

EVALUASI KEBIJAKAN PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN PERDAGANGAN MANUSIA (*TRAFFICKING*) TERUTAMA PEREMPUAN DAN ANAK DI KABUPATEN MINAHASA SELATAN PROVINSI SULAWESI UTARA

Oleh:

Debby D. V. Kawengian

Joyce Jacinta Rares

e-mail: debbykawengian@yahoo.com

Abstrak

Sampai dengan tahun 2013, kejahatan trafficking yang terjadi di Sulawesi Utara menunjukkan angka yang cukup tinggi. Rata-rata per tahunnya terungkap lebih sepuluh kasus. Sampai dengan pertengahan tahun 2013, Kepolisian Daerah Provinsi Sulawesi Utara sudah berhadapan dengan 13 (tiga belas) kasus trafficking. Angka-angka ini menunjukkan tingginya kejahatan trafficking yang terjadi di wilayah ini. Selain itu hal ini juga menjadi indikator bahwa Sulawesi Utara adalah salah satu daerah sasaran dari para trafficker

Persoalannya adalah bahwa semenjak tahun 2004, pemerintah Sulawesi Utara telah mengantisipasinya dengan membentuk Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perdagangan Orang Terutama Perempuan dan Anak. Tetapi ternyata hal ini tidak menyebabkan berkurangnya kejahatan trafficking di wilayah ini. Di Minahasa Selatan misalnya, kasus trafficking yang terjadi pada kabupaten ini merupakan yang tertinggi dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya di Provinsi Sulawesi Utara. Ini menunjukkan bahwa daerah ini merupakan sasaran utama dari kejahatan trafficking. Pertanyaannya kemudian adalah mengapa dengan telah ditetapkannya kebijakan penanganan trafficking, angka kejahatan ini tidak berkurang secara signifikan, terutama di kabupaten Minahasa Selatan.

Oleh karenanya penelitian ini berupaya untuk mengevaluasi proses pengimplementasian kebijakan penanganan dan pemberantasan perdagangan orang terutama perempuan dan anak (Perda Nomor 1 Tahun 2004). Sehingga kemudian dapat ditemukan jawaban tentang kelemahannya. Harapannya adalah, dari penelitian ini dapat direkomendasikan sebuah disain penanganan kejahatan trafficking yang efektif dan efisien. Sehingga selanjutnya berdasarkan rekomendasi dari penelitian ini, maka dapat dilanjutkan dengan kegiatan pemberdayaan lembaga dan masyarakat dalam rangka penguatan terhadap penanganan kejahatan trafficking di Sulawesi Utara.

Keywords : evaluasi proses, kebijakan anti trafficking, peningkatan kasus, rekomendasi

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tahun 2004 pemerintah provinsi Sulawesi Utara menerbitkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perdagangan Manusia. Ditetapkannya kebijakan ini dilandasi oleh maraknya kegiatan yang sistematis dan terorganisir untuk mempekerjakan perempuan dari wilayah Sulawesi Utara ke berbagai daerah lain di Indonesia. Para untuk dijadikan sebagai pekerja seks komersial. Tahun 2002, 18 (delapan belas) orang perempuan dijemput dan dipulangkan oleh pihak Kepolisian Daerah provinsi Sulawesi Utara dari Papua. 18 orang perempuan ini berusia antara 15 sampai dengan 20 tahun, dan merupakan korban perdagangan orang, yang dipekerjakan sebagai Pekerja Seks Komersial (www.antaraneews.com). Selanjutnya di tahun yang berikutnya 23 orang perempuan asal Sulawesi Utara kembali dari Timika, setelah menjadi korban penipuan janji mendapatkan pekerjaan yang layak di kota tersebut. Dari

hasil pemeriksaan oleh Kepolisian Daerah provinsi Sulawesi Utara, sebagian dari mereka telah terpapar HIV/AIDS.

Pasca penetapan kebijakan penanganan dan pemberantasan perdagangan manusia, Pemerintah Sulawesi Utara kemudian membentuk Gugus Tugas Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang Sulawesi Utara, melalui Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 249 Tahun 2010. Persoalannya kemudian bahwa angka aktivitas trafficking di Sulawesi Utara tidak juga berkurang. Data tahun 2013 (sembilan tahun setelah Perda anti *Trafficking* ditetapkan), sampai pertengahan tahun 2013, Kepolisian Daerah Sulawesi Utara telah menangani 13 kasus *trafficking*, rata-rata pada tiap kasusnya melibatkan lebih dari 5 orang perempuan, dengan demikian sampai pada pertengahan tahun ini sudah terdapat 65 orang perempuan korban *trafficking*.

Dari hasil pengamatan pada tahap pra penelitian bahwa dari sekian banyak daerah di Sulawesi Utara, Minahasa Selatan dan Tomohon adalah daerah yang memiliki kasus trafficking terbanyak. Dari sekian banyak perempuan yang berhasil "diselamatkan", sebagian besar adalah berasal dari dua daerah ini. Kasus terakhir adalah terungkapnya kasus perdagangan manusia (trafficking) yaitu perdagangan anak-anak gadis di bawah umur. Terbongkarnya eksploitasi seks anak-anak gadis pelajar di Kabupaten Minahasa Selatan ternyata melibatkan oknum pejabat setempat (hasil wawancara dengan informan).

Dalam kasus ini korban di rekrut oleh trafficker pada jam sekolah, menjual kepada pemakainya dengan harga Rp 250.000, hal ini membuat orang tua korban merasa terpukul dan meminta kepada pihak Kepolisian agar keadilan ditegakkan. Saat ini korban sudah dibawa ke Shelter untuk pemulihan secara psikologis. Sampai berita ini diturunkan pelaku sudah ditemukan yang melibatkan pejabat pemda Minsel dan anggota Polri.

Angka kejahatan *trafficking* di Sulawesi Utara yang relatif konstan dari tahun ke tahunnya membuktikan bahwa selama sembilan tahun setelah kebijakan Penanganan dan Pemberantasan Perdagangan Orang Terutama Perempuan dan Anak-anak diimplementasikan, ternyata kejahatan trafficking di Sulawesi Utara tetap berjalan. Atas dasar fenomena ini, maka dinilai perlu dilakukan evaluasi terhadap penerapan kebijakan ini. Dengan harapan bahwa akan dapat ditemukan jawaban tentang belum tertanganinya kasus-kasus trafficking di Sulawesi Utara meskipun pemerintah daerah sudah menetapkan kebijakan untuk mengatasi hal ini.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian masalah yang dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah "Mengapa implementasi kebijakan penanganan dan pemberantasan perdagangan orang terutama perempuan dan anak di Kabupaten Minahasa Selatan Provinsi Sulawesi Utara belum memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengungkapkan temuan-temuan tentang kegagalan dari implementasi kebijakan pencegahan dan perdagangan orang terutama perempuan dan anak-anak di Sulawesi Utara.
2. Memberikan rekomendasi akademik untuk perbaikan implementasi kebijakan ini.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademik:
Diharapkan dari penelitian dapat dikemukakan konsep baru tentang implementasi kebijakan.
2. Manfaat Praktis:
Dari penelitian ini diharapkan dapat dikemukakan desain baru tentang penanganan dan pencegahan perdagangan orang di Sulawesi Utara.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Evaluasi Kebijakan

Menurut Rosenbloom (2002:390), analisis kebijakan dan evaluasi implementasi dibutuhkan oleh para politisi dan administratur publik, oleh karena dua bidang ini memberikan pengetahuan tentang desain dan efek dari kebijakan (2002:414). Tetapi menurutnya, evaluasi terhadap implementasi kebijakan adalah tergantung pada analisis kebijakan. Namun demikian keduanya adalah kegiatan yang berbeda. Idealnya analisa restropektif dan evaluasi akan berpengaruh terhadap implementasi kebijakan dalam jangka pendek. Dengan demikian berdasarkan pemikiran Rosenbloom ini dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan dibutuhkan untuk kepentingan implementasi kebijakan itu sendiri.

Selanjutnya menurut Hattry (1976: 173) kegiatan evaluasi kebijakan adalah meliputi hal-hal sebagai berikut di bawah ini:

1. Menetapkan fokus dari evaluasi yang akan dilakukan.
2. Memutuskan data apa yang akan dihasilkan.
3. Menetapkan perubahan-perubahan yang akan diukur.
4. Menggunakan multi metode dalam melakukan pengukuran.
5. Mendesain evaluasi sehingga dapat merespons berbagai modifikasi program.
6. Mendesain evaluasi.

Ada banyak pendapat atau konsep tentang evaluasi kebijakan publik. Konsep lainnya adalah yang dikemukakan oleh Jones (1984:199), yaitu menurutnya bahwa:

“evaluation is an activity designed to judge the merits of government programs which varies significantly in the specification object, the techniques of measurement, the method of analysis and the forms of recommendation”.

Ini menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang dirancang untuk menilai atau mengukur manfaat dari suatu kebijakan atau program-program pemerintah yang dilaksanakan melalui sub-sub kebijakan yang lebih spesifik. Kegiatan evaluasi kebijakan memiliki teknik pengukuran tertentu, memiliki metode analisis serta menghasilkan rekomendasi kebijakan. Dalam kaitannya dengan kegiatan evaluasi, dari berbagai kegiatan di dalam evaluasi kebijakan, maka spesifikasi adalah bagian yang amat penting dan merupakan *trigger activity*. Ini dikarenakan melalui proses spesifikasi inilah teridentifikasi tujuan atau kriteria-kriteria yang akan dipergunakan untuk mengevaluasi kebijakan. Tentang hal ini Jones kemudian menjelaskan:

“Evaluation refers to the identification of the goals or criteria by which a program or process is to be evaluated”.

Sementara itu dalam teknik pengukuran untuk menilai kebijakan pemerintah atau program-program pemerintah, maka terdapat teknik yang bersifat impresionistis (kesan

observatif), teknik yang ilmiah dan sistematis dengan segala pedoman yang canggih. Sementara itu menurut Jones kemudian bahwa metode analisis dalam evaluasi kebijakan adalah cara menggunakan informasi yang terkumpul yang kemudian akan dipergunakan untuk menetapkan kesimpulan tentang apakah program-program yang dilaksanakan oleh pemerintah itu efektif ataupun tidak efektif, serta berdampak positif atau negatif. Adapun rekomendasi sebagai tahap akhir dari evaluasi kebijakan, merupakan penentuan mengenai apa yang harus dilakukan pada periode selanjutnya.

Selanjutnya Jones (1991:359) kemudian menjelaskan bahwa pada dasarnya terdapat 3 tipe tujuan pelaksanaan evaluasi kebijakan yaitu:

1. *Political Evaluation* (evaluasi untuk kepentingan politik). Kegiatan evaluasi kebijakan dilakukan untuk menjawab pertanyaan “apakah program yang akan dilaksanakan akan memberikan manfaat bagi seluruh negara. Apakah program yang akan dilaksanakan akan meningkatkan dukungan politik dalam kampanye ulang, apakah program yang akan dilakukan akan meningkatkan dukungan dari media.
2. *Organizational evaluation*. Evaluasi untuk kepentingan organisasi. Evaluasi organisasi berangkat dari pertanyaan apakah program yang akan dilaksanakan akan mendapatkan dukungan dari lembaga-lembaga atau badan-badan pelaksana yang ada. Apakah manfaat yang akan diterima oleh badan-badan pelaksana, akan lebih besar dibandingkan dengan biaya yang akan dikeluarkan. Apakah program yang akan dilaksanakan akan dapat memberikan perluasan terhadap badan-badan pelaksana.
3. *Substantive evaluation* (evaluasi yang bersifat substantif atau nyata) evaluasi substantif adalah untuk melihat “apakah program mencapai tujuan sesuai dengan apa yang ditetapkan (dalam undang-undang atau dalam bentuk spesifikasi tertentu). Apa bentuk dampak yang dihasilkan oleh program terhadap permasalahan.

Berdasarkan perangkat evaluasi kebijakan yang dijelaskan di atas, maka Jones (1984:4) selanjutnya menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan dapat dipergunakan untuk dua kepentingan yaitu:

1. Untuk menilai hal-hal yang terjadi pada seluruh proses kebijakan. Evaluasi kebijakan adalah tools untuk melihat kembali, kemudian mengantisipasi atau menilai semua kemajuan yang dapat dicapai oleh pemerintah kebijakan yang disusun dan kemudian diimplementasikan.
2. Merupakan upaya yang sistematis, untuk menilai manfaat dari program-program pemerintah tertentu. Ini adalah upaya untuk mengidentifikasi metode-metode yang sistematis untuk menilai program-program pemerintah seperti metode eksperimental, metode perbandingan, replikasi atau analisis biaya manfaat.

Selanjutnya menurut Anderson (2003:151) pada dasarnya evaluasi kebijakan adalah “*the appraisal or assesment of policy, including its content implementation and impact*”. Evaluasi kebijakan dapat diartikan suatu kegiatan yang menyangkut penilaian atau menguji sebuah kebijakan termasuk isi, implementasi dan dampak dari kebijakan tersebut. Evaluasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang bersifat fungsional, yaitu evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir melainkan pada seluruh proses kebijakan sehingga evaluasi kebijakan akan meliputi perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi maupun tahap dampak kebijakan. Oleh karenanya menurut Anderson kemudian, sebagai kegiatan yang bersifat fungsional maka evaluasi kebijakan sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. adapun yang dimaksudkan dengan suatu kegiatan yang bersifat fungsional adalah, kegiatan evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir, tetapi dilakukan pada

seluruh proses kebijakan. Sehingga evaluasi kebijakan akan mengcover seluruh proses yang dimulai dari perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi maupun tahap dampak kebijakan.

Hasil pemaknaan (atas rujukan konsep-konsep yang dikemukakan di atas) ini, dapat dikorelasikan dengan pemikiran dari Mustopadidjaja (2003:46) yang selanjutnya menjelaskan tentang evaluasi kebijakan, yaitu bahwa evaluasi kebijakan publik dalam studi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik. menurutnya kemudian, bahwa evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan. Pemikiran Mustopa ini sejalan dengan apa yang disampaikan kemudian oleh Wollman dalam Fischer (2007:393) tentang Evaluasi kebijakan. Menurutnya bahwa pada dasarnya evaluasi kebijakan merupakan bagian dari bidang kebijakan publik. Adapun penjelasannya adalah seperti berikut di bawah ini:

“Evaluation in the field of public policy may be defined, in very general terms, as an analytical tool and procedure meant to do two things. First, evaluation research, as an analytical tool, involves investigating a policy program to obtain all information pertinent to the assessment of its performance, both process and result; second, evaluation as a phase of the policy cycle more generally refers to the reporting of such information back to the policy-making process”.

Berkaitan dengan kegiatan evaluasi, kebijakan Howlet dan Ramesh (2003:210) menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan adalah bergantung pada evaluator dari kebijakan itu sendiri. sebagaimana penjelasan mereka di bawah ini:

“The presence of distinct types of policy evaluators results in several distinct types of policy analysis and evaluation. At a general level, policy evaluation can be classified into three broad categories: administrative evaluation, judicial evaluation, and political evaluation. Which differ in the way are conducted, the actors they involve, and their effects. In what follows, the key venues for this kinds of policy evaluation are set out; along with a description of the actors involved in these processes and their activities”.

Penjelasan dari Howlet dan Ramesh di atas, pada dasarnya menggambarkan bahwa keberadaan keragaman evaluator kebijakan, menghasilkan pula hasil analisis dan evaluasi kebijakan yang berbeda-beda. Sementara itu umumnya , evaluasi kebijakan dapat digolongkan menjadi 3 kategori: evaluasi administratif, legal/yudisial, dan evaluasi politik. Perbedaan di antara ketiganya adalah terletak pada:

1. Mekanisme kegiatan analisis atau evaluasi yang dilakukan.
2. Orang-orang atau para aktor yang terlibat dalam kegiatan tersebut.
3. Dampak yang dihasilkan yang pada akhirnya evaluasi yang dilakukan dapat dilakukan sesuai dengan rancangan yang telah dibuat oleh perencana program tersebut.

Dari penjelasan-penjelasan konseptual di atas jelas bahwa sesungguhnya esensi persoalan kebijakan publik adalah menyangkut hal-hal sebagai berikut:

1. Ketika hasil dari kebijakan itu tidak sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.
2. Persoalan mengapa kebijakan publik tidak dapat diimplementasikan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan.
3. Atau kebijakan itu gagal atau tidak dapat diimplementasikan.

Itulah sebabnya Nugroho (2009:535) kemudian mengemukakan pemikirannya bahwa “sebuah kebijakan publik tidak dapat *dilepas begitu saja*. Kebijakan harus *diawasi* dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut adalah evaluasi kebijakan”. Menurutnya kemudian, evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektivan kebijakan

publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan itu dicapai, evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dan “kenyataan”. Jadi sebenarnya evaluasi kebijakan dilakukan untuk memperbaiki “kesenjangan” yang ada. Adapun ciri-ciri dari evaluasi kebijakan adalah sebagai berikut di bawah ini:

1. Menemukan hal-hal yang strategis yang ditujukan untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
2. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan.
3. Menghasilkan prosedur yang dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis.
4. Dapat dilaksanakan dalam suasana yang kondusif.
5. Pelaksanaan evaluasi kebijakan mencakup rumusan, implementasi. Lingkungan dan kinerja kebijakan.

B. Model-model Evaluasi Kebijakan

1. Model Helmut Wollman (2007).

Menurut Wollman (2007:393) terdapat 3 tipe evaluasi kebijakan yaitu *Ex-ante evaluation*, *Ongoing evaluation* dan *Ex-post evaluation*.

- a) *Ex-ante evaluation*. Adalah evaluasi kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan diimplementasikan. Secara hipotetik evaluasi tipe ini ditujukan untuk mengantisipasi dan memberikan penilaian awal tentang perkiraan efek atau dampak serta konsekuensi dari kebijakan yang direncanakan atau telah ditetapkan. Tujuannya adalah memberikan informasi yang relevan dengan kebijakan atau dengan proses pembuatan kebijakan yang sedang berjalan. *Ex-ante evaluation* adalah instrumen penting dari penentuan pilihan dari berbagai opsi kebijakan yang ada. Evaluasi tipe ini juga memberikan analisa dampak terhadap lingkungan kebijakan.
- b) *Ongoing Evaluation*. Mengidentifikasi dan mengukur dampak dan hasil dari program yang sedang berjalan. Esensi dari *Ongoing evaluation* adalah untuk memberikan informasi yang relevan, kembali pada proses implementasi kebijakan, terutama pada tahapan tertentu dari implemmentasi kebijakan saat informasi tersebut dapat dipergunakan untuk memperbaiki, revisi, “meluruskan” kembali proses implemmentasi kebijakan ke arah yang sesungguhnya ingin dicapai.
- c) *Ex-post evaluation*. Menurut Wollman ini merupakan varian klasik dari evaluasi kebijakan. Evaluasi ini ditujukan untuk memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian tujuan serta dampak dari kebijakan yang telah dilaksanakan. Ini juga merupakan evaluasi hasil kebijakan.

2. Model William N. Dunn (1990)

Menurut Dunn (1990:609) kemudian, evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisa kebijakan, yaitu sebagai berikut:

- a) Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu tentang seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misalnya perbaikan kesehatan) dan target tertentu telah dicapai.
- b) Evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan

mengoperasikan tujuandan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepastan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepastan tujuandan sasaran, analis dapat menguji alternatif sumber nilai (kelompok kepentingan, pegawai negeri, dan kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomid, legal sosial dan substantif).

- c) Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, terutama bagi “perumusan masalah” dan “rekomendasi”. Informasi tentang memadai atau tidaknya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan bagi pada perumusan ulang masalah kebijakan. Dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan. Evaluasi juga dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Di bawah ini adalah kriteria kebijakan menurut Dunn:

Tabel 1
Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Menurut Dunn

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, manfaat bersih, rasio <i>cost benefit</i>
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah	Biaya tetap Efektivitas tetap
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto, kriteria Kaldor-Hicks, kriteria Rawls.
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai-nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survey warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai.	Program

Sumber : Dunn (1990:610)

Menurut Dunn kemudian, evaluasi kebijakan mempunyai dua aspek yang paling berhubungan, yaitu penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan program dan aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil. Dunn selanjutnya membagi evaluasi kebijakan menjadi tiga berdasarkan waktu evaluasi, yaitu “sebelum dilaksanakan”, “pada waktu dilaksanakan” dan “sesudah dilaksanakan”. Evaluasi pada waktu pelaksanaan umumnya disebut pula sebagai evaluasi proses, sementara evaluasi setelah kebijakan diimplementasikan, disebut sebagai evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan atau evaluasi dampak pengaruh (*outcome*) kebijakan, atau disebut juga sebagai evaluasi sumatif.

Dunn mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal dan evaluasi keputusan teoritis. Di bawah ini adalah beberapa Pendekatan evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh Dunn:

Tabel 2
Pendekatan-pendekatan dalam Evaluasi Kebijakan
Menurut Dunn

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-bentuk Utama	Teknik
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan	Ukuran atau manfaat terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eksperimental sosial. 2. Akuntansi sistem sosial 3. Pemeriksaan sosial 4. Sintesis riset dan praktek 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sajian grafik. 2. Tampilan tabel 3. Angka indeks 4. Analisis seri waktu terinterupsi 5. Analisis seri terkontrol 6. Analisis diskontinu-regresi
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluasi perkembangan 2. Evaluasi eksperimental 3. Evaluasi proses 4. Retrospektif (Ex-Post) 5. Evaluasi hasil restrospektif 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemetaan sasaran. 2. Klarifikasi nilai. 3. Kritik nilai. 4. Pemetaan hambatan. 5. Analisis dampak-silang' 6. Discounting.
Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan.	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dan manfaat atau nilai.	<p>Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi.</p> <p>Analisis utilitas atribut (serangkaian prosedur yang diciptakan untuk mengambil dari para pelaku kebijakan yang banyak memiliki pandangan subjektif tentang probabilitas terjadinya sesuatu atau nilai dari hasil kebijakan)</p>	<p>Brainstorming</p> <p>Analisis argumentasi Delphi kebijakan</p> <p>Analisis survey pemakai (serangkaian prosedur untuk mengumpulkan informasi dari calon pemakai dan pelaku-pelaku kebijakan lainnya mengenai evaluabilitas suatu kebijakan atau program</p>

Sumber : Nugroho (2009:538-539)

- a) Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*). Adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berupaya untuk menanyakan manfaat

atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti (*self evident*) atau tidak kontroversial. Dalam evaluasi semu, analisis secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (rancangan eksperimental-semu, kuesioner, random sampling, dan teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masukan proses. Tetapi setiap hasil kebijakan yang ada diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat.

- b) Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*). Merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk mendapatkan informasi yang valid dan dapat dipercaya, tentang hasil-hasil kebijakan. Namun demikian evaluasi dilakukan atas dasar tujuan program yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal, merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

Dari tiga pendekatan yang dikemukakan oleh Dunn di atas, terlihat bahwa dapat dimodifikasi untuk dapat dipergunakan dalam penelitian ini. Oleh karena penelitian ini adalah lebih bersifat akademik, maka evaluasi keputusan teoritis terlihat lebih relevan untuk dijadikan kerangka penelitian ini.

3. Model Lester dan Steward, Jr (2000)

Lester dan Steward mengkategorisasi evaluasi kebijakan menjadi empat tipe. Adapun tipe atau model yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

- a) Evaluasi Proses. Evaluasi yang berkaitan dengan proses implementasi kebijakan.
- b) Evaluasi Dampak. Evaluasi yang berkaitan dengan hasil dan atau pengaruh dari implementasi kebijakan.
- c) Evaluasi Kebijakan. Evaluasi untuk menguji kesesuaian antara hasil kebijakan dengan tujuan yang ingin dicapai.
- d) Meta Evaluasi. evaluasi terhadap berbagai implementasi kebijakan yang ada, untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu.

4. Model Anderson (2000)

Anderson dalam Winarno (2002:168) membagi evaluasi implementasi kebijakan publik menjadi tiga. Pertama, evaluasi implementasi kebijakan publik dipahami sebagai kegiatan fungsional. Ke dua, evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan. Ke tiga, evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan telah tercapai.

5. Model Jones

Secara umum menurut Jones (1984:199) evaluasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan, menyangkut substansi, implementasi dan dampaknya. Menurut Jones (1985:355) kemudian bahwa evaluasi kebijakan dimaknai dari bagaimana evaluasi kebijakan itu dikategorikan dalam pemerintahan, yaitu mengarah kepada "program kepada pemerintah". Sementara itu program yang bersifat individual dikembalikan kepada pemerintah untuk pembahasan dan pertimbangan bagi pengembangan selanjutnya.

Jones (1984:359) mengemukakan bahwa pada dasarnya evaluasi kebijakan dilaksanakan untuk 3 tujuan, yaitu:

- a. *Political evaluation* (evaluasi bersifat politis). Dilakukan untuk melihat apakah program memberikan manfaat bagi negara. Dapatkah ini ditafsirkan untuk membuka peluang bagi *re-election*, untuk mendapatkan dukungan media, atau untuk mendapatkan sumbangan kampanye.
- b. *Organizational evaluation* (evaluasi yang bersifat organisasional). Evaluasi ini dilakukan untuk mendapatkan jawaban tentang apakah kebijakan atau program yang dilakukan, melahirkan dukungan bagi badan-badan pelaksana. Apakah manfaat bagi badan-badan tersebut melebihi biaya yang dikeluarkan. Apakah kebijakan yang dilakukan, mengarah pada perluasan lebih lanjut bagi badan-badan tersebut.
- c. *Substantive evaluation* (evaluasi yang substantif atau bersifat nyata). Yaitu evaluasi yang dilakukan untuk melihat apakah kebijakan atau program yang dilakukan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan baik secara hukum maupun dalam detail kebijakan yang ingin dicapai selanjutnya, serta apa dampak kebijakan atau program tersebut bagi persoalan yang dituju.

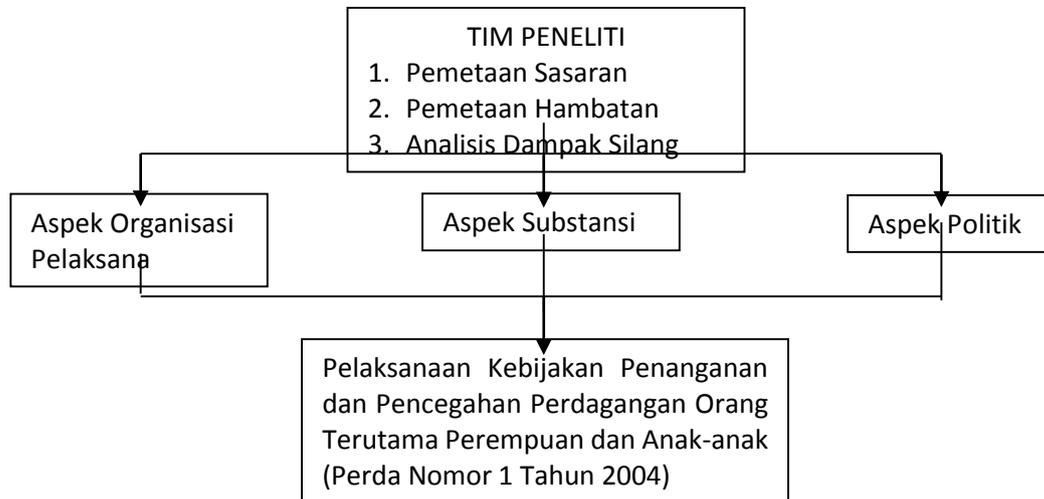
C. Kerangka Berpikir

Dari uraian teoritik tentang evaluasi kebijakan, maka pada dasarnya evaluasi kebijakan dapat dilakukan pada proses kebijakan. Pada penelitian ini kelemahan kebijakan penanganan dan pemberantasan perdagangan orang terutama perempuan dan anak-anak (Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2004) adalah pada pelaksanaannya. Karenanya penelitian ini akan fokus pada proses pelaksanaannya, sebagaimana Lester and Steward dalam Nugroho (2009) menjelaskan evaluasi kebijakan pada proses pelaksanaan (implementasi) perlu dilakukan untuk menemukan pada "titik" mana kebijakan itu tidak berjalan. Dalam kaitannya dengan penelitian evaluasi pada proses maka dengan merujuk pada kerangka penelitian evaluasi yang dikemukakan oleh Dunn (1999) maka skema kerangka pikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk	Teknik
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Evaluasi proses	Pemetaan sasaran. Pemetaan hambatan. Analisis dampak-silang.'

Selanjutnya berlandaskan pada skema di atas maka kemudian penelitian evaluasi ini akan dilakukan dengan merujuk pada tipe evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh Jones (1984:359) yaitu bahwa evaluasi kebijakan meliputi *political evaluation*, *organizational evaluation*, dan *substantive evaluation*.

Dengan demikian maka kerangka berpikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



D. Proposisi

Berdasarkan kerangka berpikir di atas maka proposisi dalam penelitian ini adalah “evaluasi kebijakan penanganan dan pencegahan perdagangan orang terutama perempuan dan anak-anak di kabupaten Minahasa Selatan adalah terkait dengan aspek-aspek politik, organisasi, dan substansi”.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian evaluasi dengan pendekatan evaluasi formal yaitu merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk mendapatkan informasi yang valid dan dapat dipercaya, tentang hasil-hasil kebijakan. Pada dasarnya format deskriptif kualitatif bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi, atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada, kemudian berupaya untuk menarik realitas ke permukaan sebagai suatu ciri, karakter, sifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, ataupun fenomena tertentu. Format ini fokus pada suatu unit tertentu dari berbagai fenomena.

Data yang diolah dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang langsung direkam di lapangan melalui wawancara mendalam dan yang didapat melalui observasi yang dilakukan oleh peneliti sendiri. Sementara itu data sekunder adalah data olahan atau data telah dipublikasikan secara resmi yang didapat dari berita media, dokumentasi dan arsip lembaga terkait lainnya. Metode pengumpulan data untuk penelitian ini adalah wawancara mendalam (in depth-interview). Pada dasarnya wawancara mendalam yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan wawancara tidak berstruktur, meskipun disiapkan pula pedoman untuk melakukan wawancara. Kegiatan wawancara dengan para informan dilakukan di tempat yang berbeda-beda, sesuai dengan kesepakatan yang dibuat. Peneliti mendatangi satu per satu para informan di tempat yang berbeda-beda.

Informan dalam penelitian ini adalah para implementor kebijakan, serta para pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyelenggaraan pilkada. Adapun para informan tersebut adalah Gugus Tugas Pelaksana Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang Sulawesi Utara. Komisi V DPRD Provinsi Sulawesi Utara, DPRD kabupaten Minahasa Selatan, Biro Pencegahan dan Penanganan Perdagangan Orang Kepolisian Daerah Sulawesi Utara. Keamanan Bandara Sam Ratulangi Manado. Biro Pemberdayaan Perempuan Provinsi Sulawesi Utara. Dengan demikian jumlah informan dalam penelitian ini adalah 6 (enam) orang informan, yang kesemuanya merupakan informan kunci dalam penelitian. Selanjutnya instrumen penelitian dalam penelitian ini adalah Tim peneliti sendiri dengan menggunakan alat bantu seperti alat perekam suara (tape recorder), alat rekam visual (video recorder), alat tulis, serta lap top untuk menyimpan data hasil penelitian. Materi wawancara dan pengamatan dikembangkan dari berbagai rujukan yang dikemukakan dalam hipotesis kerja.

Adapun tahapan penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- 1) Tahap pra penelitian. Yaitu menyusun rancangan penelitian, menentukan lokasi penelitian, penilaian kondisi fisik area penelitian, penentuan para narasumber atau informan, menyiapkan perlengkapan penelitian dan mempersiapkan diri untuk dapat masuk dan menyesuaikan dengan lingkungan dan pola kehidupan dari objek penelitian.
- 2) Tahap Pengumpulan dan Analisis data. Pada tahap ini data dan informasi yang diperoleh, direduksi atau dipilah-pilah, kemudian dilakukan focusing dan penyederhanaan terhadap catatan lapangan. Reduksi dilakukan dengan cara membaca transkrip, hasil wawancara, catatan pengamatan atau dokumen yang akan dianalisis. Selanjutnya adalah membuat catatan atau memo atas data, ringkasan serta mengelompokkan data dan kemudian dibuatkan partisi. Setelah tahap ini selesai maka akan dilakukan penampilan data.
- 3) Tahap Penulisan Laporan Penelitian. Penulisan laporan akhir adalah memuat temuan penelitian, tetapi selain itu juga menguraikan hasil interpretasi dan eksplanasi temuan-temuan penelitian dan penarikan kesimpulan penelitian, verifikasi, perumusan dalil-dalil dan rekomendasi akademik, serta rekomendasi pragmatis yang terkait dengan tujuan dan manfaat penelitian.

Selanjutnya pada tahap pemeriksaan dan pengujian keabsahan data dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik tri-anggulasi, yaitu mengkombinasikan antara data, teori, dan analisa dari peneliti sendiri.

HASIL KEMAJUAN PENELITIAN

Pada dasarnya pelaksanaan penelitian ini adalah menggunakan teori evaluasi kebijakan dari Jones (1984:359) sebagai *guidence* penelitian. Atas dasar ini maka aspek-aspek yang dievaluasi berkaitan dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2000 ini adalah berkaitan dengan 3 aspek yaitu:

- 1) *Political evaluation* (evaluasi bersifat politis). Dilakukan untuk melihat apakah program memberikan manfaat bagi negara. Inti dari *political evaluation* adalah untuk mengevaluasi tentang apakah kebijakan (perda trafficking) yang telah diimplementasikan ini, memberikan manfaat untuk kepentingan daerah. Dalam penelitian ini Kepentingan Daerah diartikan sebagai
 - a) Penyelamatan nama baik masyarakat.

- b) Perlindungan nasib perempuan di desa-desa atau kecamatan di Minahasa Selatan.

Hasil penelitian lapangan terhadap aspek ini memperlihatkan bahwa penerapan Peraturan Daerah Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perdagangan Manusia (Trafficking) Terutama Perempuan Dan Anak belum memberikan manfaat yang nyata bagi negara atau daerah. Hasil pendataan di lapangan (data dari Kepolisian Sulut), memperlihatkan justru terjadi peningkatan angka kejahatan trafficking dari Sulawesi Utara. Dalam 5 tahun terakhir, angka korban kejahatan trafficking adalah lebih dari 10 orang per tahun, dengan daerah tujuan utama (sebagian besar) adalah ke Papua. Daerah-daerah lainnya adalah ke Kalimantan dan Kepulauan Halmahera. Masih tingginya angka ini, menjadi indikator bahwa kebijakan ini belum terlaksana dengan baik.

- 2) *Organizational evaluation* (evaluasi yang bersifat organisasional). Evaluasi ini dilakukan untuk mendapatkan jawaban tentang apakah kebijakan atau program yang dilakukan, melahirkan dukungan bagi badan-badan pelaksana. Apakah manfaat bagi badan-badan tersebut melebihi biaya yang dikeluarkan. Apakah kebijakan yang dilakukan, mengarah pada perluasan lebih lanjut bagi badan-badan tersebut.

Pokok pertanyaan dari aspek ini pada dasarnya adalah menguji kinerja instansi terkait, berkaitan dengan tugas dan kewajibannya dalam mengimplementasikan kebijakan (Perda Trafficking) ini.

Sehingga pertanyaan-pertanyaan operasionalnya adalah tentang hal-hal apa yang telah dilakukan oleh instansi ini, dan apa hasilnya, berkaitan dengan penanganan kejahatan trafficking.

Dari hasil penelitian lapangan di berbagai instansi pemerintah yang menjadi implementor kebijakan ini, ditemukan hal-hal sebagai berikut:

- a) Adanya perbedaan data antara instansi yang satu dengan lainnya, berkaitan dengan jumlah korban trafficking dari dan di kabupaten Minahasa Selatan.
 - b) Ketidaktahuan antar instansi tentang program-program dan kegiatan yang dilakukan oleh masing-masing instansi.
 - c) Tidak ada pemberian informasi antar instansi
 - d) Tidak ada pertemuan rutin lintas instansi terkait berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan ini.
 - e) Temuan yang paling krusial adalah, pemerintah di tingkat bawah (tingkat kecamatan dan desa) serta masyarakat di desa dan kecamatan, sebagian besar tidak memahami dan mengetahui akan adanya Perda Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perdagangan Manusia (Trafficking) Terutama Perempuan Dan Anak ini.
- 3) *Substantive evaluation* (evaluasi yang substantif atau bersifat nyata). Yaitu evaluasi yang dilakukan untuk melihat apakah kebijakan atau program yang dilakukan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan baik secara hukum maupun dalam detail kebijakan yang ingin dicapai selanjutnya, serta apa dampak kebijakan atau program tersebut bagi persoalan yang dituju.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa dari hasil penelitian lapangan ditemukan bahwa angka kejahatan *trafficking* di Sulawesi Utara masih tetap tinggi. Data terakhir memperlihatkan bahwa Minahasa Selatan adalah daerah terbesar ke dua di Sulawesi Utara yang menjadi korban trafficking. Temuan penting di lapangan

adalah lemahnya sanksi hukum atas tindak kejahatan trafficking ini. Hasil wawancara dengan pihak Polda Sulawesi Utara, ditemukan bahwa sebagian besar proses hukum bagi para pelaku kejahatan *trafficking* yang tertangkap, tidak terlaksana sampai tuntas. Artinya bahwa tidak ada sanksi hukum yang tegas bagi para pelaku kejahatan ini. temuan penting lainnya adalah bahwa kejahatan *trafficking* di Sulawesi Utara, sudah seperti sebuah “Lingkaran kejahatan tak berujung”, yang sangat sulit untuk diputus mata rantainya (hasil penelitian lapangan di berbagai instansi pemerintah, serta wawancara dengan beberapa keluarga korban *trafficking*). Persoalan lainnya adalah lemahnya tingkat ekonomi masyarakat, serta persoalan nilai-nilai lokal. Sebagian besar masyarakat yang menjadi korban kejahatan trafficking adalah masyarakat kelas bawah ekonomi lemah. Sementara persoalan adalah menyangkut cara pandang masyarakat itu sendiri tentang etika sosial yang amat “longgar”

KESIMPULAN DAN SARAN.

Dari hasil pendalaman terhadap 3 aspek evaluasi kebijakan yang dikemukakan (*political evaluation, organizational evaluation, dan substantive evaluation*) maka dapat dibuat kesimpulan sebagai berikut di bawah ini:

1. *Political aspects*. Kebijakan pencegahan perdagangan perempuan dan anak yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Sulawesi Utara, belum berhasil menjadi alat untuk melindungi nasib perempuan di kabupaten Minahasa Selatan dari kejahatan *trafficking* yang ada. Dengan demikian ini juga berarti kebijakan ini belum mampu menjadi alat untuk menjaga nama baik daerah Sulawesi Utara.
2. *Organizational aspects*. Kegagalan pelaksanaan kebijakan ini ternyata sangat dideterminasi oleh aspek *organizational aspects* yaitu:
 - a) Tidak adanya koordinasi antar instansi terkait.
 - b) Tidak adanya sosialisasi kebijakan dan program kepada masyarakat di tingkat bawah.
 - c) Tidak adanya kesungguhan untuk melaksanakan kebijakan ini (buruknya disposisi dari para pelaksana kebijakan).
3. *Substantive aspects*. Sumber kelemahan yang paling utama dari kebijakan ini, ternyata adalah pada tidak adanya kejelasan bentuk sanksi hukum yang akan diterima oleh para pelaku kejahatan trafficking di Sulawesi Utara, khususnya pada kasus-kasus kejahatan trafficking yang terjadi di kabupaten Minahasa Selatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James. E. 2003. *Public Policy Making, Fifth Edition*. USA: Houghton Mifflin Company.
- Dunn, William.1990. *Public Policy Analysis: An Introduction*. United States of America: Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc.
- Hattry, Harry, Louis Blair, Donald Fisk and Wayne Kimmel., 1976., *Program Analysis for State and Local Government.*, Washington D.C: The Urban Institute.
- Howlett, M and M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem Second Edition*. New York: Oxford University Press.

- Jones, Charles O., 1984., *An Introduction to The Study of Public Policy: Third Edition.*, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Lester, James P dan Joseph Steward Jr., 2000., *Public Policy: an Evolutionary Approach.*, Belmont: Wadsworth.
- Mustopadidjaja. AR., 2003., *Manajemen Proses Kebijakan Publik; Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja.*, Jakarta: LAN-RI dan Duta Foundation.
- Nugroho., Riant., 2009., *Public Policy.*, Yogyakarta: UGM Press.
- Rosenbloom, H. David., 2002., *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector.*, Firth Edition., New York: Mc-Graw-Hill.
- Wollman, Helmut dalam Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (edtr)., 2007., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods.*, 2007., New York: CRC Press., Taylor & Francis Group.

Sumber Lain

Peraturan Daerah Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2000