

**Implementasi Undang – Undang Nomor 21 Tahun
2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana
Perdagangan Orang
Studi Kasus di Desa Tubuhue Kecamatan
Amanuban Barat
Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS)**

Junus J. Beliu¹ dan Yusinta N. Fina²

Jurusan Ilmu Administrasi Negara – FISIP
Universitas Terbuka – UPBJJ-UT Kupang, Jl. Pulau
Indah No 6 –Kupang –NTT 85228
junus@ecampus.ut.ac.id

Abstrak

Perdagangan manusia merupakan kejahatan yang tidak hanya melibatkan jaringan dalam negeri tetapi sudah melibatkan jaringan lintas negara. UU Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, merupakan salah satu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk menghambat dan memberantas kasus perdagangan orang. Penelitian ini untuk menggambarkan bagaimana implementasinya. Tujuannya, untuk mengetahui bagaimana implementasi UU ini dan faktor – faktor yang menghambatnya. Hasil Penelitian dengan metode deskriptif kualitatif, menunjukkan bahwa masyarakat Desa Tubuhue relatif tidak mengetahui UU ini dan menganggap perdagangan manusia bukan merupakan hal yang penting untuk dibahas. Bila terjadi kekerasan atau hal lain yang berhubungan dengan tindak pidana perdagangan orang, itu merupakan masalah pribadi yang tidak perlu dibesar – besarkan. Oleh karena itu sosialisasi dan pencerahan perlu terus dilakukan ke masyarakat.

Kata kunci : Perdagangan Orang dan implementasi kebijakan publik

PENDAHULUAN

Masalah perdagangan manusia (*human trafficking*) sudah lama terjadi dan hal ini tidak lepas dari keberadaan manusia sebagai makhluk sosial. Kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan dari lingkungan disekitarnya.

Mereka akan menjadi paripurna apabila berhubungan dengan orang lain, atau dengan kata lain manusia tidak bisa hidup sendiri tanpa bantuan orang lain. Namun demikian, hal ini juga bisa menjadi bencana bila berada di tangan orang yang tidak bertanggung jawab. Manusia dapat dieksploitasi oleh orang lain dan dipaksa bekerja tanpa diberikan upah dan yang paling populer adalah eksploitasi seksual.

Perdagangan manusia merupakan kejahatan yang digolongkan dalam kejahatan internasional. Hal ini disebabkan kejahatan dilakukan tidak hanya dengan melibatkan jaringan dalam negeri tetapi sudah melibatkan jaringan lintas negara. Perjalanan sejarah menjelaskan bahwa perdagangan manusia diawali oleh perbudakan yang terjadi pada jaman penjajahan. Bahkan pada jaman kolonialisme, perbudakan merupakan akibat dari penjajahan itu sendiri. Pada era sekarang ini model perdagangan manusia semakin canggih. Fenomena kemiskinan memaksa manusia untuk bekerja memenuhi kebutuhan hidup mereka. Peluang ini digunakan secara baik oleh para pelaku perdagangan manusia dengan dalil bekerja sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI) banyak masyarakat khususnya dari golongan masyarakat rendah masuk ke dalam perangkap mafia perdagangan manusia.

Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan salah satu Provinsi yang aktif dalam mengirimkan tenaga kerja ke luar negeri. Data berikut ini merupakan sebaran pengiriman TKI ke luar negeri

Tabel 1.
Banyaknya Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke Luar Negeri
Menurut Negara Tujuan dan Jenis Kelamin

Negara Tujuan	2010			2011			2012		
	L	P	Total	L	P	Total	L	P	Total
Malaysia	2 884	0	2 884	3 548	552	4 100	3 737	1 670	5 407
Singapura	0	2 151	2 151	0	1 581	1 581	0	1 180	1 180
Hongkong	0	132	132	0	33	33	0	94	94
Brunai	0	89	89	0	325	325	3	124	127
Taiwan	0	0	0	0	2	2	0	0	0
Timor Leste	0	0	0	0	6	6	0	0	0
Saudi Arabia	0	6	6	0	0	0	1	0	1

Kuwait	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Jumlah	2 884	2 378	5 262	3 548	2 499	6 047	3 741	3 070	6 811

Sumber: BPS Prop. NTT, 2015

Data pada tabel di atas menunjukkan bahwa Propinsi NTT adalah propinsi yang banyak mengirim tenaga kerja ke luar negeri. Malaysia merupakan negara tujuan yang paling banyak diminati oleh para pencari kerja dari NTT. Provinsi ini merupakan salah satu provinsi yang cukup rawan dalam kasus perdagangan manusia. Anggota Komisi Nasional (Komnas) Hak Asasi Manusia (HAM) Natalius Pigai, mengatakan perdagangan manusia (*human trafficking*) di NTT sudah menjadi persoalan serius, bahkan menjadikan NTT sebagai salah satu provinsi darurat *human trafficking*. Dikatakannya NTT adalah daerah yang paling banyak mengirimkan tenaga kerja ke luar negeri yang dipicu oleh tingginya pendapatan yang diterima para tenaga kerja (*Pos Kupang edisi Jumat, 12 Desember 2014 hal 1*).

Data dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (APIK) menjelaskan kejahatan perdagangan manusia (*human trafficking*) yang bertopeng pengiriman tenaga kerja dari NTT ke luar daerah maupun keluar negeri menunjukkan tren peningkatan. Sepanjang 2014, terjadi 24 kasus dengan jumlah korban 426 orang, meningkat 383 persen lebih dari jumlah orang tahun 2013 yang hanya terjadi 13 kasus dengan jumlah korban 11 orang. Menurut Dani Manu Koordinator Divisi Perubahan Hukum LBH APIK data tersebut berasal dari riset kasus yang diadukan masyarakat dan surat kabar –surat kabar yang terbit di Kupang yang didominasi kaum perempuan dan anak (*Victory News edisi Rabu 21 Januari 2015 hal 1*).

Bisnis perdagangan manusia di NTT telah merambat sampai ke kepolisian. Kasus terbaru di akhir tahun 2014 yang diadukan Brigadir Polisi (Brigpol) Rudy Soik menjadi mata rantai betapa telah mengakarnya bisnis perdagangan manusia. Kepala Satuan Tugas (Kasatgas) Pemberantasan *human trafficking* Polda NTT Kumpul Cecep Ibrahim, S.IK menemukan bukti beberapa oknum anggota Polri lingkup Polda NTT yang merekrut dan menyeter calon tenaga kerja kepada Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI). Cecep menjelaskan timnya baru menemukan oknum anggota Polri yang menyeter dan merekrut tenaga kerja yakni DA dan DS

(Pos Kupang 8 Desember 2014 hal. 1). Fakta lain terungkap dengan ditemukannya bukti baru keterlibatan oknum anggota Polres Kupang berinisial DD. Dikatakan modus keterlibatan oknum anggota Polres Kupang itu dengan cara “menyetor” calon tenaga kerja wanita (TKW) kepada John Killa sebagai salah seorang agen perorangan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri. (Pos Kupang edisi Jumat 12 Desember 2014 hal 1). Hal ini mengindikasikan telah mengakarnya bisnis perdagangan manusia.

Direktris LBH APIK NTT Ansy Damaris Rihi Dara menjelaskan maraknya *human trafficking* di NTT memperlihatkan dengan jelas bahwa penegakan hukum di NTT tajam ke bawah dan tumpul ke atas. Dari data yang dimiliki ada 32 orang yang dinyatakan sebagai tersangka semuanya adalah petugas lapangan. Dia menambahkan bahwa selama ini PJTKI hanya sebatas ditetapkan status tersangka, namun tanpa ada proses hukum lanjutan. Sebelumnya mantan anggota DPD RI asal NTT Sarah Lery Mboeik mengatakan ada 26 kasus *trafficking* yang dilaporkannya ke polisi, namun hanya tiga kasus yang diproses (*Victory News edisi Rabu 21 Januari 2015 hal 1*).

Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) sebagai salah satu kabupaten yang ada di NTT merupakan salah satu penyumbang Tenaga Kerja Indonesia (TKI) terbanyak di NTT. Data pada tabel berikut merupakan data pengiriman TKI dari Kabupaten TTS.

Tabel 2
Jumlah TKI dari TTS

No	Tahun	Jumlah	Keterangan
1	2010	126	
2	2011	350	
3	2012	435	
4	2013	400	
5	2014	476	
	Jumlah	1787	

Sumber : BPS Kab. TTS, 2015

Data di atas menunjukkan bahwa masyarakat di Kabupaten TTS memiliki kesempatan yang sangat besar untuk bekerja sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar daerah dan luar negeri. Potensi yang besar ini tidak terlepas dari perekonomian masyarakat yang masih rendah. Masyarakat tertarik untuk bekerja di luar daerah atau luar negeri karena didorong oleh pendapatan yang besar dengan harapan bisa merubah kehidupannya.

Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang merupakan salah satu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai bentuk dari upaya menghambat dan memberantas kasus perdagangan orang. Dalam Pasal 1 dijelaskan bahwa yang termasuk tindak 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 manfaat dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan didalam negara maupun antar negara untuk tujuan eksploitasi atau menyebabkan orang lain tereksplorasi. Dalam implementasinya belum berjalan maksimal hal ini ditandai dengan masih maraknya kasus yang terjadi dan bahkan telah mengakar di masyarakat.

Implementasi kebijakan merupakan satu tahapan dari proses kebijakan publik dan merupakan hal yang sangat krusial. Suatu kebijakan bagaimanapun baiknya perumusan dan pembuatannya, bila tidak diimplementasikan dengan baik maka tujuan kebijakan tidak akan terwujud. Suatu kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan. Dalam kaitan dengan ini maka perilaku aktor dalam kebijakan sangat penting. Menurut James Anderson dalam Wahab (1997) memberi makna kebijakan sebagai perilaku aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Sang aktor dapat berupa individu atau organisasi, dapat pemerintah maupun non pemerintah (Kusumanegara, 2010;1). Para aktor masing – masing mempunyai karakteristik yang mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi proses kebijakan. Masyarakat sebagai sasaran kebijakan memiliki peranan yang sangat penting dalam keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Desa Tubuhue Kecamatan Amanuban Barat Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) merupakan salah satu desa yang berbatasan langsung dengan Kota Soe ibukota Kabupaten TTS. Hal ini akan memberikan pengaruh yang

besar terhadap kehidupan masyarakatnya, baik dalam hal perekonomian, politik, sosial dan budaya. Desa Tubuhue merupakan salah satu desa yang aktif dalam mengirimkan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri. Pada tahun 2014 sampai tahun 2015 ini tercatat TKI yang dikirim berjumlah 15 orang. Jumlah ini mengindikasikan bahwa masyarakat di desa ini cenderung menganggap bahwa bekerja di luar negeri dapat menjanjikan masa depan yang baik, walaupun sering ditemukan berbagai permasalahan yang dialami oleh para TKI. Permasalahan yang sering dialami oleh para TKI meliputi pelecehan seksual, gaji tidak dibayar, gangguan jiwa, cacat fisik, dan lain – lain. Data menunjukkan bahwa di Desa Tubuhue ini, tercatat 1 (orang) warga desa ini mengalami gangguan jiwa setelah bekerja di luar negeri sebagai TKI.

Sebuah UU bila telah diundangkan dalam lembaran negara maka UU tersebut dianggap telah diketahui dan dipahami oleh masyarakat. UU Nomor 21 Tahun 2007 merupakan salah satu peraturan perundang–undangan yang telah disahkan dan diundangkan. Dengan demikian masyarakat dianggap telah mengetahui dan memahami kebijakan tersebut. Namun demikian, hasil pengamatan yang dilakukan, masyarakat khususnya masyarakat Desa Tubuhue belum sepenuhnya memahami kebijakan tersebut. Menurut pengakuan masyarakat mereka belum mengetahui dan memahami hal tersebut.

Masalah pokok dalam penelitian ini adalah: Bagaimana Implementasi Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang? dan apa saja faktor – faktor yang menghambat implementasi Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui bagaimana implementasi Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
2. Mengetahui Faktor – faktor yang menghambat implementasi Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

Kajian Pustaka

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penutupan undang–undang. implementasi dipandang secara luas mempunyai makna

pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan atau tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislative bisa dijalankan. Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program. Dampak implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang-undang publik dan keputusan yudisial (Winarno, 2012:147-148).

Mazmanian dan Sabatier (Nugroho, 2006) mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Riant Nugroho (2006) menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Implementasi kebijakan dipahami juga sebagai suatu proses, output dan outcome (Kusumanegara, 2010).

Model – Model Implementasi (dalam Indiahono, 2009)

1. Model George C. Edwards III (1980)

Dalam pandangan Edwards III implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yakni:

- a. Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara

pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.

- b. Sumberdaya, yaitu menunjuk setiap kebijakan yang harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.
- c. Disposisi, menunjuk karaktersitik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam aras program yang telah digariskan dalam *guideline* program. Komitmen dan kejujurannya membawahnya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran.
- d. Struktur birokrasi, menunjuk struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya

sudah ditetapkan melalui standar operating procedur (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat.

Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif yang memaparkan variabel penelitian secara lengkap sesuai dengan permasalahan yang diteliti yang berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi dan dokumen resmi lainnya.

2. Tempat dan Fokus Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Desa Tubuhue Kecamatan Amanuban Barat Kabupaten TTS, dengan fokus pada Implementasi UU Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. yang meliputi komunikasi, Sumber – sumber, disposisi dan struktur organisasi. Komunikasi dilihat dari unsur transmisi, konsisten, kejelasan dan sebelumnya dikaji intensitas sosialisasi mengenai UU Nomor 21Tahun 2007. Aspek sumber daya dikaji dari unsur sumber daya manusia, sumber daya keuangan dan fasilitas. Disposisi dikaji dari tindakan pelaksana, sedangkan struktur organisasi dilihat dari unsur standar operasi prosedur.

3. Metode dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan teknik yang digunakan dalam mengumpulkan data adalah observasi, kuesioner, wawancara terbuka dengan informen kunci, informal *talk* (pembicaraan tidak resmi), dan studi pustaka (dokumen, arsip, buku dan lain – lain)

4. Informen dan Sumber Data

Informen dalam penelitian ditarik dengan menggunakan teknik penarikan sampel *Purposive sampling* yaitu teknik penarikan sampel

yang dilakukan secara sengaja, yakni semua pihak yang dapat membantu peneliti dalam memberikan informasi mengenai masalah yang diteliti dan mengetahui dengan jelas tentang implementasi UU Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Para informan yaitu Kepala desa, tokoh masyarakat, tokoh Agama, tokoh Adat, warga masyarakat Desa Tubuhue yang pernah menjadi TKI yang berjumlah 15 orang dan informan-informan lain yang dapat memberikan informasi yang dibutuhkan. Selain itu juga sumber data tertulis seperti sumber buku dan majalah ilmiah, sumber dari arsip, dokumen pribadi dan dokumen resmi.

5. Instrumen dan Teknik Pengumpulan Data

Instrumen utama dalam penelitian kualitatif adalah manusia yaitu peneliti itu sendiri. Peneliti melakukan pengamatan, terlibat langsung dalam wawancara dan diskusi. Hal ini dikarenakan manusia dapat bersifat responsif, dapat menyesuaikan diri, menekankan keutuhan, mendasarkan diri atas perluasan pengetahuan, memproses data secepatnya dan dapat memanfaatkan kesempatan untuk mengklasifikasikan dan mengiktisarkan suatu realitas. (Moloeng,1968;171).

6. Teknik Analisis Data

Untuk menganalisis data peneliti menggunakan teknik analisis data secara deskriptif kualitatif.

PEMBAHASAN

1. Implementasi Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Perdagangan orang adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalagunaan 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 maupun antar negara untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplotasi.

Aturan sesungguhnya dibuat untuk mengatur keselarasan hidup bermasyarakat. UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dibuat untuk melindungi hak asasi manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya. Hal ini tidak lepas dari salah satu tugas negara yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik yang sangat krusial. Dalam implementasi kebijakan sebuah kebijakan akan diuji apakah kebijakan tersebut layak atau tidak untuk dilaksanakan?. Tahapan ini adalah penentu keberhasilan suatu kebijakan. Menurut Edward III variabel penentu implementasi kebijakan adalah :

a. Komunikasi

Komunikasi yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi (Subarsono, 2011:90). Hasil penelitian yang dilakukan ditemukan bahwa masyarakat Desa Tubuhue relatif mengetahui adanya UU tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara yang dilakukan pada masyarakat. Umumnya masyarakat mengatakan bahwa mereka mengetahui adanya Undang – Undang perdagangan orang tetapi mereka tidak tahu secara lengkap isi dari aturan yang mengatur tentang perdagangan orang. Adam Talan masyarakat dusun C Desa Tubuhue mengatakan bahwa :

“Saya pernah mendengar adanya kasus perdagangan orang. Saya aktif mengikuti berita lewat radio pemerintah daerah dan biasanya ada himbuan dari pemerintah untuk memperhatikan anak, saudara dan sanak saudara lainnya yang ingin bekerja supaya tidak terperangkap dalam jaringan perdagangan orang. Menurutnya pemerintah

biasanya memberikan sosialisasi tentang aturan yang mengatur tentang perdagangan manusia.”

Sementara itu, Daniel Bire Doko warga dusun B Desa Tubuhue mengatakan bahwa

”saya belum mendengar adanya UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang namun saya sering mendengar tentang adanya korban perdagangan manusia.”

Senada dengan ini Danial Faot juga mengatakan bahwa ia belum mendengar aturan tersebut tetapi ia mengetahui bahwa perdagangan manusia merupakan bentuk kejahatan yang harus diberantas. Hal ini mengindikasikan bahwa belum semua masyarakat mengetahui tentang keberadaan UU Nomor 21 Tahun 2007. Walaupun demikian masyarakat mengetahui bahwa perdagangan manusia merupakan tindakan melawan hukum dan sering dilakukan oleh orang yang tidak bertanggung jawab. Oleh karena itu mereka harus selalu waspada.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan diketahui bahwa bekerja atau tawaran kerja keluar negeri merupakan salah satu cara atau alasan yang sering dijadikan tameng oleh oknum yang tidak bertanggung jawab untuk memuluskan niat buruk mereka. Dengan dalih untuk mempekerjakan orang keluar negeri, setiap orang tua diyakinkan untuk merelakan anaknya dibawah pergi oleh para calo tenaga kerja dan biasanya untuk memuluskan niatnya sejumlah uang diberikan kepada orang tua sebagai upah awal sebelum anaknya bekerja. Menurut Adam Talan :“Untuk memuluskan niatnya orang tua biasanya diberikan upah awal sebesar Rp.1.500.000 sampai Rp. 3.000.000; bila telah disepakati maka hari itu juga anaknya harus ikut dengan calo tenaga kerja dan tanggung jawab orang tua telah berakhir”. Senada dengan hal ini menurut Aleks Tse :”imbalan untuk orang tua yang mengizinkan anaknya mengikuti calo tenaga kerja adalah berupa uang yang langsung diberikan secara tunai dalam kisaran Rp. 1.000.000 sampai Rp. 2.500.000.

dengan demikian dapat disimpulkan bahwa komunikasi mengenai UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang belum diketahui secara mendalam oleh masyarakat di desa Tubuhue.

- b. Sumberdaya, yaitu menunjuk setiap kebijakan yang harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya financial (Indiahono, 2009:31). Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam implementasinya melibatkan banyak pihak seperti pemerintah, korporasi, kepolisian, pengadilan, masyarakat dan keluarga. Semua pihak ini berperan dalam tugasnya masing-masing. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib membuat kebijakan, program, kegiatan, dan mengalokasikan anggaran untuk melaksanakan pencegahan dan penanganan masalah perdagangan orang. Pemerintah perlu membentuk gugus tugas yang beranggotakan wakil-wakil dari pemerintah, penegak hukum, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan peneliti/akademisi.

Masyarakat berperan membantu upaya pencegahan dan penanganan korban tindak pidana perdagangan orang dengan memberikan informasi dan /atau melaporkan adanya tindak pidana perdagangan orang kepada penegak hukum atau pihak yang berwajib, atau turut serta dalam menangani korban tindak pidana perdagangan orang.

Hasil penelitian yang dilakukan ditemukan bahwa masyarakat tidak mengetahui dan bahkan menganggap bahwa perdagangan manusia bukan merupakan suatu hal yang penting untuk dibahas. Mereka menganggap bahwa bila terjadi kekerasan atau hal lain yang berhubungan dengan tindak pidana perdagangan orang, hal itu merupakan masalah pribadi yang tidak perlu dibesar-besarkan. Selain itu juga ditemukan bahwa di dusun C Desa Tubuhue terdapat beberapa kasus yang berhubungan dengan perdagangan orang antara lain Anaci

Faot salah seorang bekas Tenaga Kerja Wanita (TKW) ke Malaysia yang mengalami gangguan jiwa setelah pulang dari luar negeri. Selain itu Yumina Faot juga sempat diperdagangkan namun berhasil menyelamatkan diri pulang ke kampung halamannya. Menurut Yakob Faot dan Noh Faot saudara kandung dari Anaci Faot yang mengalami gangguan jiwa mengatakan bahwa :

" gangguan jiwa memang sudah dialami oleh Anaci Faot namun apa yang harus dibuat oleh kami. Mungkin itu sudah menjadi jalan hidupnya dan untuk apa mempersoalkan hal itu".

Sedangkan menurut Yumina Faot :

"saya sudah mengharapkan bisa bekerja di luar negeri untuk mengubah nasib saya, namun saya telah melewati jalur yang salah dan karena itu saya melarikan diri kembali ke kampung halaman. Hal ini menjadi pengalaman yang paling berharga bagi saya dan bisa menjadi pelajaran agar kedepan tidak terjadi lagi pada saya"

Berdasarkan hasil wawancara diatas diketahui bahwa masyarakat dan bahkan korban dari perdagangan manusia menganggap persoalan yang dihadapi oleh mereka merupakan takdir yang tidak perlu dipersoalkan. Masyarakat tidak menjadikan itu sebagai persoalan yang perlu diselesaikan secara hukum tetapi itu hanya merupakan pengalaman hidup.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa sumber daya keuangan masyarakat yang serba kekurangan yang menyebabkan mereka untuk ikut bekerja di luar negeri dan tingkat pendidikan mereka yang rata-rata berpendidikan SMP saja yang menghambat mereka untuk mendapatkan pekerjaan yang layak di daerah mereka.

- c. Disposisi, menunjuk karaktersitik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Edward III (1980) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan (Widodo, 2008:104). Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam aras program yang telah digariskan dalam *guideline* program. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran.

Komitmen dan kejujuran merupakan hal yang diperlukan dalam pemberantasan tindak pidana perdagangan orang. Komitmen dari pemerintah, masyarakat dan aparat penegak hukum merupakan faktor yang sangat penting untuk pemberantasan tindak pidana perdagangan orang. Bila masyarakat tidak serius untuk memperjuangkan haknya maka perdagangan manusia akan terus berkelanjutan. Yulius Nuban salah satu tokoh masyarakat yang pernah melaporkan kasus perdagangan orang mengatakan bahwa :

“ ketika ia melaporkan kasus perdagangan orang yang menimpah sanak saudaranya ia mendapat pendampingan dari berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Menurut Nuban kerja sama dengan kepolisian daerah telah berhasil mencegah salah satu kasus yang kebetulan menimpahnya”.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ada komitmen yang kuat dari masyarakat, pemerintah, LSM, dan kepolisian untuk memberantas perdagangan orang. Namun harus diakui bahwa belum semua masyarakat mau dan siap untuk terlibat dalam upaya perdagangan

manusia. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa ada disposisi yang kuat dari masyarakat dalam implementasi UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang di desa Tubuhue.

- d. Struktur birokrasi. Menunjuk struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *standar operating procedur* (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor (Indiahono, 2009:32). Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasi UU ini belum ada struktur dan SOP yang jelas sehingga aparat maupun masyarakat menjadi bingung apabila ingin melaporkan jika terjadi pelanggaran yang menimpa diri mereka.

2. Faktor – faktor yang menghambat implementasi Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Berdasarkan hasil penelitaian yang dilakukan maka diketahui bahwa faktor – faktor yang menghambat implementasi UU Nomor 21 Tahun 2009 adalah :

- a. Tingkat pendidikan yang rendah
Pendidikan merupakan faktor yang paling penting dalam menunjang pekerjaan seseorang. Hal ini menyebabkan setiap lembaga atau organisasi menetapkan standar pendidikan yang cocok untuk menempati jabatan tertentu. Akibatnya, masyarakat yang memiliki tingkat pendidikan dan skil yang rendah tereliminasi dari dunia kerja. Tawaran bekerja di luar negeri dengan skil dan pendidikan minimal mendorong masyarakat berlomba – lomba

untuk bekerja di luar negeri apalagi dengan penghasilan yang besar. Kesempatan ini dimanfaatkan dengan baik oleh para pelaku kejahatan *trafficking* untuk menjalankan aksinya.

b. Komitmen untuk pemberantasan

Komitmen dan kejujuran merupakan hal yang diperlukan dalam pemberantasan tindak pidana perdagangan orang. Komitmen dari pemerintah, masyarakat dan aparat penegak hukum merupakan faktor yang sangat penting untuk pemberantasan tindak pidana perdagangan orang. Bila masyarakat tidak serius untuk memperjuangkan haknya maka perdagangan manusia akan terus berkelanjutan

c. Keluarga menganggap itu bukan persoalan

Masyarakat dan bahkan korban dari perdagangan manusia menganggap persoalan yang dihadapi oleh mereka merupakan takdir yang tidak perlu dipersoalkan. Masyarakat tidak menjadikan itu sebagai persoalan yang perlu diselesaikan secara hukum tetapi itu hanya merupakan pengalaman hidup.

SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian maka disimpulkan : 1) Masyarakat Desa Tubuhue relatif mengetahui adanya UU tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara yang dilakukan pada masyarakat. 2) Masyarakat tidak mengetahui dan bahkan menganggap bahwa perdagangan manusia bukan merupakan suatu hal yang penting untuk dibahas. Mereka menganggap bahwa bila terjadi kekerasan atau hal lain yang berhubungan dengan tindak pidana perdagangan orang, hal itu merupakan masalah pribadi yang tidak perlu dibesar – besarkan. 3). Ada komitmen yang kuat dari masyarakat, pemerintah, LSM, dan kepolisian untuk memberantas perdagangan orang.

Maka disarankan untuk : 1) Perlu adanya sosialisasi yang lebih intens kepada masyarakat mengenai UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Pemberantasan tindak Pidana Perdagangan Orang. 2) Masyarakat perlu diberi pemahaman tentang kejahatan perdagangan orang dan cara penyelesaiannya, dan 3) Perlu dibuat sebuah wadah partisipasi masyarakat dalam pemberantasan tindak pidana perdagangan orang.

DAFTAR PUSTAKA

- Fahrudin, Adi (2012). *Kesejahteraan Sosial Internasional*, Bandung : Alfabeta
- Indiahono, Dwiyanto. (2009). *Kebijakan Publik, Berbasis Dynamic Policy Analysis*, Yogyakarta : Gaya Media
- Kusumanegara, Solahuddin. (2010). *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Gava Media
- Miles B. Mathew., A. Michael Huberman. (1992). *Qualitative Data Analysis, Penerjemah Tjetjep Rohendi Rohidi Analisis Data Kualitatif*, Jakarta : UI-Press
- Subarsono, AG. (2011). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sugiyono, (2008). *Mertode Penelitian Administrasi*, Bandung : Alfabeta,
- Widodo, Joko. (2008). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang : Bayumedia Publishing,
- Winarno, Budi. (2012). *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus*, Yogyakarta : CAPS,
- Winarno, Budi. (2014). *Dinamika Isu – Isu Global Kontemporer*, Yogyakarta : CAPS
- Yared Levid Tnomel, (2011) *Peranan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Rumah Perempuan dalam Pendampingan Perempuan Korban Human Trafficking di Kota Kupang*, Undana, Kupang
- Pos Kupang edisi Jumat 12 Desember 2014 hal.1
- Victory News edisi Rabu 21 Januari 2015 hal 1
- Pos Kupang edisi Senin 8 Desember 2014 hal 1