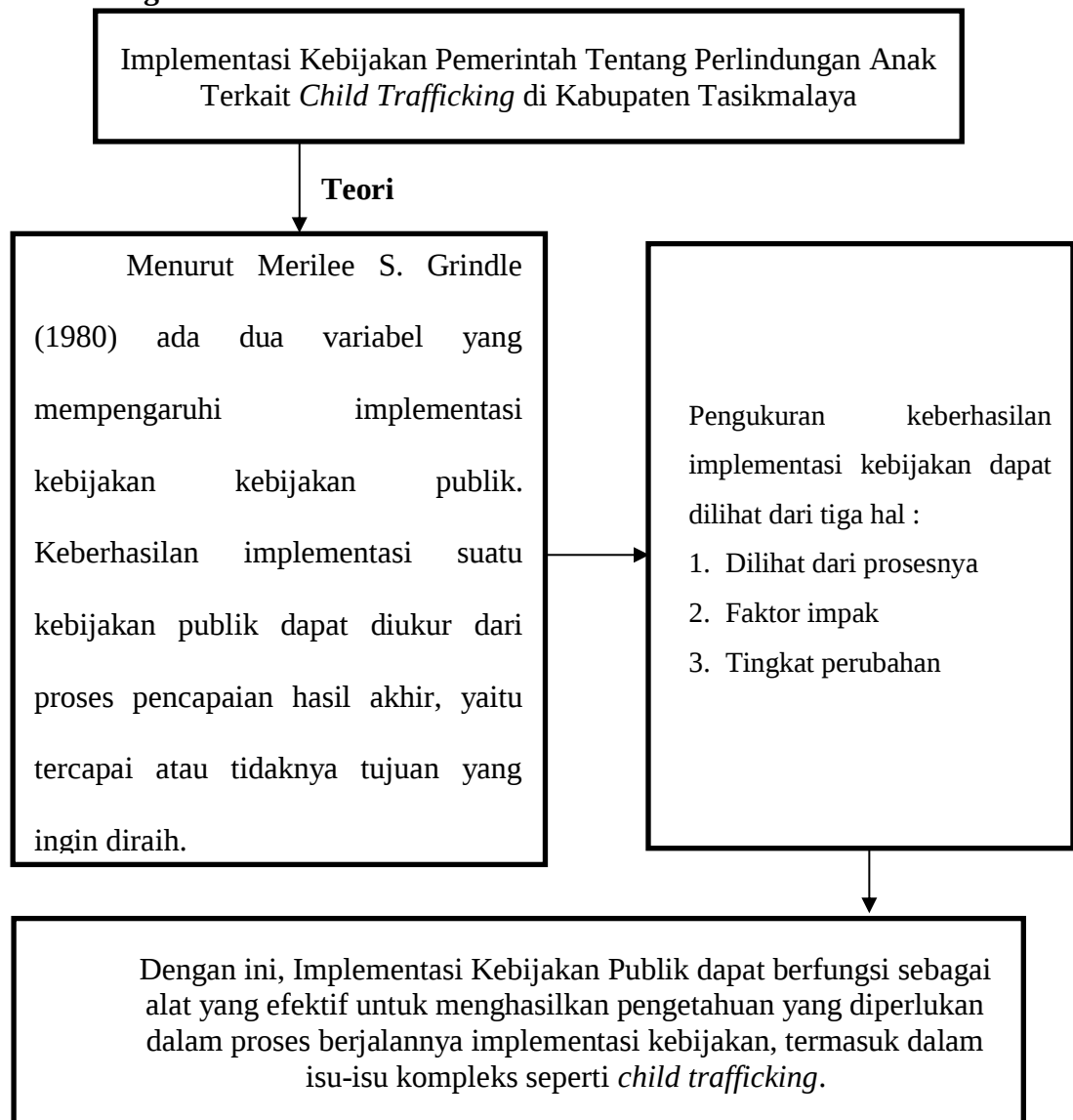
2) Merusak Kesehatan Masyarakat

Situasi yang kejam sering kali dialami oleh korban perdagangan manusia, yang menyebabkan trauma fisik, psikologis, dan seksual. Selain itu, mereka rentan terhadap penularan penyakit menular seksual seperti HIV atau AIDS, terutama dalam kasus prostitusi paksa yang melibatkan anak di bawah umur. Korban juga mengalami kecemasan, insomnia, depresi, dan gangguan stres pascatrauma, yang merupakan jenis gangguan jiwa yang umum dialami oleh para korban. Korban mudah tertular kudis, TBC, dan penyakit menular lainnya karena gaya hidup yang tidak sehat dan kurang gizi. Karena kekurangan makanan dan hak mereka, anak-anak mengalami masalah pertumbuhan dan perkembangan, masalah psikologis, dan masalah saraf yang kompleks.

3) Otoritas Negara yang Berwenang

Perdagangan manusia merusak upaya pemerintah untuk menjalankan kekuasaan dan mengamankan keselamatan populasi yang rentan. Pemerintah tidak dapat melindungi perempuan, terutama anak-anak kecil, dari rumah dan sekolah mereka di desa. Selain itu, suap dari pelaku perdagangan manusia menghambat upaya pemerintah untuk memberantas korupsi dalam penegakan hukum di tingkat kepolisian, imigrasi, dan peradilan. (Mufidah, 2011: 29).

2.2 Kerangka Pemikiran



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yakni setiap bagian ataupun tahapan-tahapan dapat dilakukan terhadap penelitian yang ada di dalamnya. Yang terkandung di antaranya membahas tentang Analisis Kebijakan Publik mengenai *Child Trafficking* dengan menggunakan teori menurut Marilee S. Grindle (1980). Sehingga dalam penelitian ini akan membahas tentang bagaimana pemerintah dalam menghadapi terjadinya perdagangan anak di bawah umur atas dasar implementasi yang sudah ada.