

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sebagai bangsa yang memiliki hukum dan mengakui Hak Asasi Manusia tentunya masyarakat Indonesia menolak segala bentuk tindakan kriminal yang menyangkut dengan tindakan perampasan Hak Asasi Manusia. Seluruh masyarakat Indonesia mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan, kenyamanan dan pekerjaan yang layak. Trafficking merupakan bentuk tindakan kriminal yang merampas kebebasan manusia untuk mendapatkan kehidupan yang lebih layak.

Menurut UU Nomor 23 tahun 2004 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, trafficking atau perdagangan orang adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.

Undang-Undang Dasar 1945 antara lain mengamanatkan dalam bagian Pembukaan bahwa negara dan pemerintah didirikan untuk melindungi segenap bangsa dan tanah tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan

kesejahteraan umum. Trafiking memuat aspek-aspek yang bertentangan dengan perlindungan dan juga berlawanan dengan kesejahteraan umum.<sup>i</sup>

Trafiking terjadi karena beberapa sebab.<sup>2</sup> **Pertama**, karena motif adopsi. Modernisasi di negara-negara Barat telah melahirkan tingkat kemakmuran tinggi yang membawa perubahan jalan pikiran tentang perkawinan dan keluarga. Di negara-negara Skandinavia, kaum wanita memilih tidak kawin, atau kalau pun kawin tidak ingin memiliki anak. Pemerintah bahkan sampai harus mengiming-iming hadiah besar bagi wanita yang mau melahirkan anak. Tetapi mereka adalah warga yang telah sukses dalam membangun ekonomi. Mereka mengabaikan segala iming-iming tersebut, bahkan rela mengeluarkan dana besar untuk mengadopsi anak. Kebutuhan adopsi massal itulah yang menyebabkan lahirnya para penjual bayi, calo-calo anak dan segenap jaringannya. Pada sisi lain negara-negara berkembang masih dipenuhi warga miskin dengan segala persoalannya, yang kemudian menjadi sasaran pencarian anak-anak yang akan diadopsi melalui proses perdagangan. Berita hilangnya 300 anak pasca bencana Tsunami Aceh yang dilarikan oleh WorldHelp, sampai hari ini tidak jelas penyelesaiannya, dan banyak pihak menduga anak-anak ini dilarikan ke Amerika. Selama tahun 2007 misalnya, Gugus Tugas Antitrafiking Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan (GTA MNPP) menemukan ada 500 anak Indonesia yang diperdagangkan ke

**Kedua**, motif pemerkerjaan. Dengan memperkerjaan anak-anak tidak perlu membayar tinggi, bahkan tidak dibayar sama sekali kecuali tempat tidur dan makanan yang tidak layak. Dengan mempekerjaan anak keuntungan bisa diperoleh berlipat-lipat. Inilah yang disebut perbudakan. Motif pemerkerjaan juga terjadi pada dunia hiburan, dengan mempekerjalan anak perempuan bisa mendatangkan keuntungan yang sangat besar.

**Ketiga**, motif eksploitasi seksual. Motif ini paling banyak menimbulkan korban yakni dengan menjadikan anak-anak sebagai pelacur maupun bentuk eksploitasi lainnya. Organisasi buruh internasional (ILO) memperkirakan 30 persen dari 240 ribu pekerja seks komersial di Indonesia tahun 2004 adalah anak di bawah 18 tahun. Ini belum termasuk angka perempuan muda Indonesia yang menjadi pelacur di luar negeri. Mereka lebih susah dihitung karena umurnya selalu dipalsukan. Tetapi Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan memperkirakan tidak kurang dari 30.000 perempuan muda Indonesia menjalani seks komersial di luar negeri. Data yang sesungguhnya di lapangan boleh jadi lebih dari itu.

**Keempat**, motif lainnya. Yang paling menonjol adalah untuk transplantasi organ tubuh seperti ginjal, liver, mata, dan sebagainya. Dalam kondisi terpaksa atau terancam, korban akan menyerahkan organ tubuhnya. Sasaran penjualan transplantasi adalah kota Bombay, India. Tetapi yang mengagetkan adalah temuan (GTA MNPP) bahwa di Shanghai korban trafficking diambil ginjalnya bukan untuk transplantasi tetapi dibuat soup ginjal. Ada mitos di Shanghai, dengan menyantap soup ginjal maka akan menambah keperkasaan laki-laki. Semakin

muda ginjal, semakin optimal keperkasaannya, maka semakin mahal pula harganya.

Dapat dikatakan kemiskinan dan kelaparan yang membelit merupakan penyebab utama terjadinya perdagangan manusia di Indonesia. Orang Indonesia yang umumnya terkenal sangat religius, menjunjung tinggi nilai-nilai keutuhan keluarga dan moralitas seksual yang konservatif, ternyata telah menempatkan ribuan bahkan jutaan anak dan perempuan muda sebagai budak seks. Indonesia telah memperlihatkan sebuah paradoks. Nilai-nilai kemanusiaan perempuan menjadi tidak ada artinya, karena perempuan dianggap hanya sebagai komoditas semata dalam industri perbudakan seks modern.

Praktik perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak sesungguhnya bukan 'barang baru' di Indonesia. Jumlah korban sulit dipastikan, namun berbagai survei, penelitian dan pengamatan yang dilakukan oleh berbagai instansi pemerintah, organisasi nonpemerintah, media massa, maupun kepolisian, menunjukkan kecenderungan trafficking semakin meningkatkan dan memprihatinkan.

Per 31 Desember 2004, Badan Reserses Kriminal Mabes Polri mencatat jumlah kasus perdagangan orang yang diusut sebanyak 672 kasus. Sebanyak 66,46 persen kasus tersebut telah diproses pengadilan. Angka ini tentu saja masih merupakan puncak gunung es.

Komnas Perlindungan Anak menyatakan bahwa perdagangan anak balita yang melibatkan sindikat internasional menunjukkan peningkatan. Pada 2003, ada 102 kasus yang terbongkar, tahun 2004 bertambah menjadi 192 kasus. Jumlah

anak korban untuk tujuan prostitusi meningkat, dari berbagai rumah bordil di Indonesia, 30 persen atau sekira 200-300 ribu perempuan yang dilacurkan adalah anak (Maret 2005). Catatan Tahunan Komnas Perempuan menunjukkan bahwa pada tahun 2004 teridentifikasi 562 kasus perdagangan perempuan.

Faktor kemiskinan di pedesaan, besarnya angka pengangguran dan terbatasnya lapangan kerja di dalam negeri dilaporkan telah mendorong perempuan dan anak meninggalkan kampung halaman untuk bekerja di luar negeri demi mendapatkan kehidupan yang layak bagi diri sendiri dan keluarganya. Menurut data Depnakertrans, tenaga kerja Indonesia (TKI) tersebar di kawasan Asia Pasifik, Timur Tengah, Amerika dan Eropa. Sepanjang tahun 2001 sekurang-kurangnya mencapai 81.305 orang, tahun 2002 jumlah TKI bahkan mencapai 480.393 orang. Jumlah TKI hingga September 2003 mencapai 178.872 orang dan penempatan tenaga kerja keluar negeri merupakan proses yang sangat rawan akan terjadinya perdagangan orang. Diperkirakan 20 persen dari TKI terjebak dalam jalur ilegal dan 2 persen mengalami kekerasan.

Catatan yang berhasil dikumpulkan oleh Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia tahun 2001, dalam proses penempatan TKI ke luar negeri, sekurang-kurangnya 74.616 orang telah menjadi korban perdagangan orang. Sebanyak 18.000 orang di antaranya lari dari majikan dan dipekerjakan sebagai pekerja seks komersial.

Indramayu merupakan salah satu daerah yang mempunyai angka tinggi dalam persoalan perdagangan anak mengingat begitu banyaknya masyarakat

Indramayu yang menjadi tenaga kerja di berbagai wilayah Indonesia dan luar negeri.

Luruh duit atau pelacuran, merupakan salah satu masalah besar yang dihadapi Kabupaten Indramayu sejak dulu sampai sekarang. Ini yang membuat Indramayu dikenal sebagai daerah pengirim pelacur di Indonesia. Menurut Kantor Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Indramayu, tahun 1999 terdapat 1.530 pelacur. Tahun 2001 meningkat menjadi 1.752 orang pelacur, 25 persen berusia di bawah 18 tahun. Data Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Indramayu sebanyak 2.324 pelacur tersebar di hampir semua kecamatan di Kabupaten Indramayu.<sup>3</sup> Akibat dari permasalahan tersebut, kerentanan anak menjadi korban trafiking untuk eksploitasi seksual di Indramayu cukup tinggi.

Kemiskinan merupakan faktor pendorong utama yang mempengaruhi terjadinya luruh duit, akan tetapi hal ini bukan satu-satunya faktor, karena ada pula warga dan anak-anak yang meskipun miskin, tetapi tidak melakukan luruh duit. Umumnya mereka hanya bekerja sebagai buruh tani dan berpendidikan SD. Bagi warga yang miskin, melakukan luruh duit, dianggap sebagai jalan untuk mengatasi kemiskinan dimana mereka memperoleh keuntungan sekaligus. Pertama, bebas dari kewajiban memenuhi kebutuhan hidup anak atau isteri yang luruh duit dan kedua, memperoleh keuntungan finansial.

Selain dari faktor kemiskinan, faktor Gaya Hidup 'Hajatan' juga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya luruh duit. Sekalipun umumnya miskin, tetapi masyarakat setempat mempunyai gaya hidup hajatan yang biasanya

---

<sup>3</sup> [www.jendelaanakindonesia.com/Pencapaian-Trafiking-Anak-Anak-Mengapa-Dan-Pencegahan](http://www.jendelaanakindonesia.com/Pencapaian-Trafiking-Anak-Anak-Mengapa-Dan-Pencegahan)

harus dilengkapi dengan hiburan, kecuali warga yang sangat miskin. Acara ini biasanya terjadi pada musim panen, ketika mereka memperoleh pendapatan lumayan dan sekaligus merupakan acara syukuran. Setiap acara hajatan, seperti perkawinan, sunatan, ataupun rasulan (sunatan bagi anak perempuan), hiburan harus selalu ada. Jenis hiburan menunjukkan tingkat status sosial ekonomi orang tua. Kelas atas adalah hiburan orkes dangdut, khas tarling Indramayuan atau Cirebonan. Kelas menengah dengan sandiwara, dan kelas bawah cukup organ tunggal.

Pada akhirnya dapat ditemukan akar masalah trafiking antara lain disebabkan oleh kemiskinan. Kemiskinan merupakan salah satu alasan orang tua yang memaksa anak untuk bekerja. Kondisi ini dimanfaatkan oleh para agen dan calo untuk merekrut anak-anak dari keluarga miskin. Keberadaan agen tumbuh subur di desa-desa miskin untuk mempengaruhi orang tua agar mengizinkan anaknya untuk bekerja di kota sebagai pekerja rumah tangga, pelayan restoran, buruh pabrik, atau menikahkan anaknya dengan orang asing dengan sejumlah iming-iming yang menggiurkan.

Sebagian trafiking terjadi karena adanya diskriminasi gender, praktek budaya yang berkembang di masyarakat Indonesia; pernikahan dini, kawin siri, konflik dan bencana alam, putus sekolah, pengaruh globalisasi, sistem hukum dan penegakkan hukum yang lemah, keluarga yang tidak harmonis, rendahnya nilai-nilai moral agama, dan sebagainya.

Permasalahan trafiking menjadi perhatian penting untuk pemerintah Indramayu maka untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan trafiking

untuk eksploitasi seksual komersial pada khususnya pada anak-anak, Pemerintah Kabupaten Indramayu menetapkan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pencegahan Dan Pelarangan Trafiking Untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak Di Kabupaten Indramayu.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas diambil pertanyaan sebagai berikut:

- 1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu No. 14 Tahun 2005 Tentang Pencegahan Dan Pelarangan Trafiking Untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak di Kabupaten Indramayu Tahun 2006-2008?*
- 2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi keberhasilan implementasi?*

## **C. Tujuan Dan Manfaat**

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui implementasi Perda No 14 Tahun 2005 tentang Pelarangan dan Pencegahan Trafiking di Kabupaten Indramayu.
2. Mengetahui sejauh mana Perda No 14 Tahun 2005 dapat mengatasi persoalan trafiking di Kabupaten Indramayu.

Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut:

1. Memberikan informasi sejauh mana tingkat keberhasilan Perda No 14 Tahun 2005 dalam mengatasi trafiking di Kabupaten Indramayu.

2. Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pemberantasan trafiking.
3. Meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa trafiking merupakan tindakan kriminal yang merugikan masyarakat.

#### **D. Kerangka Dasar Teori**

Menurut Masri Singarimbun, kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antar variabel berdasarkan konsep atau definisi tertentu, sehingga akan tampak jelas sistematis dan ilmiah dalam melakukan penelitian.<sup>4</sup> Maka dari itu dalam melakukan kegiatan penelitian teori sebagai unsur yang penting, karena mempunyai peranan yang sangat besar dalam mencoba menjelaskan permasalahan atau fenomena yang ada.

Menurut Kerlinger, dalam bukunya *Foundation Of Behavioral Research* "Teori merupakan suatu rangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep".<sup>5</sup>

Sedangkan menurut Koentjaraningrat "Teori merupakan pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat".<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Masri Singarimbun dan Sofian Efendi, "Metode Penelitian Survey", LP3ES, Hal 34

<sup>5</sup> Jimmi Mohammad Ibrahim, "Prospek Otonomi Daerah", Dahara Prize, Hal 33

<sup>6</sup> Koentjaraningrat, "Metode Penelitian Masyarakat", PT Gramedia, Hal 100

Dari definisi-definisi diatas, teori mengandung 3 (tiga) hal:

- a. Teori adalah serangkaian proposisi antar konsep yang paling berhubungan
- b. Teori menerangkan secara sistematis suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep
- c. Teori menerangkan fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

## 1. Kebijakan Publik

### a. Kebijakan

Secara etimologi, kebijakan (Policy) berasal dari bahasa Yunani, Sansakerta dan Latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sansakerta yaitu polis (Negara Kota), kemudian dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi politia (negara) dan akhirnya dalam bahasa pertengahan policie yang berarti mengenai masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.<sup>7</sup>

Menurut Carl Federick<sup>8</sup>:

“Policy adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam mencapai suatu tujuan tertentu.”

Menurut Heinz Eule dan Kenneth Prewith<sup>9</sup>:

---

<sup>7</sup> William N Dunn, "Pengantar Analisa Kebijakan Publik", University Press, Yogyakarta 1998, hal 51

<sup>8</sup> Affan Gaffar, Policy Process a Formulation, Modul 1 Program MPA, Surabaya: Universitas 17 Agustus '45. hal 6

<sup>9</sup> Charles Jones. *Pengantar Kebijakan Publik (Publik Policy)*. Raiawali Press. Jakarta. 1991. Hal 47

“Kebijakan yaitu keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.”

Kebijakan atau policy adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah.<sup>10</sup>

Dari uraian di atas maka kebijakan (policy) dapat diartikan sebagai suatu keputusan yang telah diambil untuk mengatasi suatu permasalahan yang terjadi lewat sebuah institusi yang terkait.

Sedangkan menurut Laswell dan Kaplan, kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktek-praktek tindakan.<sup>11</sup> Kebijaksanaan di sini meliputi beberapa hal, yaitu:

a. Kepentingan yang dipengaruhi

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

b. Tipe manfaat

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual dan simbolis akan lebih mudah diimplementasikan.

---

<sup>10</sup> Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, 1983, Hal 4

c. Derajat perubahan yang diharapkan

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberi hasil yang pemanfaatannya jelas dibandingkan yang bertujuan terjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

d. Letak pengambilan keputusan

Kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi selanjutnya. Pembuat kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian organisasi di bawahnya.

e. Pelaksana program

Keputusan siapa yang ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasil akhir yang diperoleh. Dalam hal ini tingkat kemampuan, keefektifan dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh pada proses.

f. Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar, dan asal sumber daya akan menentukan pelaksanaan dan keberhasilan kebijakan.

b. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah jalan untuk mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya seingunya

masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan ke pola ketergantungan. Kebijakan publik merupakan serangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan termasuk keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau pejabat pemerintah, diformulasikan ke dalam bidang-bidang itu secara perlahan.

Menurut Dye<sup>12</sup>:

“Kebijakan publik merupakan apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu”.

Menurut James Anderson<sup>13</sup>:

“Kebijakan publik adalah kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah”.

Dari uraian diatas kebijakan publik dapat dikatakan sebagai suatu keputusan untuk melakukan tindakan yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat yang di buat oleh badan-badan tertentu atau aparat pemerintah.

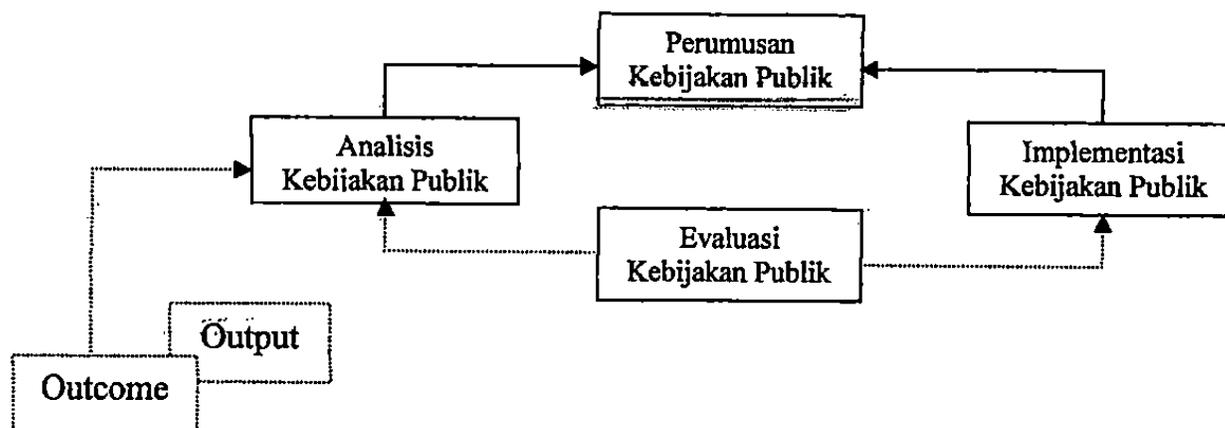
Kebijakan publik tidak semata-mata dibuat tetapi melalui tahap-tahap tertentu. Berikut adalah mekanisme dalam membuat kebijakan publik:

---

<sup>12</sup> Dye, dalam Irfan Islamy, 1998, hal 16

<sup>13</sup> James Anderson, Public Policy Making, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970, hal 2

## Bagan I. Skema Kebijakan Publik



Dari skema kebijakan publik diatas dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Analisis kebijakan adalah sebuah tindakan atau kegiatan yang diperlukan untuk membuat sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali atau kebijakan baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada (sudah ada sebelumnya).<sup>14</sup> Analisis kebijakan adalah sebuah proses untuk melakukan identifikasi terhadap isu atau masalah-masalah yang perlu mendapat perhatian serius dan diatur dalam sebuah kebijakan.
2. Dari isu/masalah yang paling penting yang direkomendasikan maka akan dibuat sebuah perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan merupakan inti dari proses kebijakan karena dalam proses ini isu atau masalah tersebut akan dirumuskan dalam sebuah produk kebijakan yang memiliki hukum yang kuat dan memiliki sifat dapat memaksa.

<sup>14</sup> Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elek Media

3. Implementasi kebijakan. Dalam tahap ini produk kebijakan yang telah disahkan atau ditetapkan diimplementasikan atau dilaksanakan.
4. Evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan merupakan mekanisme pengawasan atau penilaian terhadap sebuah kebijakan publik. Evaluasi kebijakan ditujukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan guna mempertanggungjawabkan kepada masyarakat.

## 2. Implementasi Kebijakan

Makna implementasi menurut Daniel A. Mazmania dan Paul A. Sabatier adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan.<sup>15</sup>

Implementasi kebijakan merupakan aktivitas pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan publik (*goals of public policies*) menjadi hasil-hasil yang bisa dilihat. Jadi implementasi kebijakan merupakan suatu fungsi dari implementasi program dan yang tergantung daripada hasil-hasil (*outcomes*) itu sendiri.

Studi pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dari evaluasi kebijakan, untuk itu Amir Santosa mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:<sup>16</sup>

“Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) mencoba mempelajari sebab keberhasilan/kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, sedangkan didalam pelaksanaan kebijaksanaan itu tidak hanya bersifat teknis administratif belaka, tetapi melibatkan

<sup>15</sup> Daniel A. M dan Paul A. S. dalam Solichin Wahab “Analisis Kebijaksanaan”. Bumi Aksara. Jakarta. 2001. hal 2

<sup>16</sup> Amir Santosa Jurnal Ilmu Politik. Suatu Pengantar. PT. Gramedia, Jakarta. 1989. hal 8

juga masalah-masalah politik. Dengan demikian studi mengenai implementasi kebijakan mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal ini terjadi, dan tidak hanya berhenti pada pertanyaan apa yang terjadi”.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi menurut Edward, sebagai berikut:<sup>17</sup>

a. Komunikasi

Persyaratan bagi implementasi yang efektif adalah mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, untuk itu sangat diperlukan komunikasi yang baik dan lancar, komunikasi harus akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

Dalam komunikasi ada tiga aspek pokok, yaitu:

a) Tranmisi

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, pejabat harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan surat perintah dikeluarkan. Namun ada beberapa hambatan yang mungkin timbul dalam mengtranmisikan perintah-perintah tersebut:

- (a) Pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan (*Disagreement of Implementers*)
- (b) Distorsi yang ditimbulkan karena informasi melalui banyak lapisan hierarki birokrasi (*Distortion may aries as information passes through multiple layers of the bureaucratic hierarchy*)

(c) Penangkapan komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan (*Implementers selective perception and disinclination to know about a policy's requirements*)

b) Kejelasan

Jika kebijakan-kebijakan akan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima tapi juga harus jelas. Edward mengidentifikasi terdapat enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu:

- (a) Kompleksi kebijakan publik.
- (b) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok dalam masyarakat.
- (c) Kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan.
- (d) Masalah-masalah dalam memulai kebijakan baru.
- (e) Menghindari akuntabilitas kebijakan.
- (f) Hakekat membuat keputusan judicial.

c) Konsisten

Jika implementasi akan berlangsung secara efektif, maka perintah-perintah pelaksana harus konsisten dan jelas. Dari beberapa faktor yang menghasilkan komunikasi yang tidak jelas yang menyebabkan komunikasi yang tidak konsisten, antara lain:

- (a) Kompleksitas kebijakan publik.
- (b) Kesulitan-kesulitan untuk memulai program baru.
- (c) Banyaknya tujuan dari berbagai kebijakan.

b. Sumber daya

Sumber daya memegang peranan yang penting dikarenakan apabila dari pelaksana kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijaksanaan maka implementasi mungkin berjalan tidak efektif. Sumber daya yang dimaksud disini adalah staf yang mempunyai skill memadai untuk melaksanakan tugas-tugasnya, informasi mengenai pelaksanaan, kebijakan atau data-data yang akurat dan wewenang serta fasilitas yang diperlukan.

Sumberdaya yang penting untuk mengimplementasi kebijakan meliputi:

a) Staf (*Staffs*)

Jumlah staf yang mencukupi dan memiliki skill yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas.

b) Informasi (*Information*)

Informasi mempunyai dua bentuk, yaitu:

(a) Informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan, implementor perlu mengetahui apa yang dilakukan.

(b) Data tentang ketetapan, peraturan, prosedur lain terhadap peraturan

c) Wewenang (*Authority*)

Wewenang akan berbeda-beda dari satu program ke program lain serta memiliki bentuk yang berbeda-beda, seperti misalnya: hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan, mengeluarkan perintah ke pejabat lain, menarik dana dari suatu program, dan lain-lain.

d) Fasilitas-fasilitas (*Facilities*)

Fasilitas-fasilitas meliputi bangunan, perlengkapan, dan pembekalan.

c. Sikap kecenderungan (*Disposisi*)

Apabila pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka melaksanakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat keputusan. Begitu juga sebaliknya apabila terjadi hal yang berlawanan. Dengan demikian kecenderungan-kecenderungan pelaksana biasanya menimbulkan pengaruh terhadap kelancaran implementasi, baik yang mendukung maupun yang menghambatnya.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi yang melaksanakan kebijakan mempunyai pengaruh penting terhadap pelaksanaan kebijakan dapat dimungkinkan dihambat oleh struktur birokrasi yang panjang dan berbelit-belit, serta sistem prosedural yang tidak efisien.

Implementasi kebijakan publik banyak ditentukan oleh aparat pelaksana dalam birokrasi dan prosedur implementasi atau karakteristik

para pejabat birokrasi. Namun demikian sesungguhnya juga banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar birokrasi.

Ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yaitu:

a) Standard Operating Procedures (SOP)

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumberdaya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam pekerjaanya organisai-organisasi yang kompleks dan tersebar luas.

SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal dari masa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personal baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar SOP menghambat implementasi.

b) Fragmentasi

Fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komisi-komisi legislatif, kelompok kepentingan, ~~... dan sifat kebijakan dan sifat~~

Keempat aktor-faktor diatas bekerja secara simultan dan berinteraksi antara satu dan yang lainnya untuk membantu bahkan menghambat implementasi kebijakan.

Muhajir Darwin mengemukakan:<sup>18</sup>

“Proses implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acapkali rumit, diwarnai pembentukan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran”.

Sementara menurut Abdul Wahab Solichin suatu proses implementasi kebijakan merupakan keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.<sup>19</sup>

Selanjutnya agar tujuan-tujuan kebijakan tersebut dapat tercapai kebijakan publik tersebut diterjemahkan ke dalam bentuk program-program dan dilaksanakan ke dalam bentuk kegiatan-kegiatan yang memiliki ciri-ciri operasional seperti:<sup>20</sup>

- e. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan program tersebut.
- f. Berbagai sasaran yang hendak dicapai.
- g. Besarnya biaya yang diperlukan beserta identifikasi sumbernya.
- h. Jenis-jenis kegiatan yang akan dilaksanakan.

---

<sup>18</sup> Muhajir Darwin, Hasil Lokakarya, “Analisis Kebijakan Sosial”, UGM Yogyakarta. 1992.

<sup>19</sup> Abdul Wahab Solichin, “Analisis Kebijakan dan Evaluasi dan Implementasi Kebijakan Negara”

Pada kenyataannya setelah kebijakan tersebut dijalankan hasilnya sering tidak mencapai hasil yang diharapkan, menurut Willian N. Dunn:<sup>21</sup>

“Hasil kebijaksanaan (policy outcomes) adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijaksanaan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua hasil tersebut terjadi seperti yang diterapkan atau dapat diduga sebelumnya. Perubahan moneter dunia, krisis bahan bakar, bencana alam, dan sebagainya membuat rencana meleset atau hasil yang timbul sesuai dengan yang diharapkan”.

Sementara menurut Irfan Islamy:

Penilaian terhadap kebijaksanaan seringkali menunjukkan bahwa kebijaksanaan negara tersebut tidak mencapai hasil atau memperoleh dampak yang diharapkan. Tidak tercapainya tujuan kebijaksanaan ini disebabkan adanya faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Tersedianya sumber-sumber yang terbatas baik tenaga, biaya, material, waktu, dan sebagainya, sehingga dampak yang diharapkan tidak tercapai.
- b. Kesalahan dalam administrasi kebijaksanaan-kebijaksanaan negara akan mengurangi tercapainya dampak kebijaksanaan negara. Apapun baiknya isi kebijaksanaan negara, kalau tidak diadministrasikan dengan baik akan sulit mencapai dampak yang diharapkan.
- c. Problem-problem publik seringkali timbul karena adanya berbagai macam faktor, sedangkan kebijaksanaan seringkali dirumuskan hanya atas dasar salah satu dari sejumlah faktor kecil.

---

<sup>21</sup> William N. Dunn, “Analisa Kebijakan Publik” Harindata, Yogyakarta, 2001, hal 52

- d. Masyarakat memberikan respon atau melaksanakan kebijaksanaan negara dengan cara-cara sendiri sehingga dapat mengurangi atau menghilangkan dampaknya.
- e. Adanya beberapa kebijaksanaan negara yang mempunyai tujuan bertentangan satu sama lain.
- f. Adanya usaha-usaha untuk memecahkan beberapa masalah tertentu yang memakan biaya lebih besar dari masalah-masalahnya sendiri.
- g. Banyaknya problem-problem publik yang tidak dapat dipecahkan secara tuntas.
- h. Adanya masalah-masalah baru yang lebih menarik dan dapat mengalihkan perhatian orang dari masalah-masalah yang telah ada.

### **3. Peraturan Daerah**

Di dalam penyelenggaraan otonomi daerah ada dua macam produk hukum yang utama yang dapat dihasilkan oleh suatu daerah sebagai bentuk kebijakan daerah, yaitu:

- a. Peraturan Daerah (Perda)
  - Peraturan Daerah Propinsi disusun oleh DPRD Propinsi bersama dengan Gubernur.

- Perdes atau yang setingkat disusun oleh BPD atau yang setingkat. Sedangkan tata cara perubahan Perdes atau yang setingkat diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Yang bersangkutan.

Peraturan Daerah adalah peraturan yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan memenuhi syarat-syarat formal tertentu serta memiliki kekuatan hukum dan bersifat dapat mengikat dan memaksa.

Pada pengertian lain peraturan daerah adalah naskah dinas yang berbentuk perundang-undangan, yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan untuk mewujudkan kebijaksanaan baru, melaksanakan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menetapkan sesuatu organisasi dalam lingkungan Pemerintah Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud dengan Perda lain adalah Peraturan daerah yang sejenis dan sama kecuali untuk perubahan.

Agar suatu Perda dapat berfungsi dengan efektif, maka sebaiknya dilakukan upaya-upaya untuk mensosialisasikan Peraturan Daerah tersebut. Antara lain dengan melakukan penyuluhan dan mempublikasikannya melalui media massa baik cetak maupun elektronik

Untuk melaksanakan peraturan daerah, dan atas kuasa dari peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah.

b. Keputusan Kepala Daerah

Keputusan Kepala Daerah adalah Keputusan Bupati / Walikota sebagai Kepala Daerah untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah, dan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur, diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Pengundangan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur dilakukan menurut cara yang syah, dan merupakan keharusan agar Peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah tersebut mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

#### 4. Trafficking

*Trafficking* menurut Koalisi Anti-Trafficking, didefinisikan sebagai pergerakan manusia lintas batas, mengandung konotasi pemaksaan, penipuan, dan perdagangan manusia. Departemen Luar Negeri Amerika Serikat (AS) mendefinisikan *trafficking*, khususnya untuk anak dan perempuan, untuk keperluan prostitusi dan kerja paksa, merupakan satu dari kegiatan kriminal internasional yang berkembang sangat cepat. Saat ini dunia diperkirakan terdapat satu juta sampai dua juta orang diperlakukan sebagai barang

dagangan lintas batas setiap tahun, dan sekitar 50.000 orang di antaranya masuk ke AS.<sup>22</sup>

Secara garis besar, menurut Protokol Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), istilah *trafficking*, diartikan sebagai praktik perdagangan dan eksploitasi manusia. Eksploitasi tersebut dilakukan baik dari segi seksual maupun tenaga kerja, dan dilakukan secara paksa disertai ancaman dan kekerasan. Dalam konteks *trafficking*, persetujuan dari korban dianggap tidak ada lantaran hal itu dilakukan melalui penyalahgunaan kekuasaan, penipuan, dan kecurangan.<sup>23</sup>

Banyak negara keliru dalam memahami definisi ini dengan melupakan perdagangan manusia dalam negara atau menggolongkan migrasi tidak tetap sebagai perdagangan. Bentuk-bentuk perdagangan berat, didefinisikan sebagai:

1. Perdagangan seks dimana tindakan seks komersial diberlakukan secara paksa, dengan cara penipuan, atau kebohongan, atau dimana seseorang diminta secara paksa melakukan suatu tindakan demikian atau belum mencapai usia 18 tahun
2. Merekrut, menampung, mengangkut, menyediakan, atau mendapatkan seseorang untuk bekerja atau memberikan pelayanan melalui paksaan,

---

<sup>22</sup> "Trafficking, Indonesia masuk Peringkat Ketiga", Kompas, Kolom Iptek pada Tanggal 27 Agustus 2002, Hal 23

<sup>23</sup> "Perdagangan Manusia Melalui Trafficking" Kompas, Kolom Masyarakat, Tanggal 27 Agustus 2002, Hal 23

penipuan atau kekerasan untuk tujuan penghambaan, penjeratan hutang (ijon) atau perbudakan.<sup>24</sup>

Dalam definisi-definisi ini, para korban tidak harus secara fisik diangkut dari satu lokasi ke lokasi lainnya. Definisi ini juga secara jelas berlaku pada tindakan merekrut, menampung, menyediakan, atau mendapatkan seseorang untuk maksud-maksud tertentu.<sup>25</sup>

Secara teoritis tiadanya definisi yang berlaku umum bukan sesuatu yang mengherankan, sebab perdagangan manusia adalah fenomena yang sangat ekstrim, seperti seks, uang, pelacuran dan narkoba. Sampai sekarang definisi yang tepat masih menjadi pertanyaan akademis. Walaupun begitu untuk menjawab ketiadaan sebuah definisi konkret yang dapat diterima di tingkat internasional, Protokol Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mencegah, memberantas dan menghukum perdagangan manusia, mendefinisikan sebagai:

“Kegiatan mencari, mengirim, memindahkan, menampung, atau menerima tenaga kerja dengan ancaman, kekerasan atau bentuk-bentuk pemaksaan lainnya, dengan cara menculik, menipu, memberdaya (termasuk membujuk dan mengiming-imingi) korban, menyalahgunakan kekuasaan/wewenang atau memanfaatkan ketidaktahuan, keingintahuan, kepolosan, ketidakberdayaan dan tidak adanya perlindungan terhadap korban atau dengan memberikan atau menerima pembayaran atau imbalan untuk mendapatkan ijin/persetujuan dari orang tua, wali atau orang lain yang mempunyai wewenang atas diri korban, dengan tujuan untuk menghisap dan memeras tenaga (mengeksplorasi) korban.”<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> [www.usembassyjakarta.org/](http://www.usembassyjakarta.org/) Laporan Tahunan Departemen Luar Negeri Amerika Serikat Mengenai Perdagangan Manusia/ 6 Oktober 2006

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Kombes (Pol) Tri Priyo, “Melawan Perdagangan Perempuan, Butuh Kemauan Semua Pihak” dalam Jurnal Perempuan, “Perdagangan Perempuan dan Anak Indonesia”, Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta, 2004, hal 68

Definisi *trafficking* menurut UU Nomor 23 tahun 2004 adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.

Sedangkan definisi *trafficking* menurut Perda Kabupaten Indramayu No.14 Tahun 2005 adalah perdagangan manusia yang mencakup unsur-unsur atau tindakan dengan cara rekrutmen, transportasi, transfer, penampungan atau penerimaan orang dengan ancaman atau penggunaan kekuatan atau bentuk pemaksaan lainnya, penculikan, penipuan, pemberdayaan, penyalahgunaan kekuasaan atau imbalan lain dalam memperoleh persetujuan dari seseorang yang memiliki kendali atas orang lainnya untuk tujuan dieksplorasi.

#### **5. Eksploitasi Seksual**

Satu unsur penting dari definisi perdagangan manusia adalah tujuan dilakukannya perbuatan tersebut untuk eksploitasi. Namun tidak ada pengertian yang pasti dari eksploitasi seksual. Bahkan pada pertemuan Negara-negara yang tergabung dalam PBB (protocol trafficking) yang membahas tentang trafficking tidak memberi pengertian eksploitasi seksual. Protocol trafficking hanya mengatur mengenai eksploitasi dalam bentuk

melacurkan orang lain (*exploitation of the prostitution of others*) dan bentuk-bentuk eksploitasi lainnya (*other forms of sexual exploitation*) dalam konteks perdagangan manusia. Pengertian *exploitation of the prostitution of others* dan *sexual exploitation* dengan sengaja tidak didefinisikan lebih lanjut. Istilah atas kegiatan prostitusi dan eksploitasi seksual merupakan satu-satunya bentuk dari definisi *trafficking* yang dengan sengaja dibiarkan tidak didefinisikan dan juga tidak didefinisikan dimanapun dalam hukum internasional.<sup>27</sup>

Lebih dari 100 perwakilan negara-negara yang menegosiasikan *Trafficking Protocol* di Komisi Kejahatan PBB (*UN Crime Commission*) tidak dapat mencapai kata sepakat mengenai kedua bentuk definisi ini, dan oleh karenanya mereka membiarkan kedua definisi ini, tidak didefinisikan. Sebagian besar delegasi/ perwakilan negara dan kaukus Hak Asasi Manusia menyadari bahwa tiap-tiap negara memiliki perbedaan hukum dan kebijakan yang beragam mengenai pekerja seks dewasa. Banyak dari negara-negara ini tidak mau dan tidak memiliki kemampuan untuk menandatangani/ menyetujui protocol tentang *trafficking* ini jika hal ini memaksa mereka untuk mengubah hukum tentang kebijakan prostitusinya.<sup>28</sup>

Namun ada pengertian mengenai eksploitasi seksual yang didefinisikan oleh LBH Apik yaitu seksual manusia secara berlebihan untuk

---

<sup>27</sup> [www.prakarsa-rakyat.org/Perdagangan](http://www.prakarsa-rakyat.org/Perdagangan) Manusia Dalam Rancangan KUHP

<sup>28</sup> Ibid

mendapat keuntungan materi atau non-materi bagi diri sendiri atau orang lain.<sup>29</sup>

Sedangkan Perda No 14 Tahun 2005 mendefinisikan Eksploitasi Seksual sebagai penggunaan manusia untuk tujuan seksual dengan imbalan tunai atau dalam bentuk lain antara korban, pembeli jasa seksual, perantara atau agen, pihak lain yang memperoleh keuntungan dari perdagangan seksualitas manusia tersebut.

#### **E. Definisi Konseptual**

Konsep adalah unsur yang merupakan definisi yang dipakai peneliti untuk menggambarkan abstrak suatu fenomena sosial ataupun fenomena alami dan memberikan batasan antara konsep yang satu dengan konsep lainnya agar tidak terjadi kesalahpahaman. Adapun konsep-konsep yang dipergunakan adalah:

##### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah.

##### **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah suatu tindakan pelaksanaan dari kebijakan yang berbentuk program yang telah ditetapkan dengan menggunakan berbagai macam sumber daya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

---

<sup>29</sup> [Lpikbandung.blogspot.com/RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi Menjadi Bulan-bulanan](http://Lpikbandung.blogspot.com/RUU-Anti-Pornografi-dan-Pornoaksi-Menjadi-Bulan-bulanan)

### 3. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah peraturan yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan memenuhi syarat-syarat formal tertentu serta memiliki kekuatan hukum dan bersifat dapat mengikat dan memaksa.

### 4. Trafficking

*Trafficking* atau perdagangan manusia adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.

### 5. Eksploitasi Seksual

Eksploitasi Seksual adalah penggunaan manusia untuk tujuan seksual dengan imbalan tunai atau dalam bentuk lain antara korban, pembeli jasa seksual, perantara atau agen, pihak lain yang memperoleh keuntungan dari perdagangan seksualitas manusia tersebut.

## F. Definisi Operasional

Menurut Koentjaraningrat yang dimaksud dengan definisi operasional adalah usaha untuk mengubah konsep-konsep yang berupa construct dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.<sup>30</sup> Definisi operasional dijadikan pegangan dalam melakukan penelitian.

Adapun variabel yang meliputi dalam penelitian ini adalah:

1. Isi dan konteks Perda Kabupaten Indramayu No.14 Tahun 2005 Tentang Pencegahan dan Pelarangan Trafiking Untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak Di Kabupaten Indramayu
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi.
  - a. Komunikasi
    - Tranmisi
    - Kejelasan
    - Konsisten
  - b. Sumber daya
    - Staf
    - Informasi
    - Wewenang
    - Fasilitas-fasilitas
  - c. Sikap kecenderungan (Disoposisi)

---

<sup>30</sup> Koentjoroningrat, "Metode-metode Penelitian Masyarakat", PT. Gramedia, Hal 175

d. Struktur birokrasi

- Standard Operating Procedures (SOP)
- Fragmentasi

## G. Metodologi Penelitian

Dalam penelitian metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat mempertanggungjawabkan secara ilmiah.<sup>31</sup>

Winarno Surachman berpendapat metodologi adalah pengetahuan tentang bagaimana cara kerja untuk memahami objek-objek yang menjadi sasaran dari ilmu yang bersangkutan.

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis, dimana metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Sedangkan menurut Mohamad Nazir, metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.<sup>32</sup> Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskriptif, gambaran atau tulisan secara sistematis, faktual serta akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki dengan ciri-ciri sebagai berikut:

---

<sup>31</sup> Winarno Surachman, *Suatu Pengantar Dasar dan Teknik Research*, Bandung: CV Tarsito, hal 39

- a. Berusaha untuk mengembangkan konsep dan menghimpun fakta dengan cara menggambarkan atau melukiskan keadaan obyek atau subyek penelitian.
- b. Data yang dikumpulkan, disusun, dianalisis, dan digambarkan dalam bentuk tulisan.

## **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Indramayu yaitu dengan mengambil studi kasus *trafficking* di Kabupaten Indramayu.

Alasan pemilihan lokasi yaitu karena penulis tertarik untuk mengetahui implementasi Perda Kabupaten Indramayu No.14 Tahun 2005 Tentang Pencegahan Dan Pelarangan Trafiking Untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak di Kabupaten Indramayu mengingat begitu maraknya trafiking di Kabupaten Indramayu dan pemerintah Kabupaten Indramayu sedang bekerja keras untuk memberantas trafiking..

## **3. Jenis Data**

Jenis data dalam penelitian ini dibagi menjadi dua yaitu data primer dan data sekunder.

### **a. Data primer**

Data primer adalah semua informasi mengenai konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) yang diperoleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan obyek penelitian

b. Data sekunder

Data sekunder adalah semua informasi yang diperoleh secara tidak langsung, melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) didalam unit analisa yang dijadikan objek penelitian.<sup>33</sup>

#### 4. **Teknik Pengumpulan Data**

Dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan dan obyek penelitian akan menggunakan teknik-teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Dokumentasi

Merupakan langkah yang ditempuh untuk mengumpulkan data-data melalui dokumen atau catatan yang tersedia di dalam suatu organisasi dengan materi yang diambil.

b. Interview/wawancara

Merupakan metode pengumpulan data yang diperlukan dengan mengadakan tanya jawab. Manfaat teknik ini adalah menjelaskan sedetail-detailnya pertanyaan yang diajukan. Objek yang akan di wawancara adalah Satgas Anti Trafficking.

#### 5. **Teknik Analisa Data**

Tujuan dari analisa data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami. Analisa data adalah proses perumusan data agar dapat diklasifikasikan kerja keras, daya kreatif serta intelektual yang tinggi.

---

<sup>33</sup> Kuantitatif, Metode-metode Penelitian Manajemen, PT. Grafindia, Jakarta, hal 120

Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan model analisa kualitatif yaitu usaha mengambil berdasarkan pemikiran logis atas berbagai data yang diperoleh dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumentasi resmi dan