



Contents lists available at [Journal IICET](#)

JRTI (Jurnal Riset Tindakan Indonesia)

ISSN: 2502-079X (Print) ISSN: 2503-1619 (Electronic)

Journal homepage: <https://jurnal.iicet.org/index.php/jrti>



Aktualisasi pemerintah dalam pengawasan perkawinan kontrak di provinsi Kalimantan Barat

Sri Haryaningsih^{1*)}, Azrita Mardhalena¹

¹ Universitas Tanjungpura, Jl. Prof.Dr.H.Hadari Nawawi, Jendral Ahmad Yani, Pontianak Kalimantan Barat 78124, Indonesia

Article Info

Article history:

Received Sept 21th, 2021

Revised Oct 26th, 2021

Accepted Nov 19th, 2021

Keyword:

Implementasi
Pengawasan
Perkawinan kontrak

ABSTRAK

Trafficking (perdagangan manusia) dalam modus pengantin pesanan di Singkawang Kalimantan Barat adalah dipicu oleh kemiskinan dan tidak tersedianya lapangan pekerjaan, sehingga para perempuan yang tinggal di Singkawang melakukan kawin kontrak untuk merubah taraf hidup mereka. Faktor berikutnya adalah tingkat pendidikan yang rendah, ini disebabkan oleh pola pikir orangtuamerekabahwa tidak penting sekolah tinggi-tinggi hanya menghabiskan waktu dan uang saja sehingga seringkalimereka terpaksa menerima pekerjaan yang bersifat eksploratif, faktor lainnya adalah tingkat konsumerisme, para perempuan di Singkawang ingin memiliki barang mewah dan bagus untuk sehinggamereka diakui dilingkungan mereka, dan faktor yang terakhir adalah kesamaan etnis, orangtua mereka mendoktrin anak-anak mereka dengan mengatakan bahwa orang-orang keturunan Cina di Singkawang satu keturunan dengan orang-orang Taiwan, ini dilakukan orangtua agar anak-anak mereka tidak merasa kalau mereka dijualoleh orangtua mereka. Kondisi demikian ini dimanfaatkan oleh para calo/perantara perkawinan sebagai sasaran bagi calo-calo pemburu calon pengantin perempuan untuk menjaring korbannya dengan mudah dengan tujuan untukmendapatkan keuntungan berupa uang. Bentuk komunikasi yang terjadi antara pengantin pesanan dengan calo/makelar di Singkawang Kalimantan Barat adalah komunikasi interpersonal yang bersifat dua arah/*sirkuler* dan satu arah, *feedback*, persuasive terjadi dengan baik sehingga informasi yang diberikan calo/makelar kepada pelaku pengantin pesanan dapat dengan mudah diterima oleh pelaku pengantin pesanan tanpa *noise/gangguan*. Jadi bentuk komunikasi interpersonal yang bersifat dua arah, satu arah, *feedback*, persuasive merupakan bentuk yang efektif untuk mempengaruhi calon korban pengantin pesanan untuk melakukan kawin kontrak.



© 2021 The Authors. Published by IICET.

This is an open access article under the CC BY-NC-SA license
(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>)

Corresponding Author:

Haryaningsih, S.,
Universitas Tanjungpura, Indonesia
Email: sri.haryaningsih@fisip.untan.ac.id

Pendahuluan

Perdagangan manusia memang bukanlah suatu hal yang baru di muka bumi ini, bahkan Negara-negara yang kini dianggap sebagai Negara besar pada awalnya banyak berhutang pada penduduk Negara miskin dan lemah yang dibawa secara paksa untuk bekerja di perkebunan ataupun pabrik. Masalah perbudakan merupakan sejarah hitam umat manusia, yang bahkan juga telah direkam dalam kitab-kitab suci. Sejarah telah mencatat berbagai peperangan yang disebabkan oleh isu perbudakan, misalnya yang terjadi antara Amerika

Utara dan Selatan pada abad-abad lalu atau yang terjadi sejak abad ke empat di Timur Tengah. (Kantor Kementerian Pemberdayaan Perempuan, 2003).

Secara hukum bangsa Indonesia menyatakan bahwa perbudakan atau penghambaan merupakan kejahatan terhadap kemerdekaan orang yang diancam dengan pidana penjara lima sampai dengan lima belas tahun (Pasal 324-337 KUHP).

Namun kemajuan teknologi informasi, komunikasi dan transportasi yang mengakselerasi terjadinya globalisasi, juga dimanfaatkan oleh hamba kejahatan untuk menyelubungi perbudakan dan penghambaan itu ke dalam bentuknya yang baru yaitu: perdagangan manusia (*trafficking in persons*), yang di bungkus dengan pernikahan agar terkesan legal. Perdagangan manusia dalam bentuk pernikahan kontrak/pesanan beroperasi secara tertutup dan bergerak diluar hukum. Pelaku perdagangan orang (*trafficker*) dengan cepat berkembang menjadi sindikat lintas batas Negara, dengan sangat halus menjerat mangsanya, tetapi dengan sangat kejam mengeksploitasinya dengan berbagai cara sehingga korban menjadi tidak berdaya untuk membebaskan diri.

Komitmen bangsa Indonesia dalam penanganan masalah *trafficking in persons* telah diwujudkan dalam bentuk Keputusan Presiden No. 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak (RAN-P3A) serta pembentukan Gugus Tugas lintas sektoral untuk implementasinya, yang bertujuan memerangi perbudakan modern perdagangan orang secara lebih terencana, terintegrasi dengan langkah-langkah untuk mengatasi akar masalahnya: kemiskinan, kurangnya pendidikan dan keterampilan, kurangnya akses, kesempatan dan informasi serta nilai-nilai sosial budaya yang memarginalkan dan mensubordinasikan kaum perempuan.

Selanjutnya dikeluarkan lagi Undang Undang No. 21 tahun 2007, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Keberadaan Undang Undang No. 21 tahun 2007 ditujukan untuk melindungi korban *trafficking*, melalui penindakan hukum yang lebih keras kepada *trafficker* agar menimbulkan efek jera. Akan tetapi, kenyataan dilapangan masih banyak terjadi perdagangan manusia yang dibungkus dengan perkawinan kontrak agar terkesan legal. Perkawinan kontrak merupakan pelanggaran Hak Azasi Manusia (HAM), sebab hal itu dapat merugikan pihak tertentu, khususnya perempuan karena tak sedikit pula perempuan yang mengalami kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Istri seringkali tidak diperlakukan layaknya pendamping suami, melainkan dijadikan budak seks satu keluarga. Data Organisasi Internasional untuk Migrasi mencatat dari tahun 2010-2015 Provinsi Kalimantan Barat berada di urutan kedua dari 12 provinsi di Indonesia dalam kasus korban perdagangan manusia, yaitu sebanyak 722 kasus atau 19.33%.

Perkawinan kontrak melanggar mekanisme administrasi negara, implikasinya perempuan Tionghoa asal Indonesia akan kehilangan kewarganegaraannya setelah menikah di negara asal laki-laki. Masalahnya adalah ketika ada anak yang lahir dari pernikahan tersebut. Dalam kontrak nikah tidak disebutkan rincian apabila mereka memiliki anak. Jadi mau tidak mau, pihak perempuan harus membawa pulang anak mereka ke Indonesia, apabila kontrak nikahnya sudah habis.

Dalam konteks ini peranan pemerintah dalam pengawasan perkawinan kontak sangat perlu dilakukan sebagai upaya penghapusan perdagangan orang meliputi tindakan-tindakan pencegahan (*prevention*), menindak dan menghukum (*prosecution*) dengan tegas pelaku perdagangan orang (*trafficker*), serta melindungi (*protection*) korban melalui upaya repatriasi, rehabilitasi, konseling, pendidikan dan pelatihan keterampilan, termasuk menjamin hal-hal yang berkaitan dengan HAM nya agar mereka bisa mandiri dan kembali berintegrasi ke masyarakat. Perdagangan orang terutama perempuan merupakan salah satu isu serius yang dihadapi oleh Pemerintah Indonesia.

Model yang digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan ini ialah Model Implementasi Edward III (dalam Widodo, 2008:96), menyebutkan ada empat variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan diantaranya variabel "*communication, resources, disposition, dan bureaucratic structure*". Penjelasan mengenai variabel-variabel yang berpengaruh terhadap suatu keberhasilan atau kegagalan didalam implementasi yaitu:

Faktor komunikasi (communication)

Dari keempat faktor tersebut komunikasi ditempatkan pada posisi teratas dalam besarnya pengaruh keefektifan implementasi kebijakan. Ini berkaitan dengan interaksi dan interilasi antara faktor perumus kebijakan (pengambil keputusan) dengan faktor pelaksana kebijakan, ataupun komunikasi antara pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran (*target group*). Komunikasi kebijakan diartikan sebagai proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target groups*) kebijakan, agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan

lakukan untuk melaksanakan kebijakan publik sehingga tujuan dan sasaran kebijakan public tersebut dapat tercapai sesuai harapan.

Terdapat tiga dimensi komunikasi kebijakan dalam hal ini, yaitu dimensi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Pada dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan saja, tetapi juga harus disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran kebijakan, dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung mengenai kebijakan dapat diterima dengan jelas, sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Pada dimensi konsistensi, menghendaki perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas agar tidak menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Agar pengawasan perkawinan kontrak di Provinsi Kalimantan Barat dapat terlaksana dengan baik tentunya harus terjalin komunikasi yang baik pula. Komunikasi tidak hanya dilakukan kepada sesama implementor saja, melainkan juga kepada sasaran kebijakan, juga pihak yang berkepentingan dalam implementasi tersebut. Salah satu cara menjalin komunikasi kepada pihak-pihak terkait dapat melalui sarana sosialisasi. Sosialisasi akan memberikan kejelasan dari kebijakan sehingga dapat menimbulkan respon dari berbagai pihak tersebut.

Sumber daya (resources)

Edward III (dalam Widodo, 2008:98), menegaskan bahwa: Bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Dalam hal ini sumber daya di klasifikasi kedalam sumber daya manusia, sumber daya keuangan, dan sumber daya peralatan. Pertama, sumber daya manusia, Edward menegaskan bahwa "*probably the most essential resources in implementing policy is staff*", dimana sumber daya manusia (staff) harus cukup (jumlah) dan cakap (keahlian). Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa efektifitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Dalam hal ini, efektivitas pelaksanaan kebijakan tidak hanya mengandalkan banyaknya sumber daya manusia, tetapi harus memiliki keterampilan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel).

Kedua, sumber daya anggaran, dimana Van Horn dan Van Matter (dalam Widodo, 2008:100) menyatakan "*new towns study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*" Terbatasnya insentif tersebut tidak akan mampu mengubah sikap dan perilaku (disposisi) para pelaku kebijakan, sehingga insentif yang cukup diperlukan agar para pelaku kebijakan memiliki disposisi (sikap dan perilaku) tinggi dalam melaksanakan kebijakan. Sangat logis pernyataan tersebut, dimana dikatakan terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan, disamping program tidak dapat dilaksanakan dengan optimal, terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah, bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.

Disposisi (disposition)

Disposisi merupakan sikap, kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan yang sedang diimplementasikan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi yang tinggi menurut Edward III dan Van Horn & Van Matter (dalam Widodo, 2008:104); "disposisi berpengaruh pada tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan". Dimana jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, hendaknya para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Van Matter & Van Horn (dalam Widodo, 2008:105), menyebutkan ada tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi keinginan dan kemauan untuk melaksanakan suatu kebijakan, yang antara lain terdiri dari pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) kebijakan; arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*); intensitas terhadap kebijakan.

Struktur birokrasi (bureaucratic structure)

Struktur birokrasi dalam hal ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar. Struktur birokrasi juga mencakup dimensi fragmentasi dan dimensi mengenai standar prosedur (SOP). Pelaksanaan fragmentasi merupakan upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja. Pelaksanaan implementasi kebijakan dengan organisasi pelaksana yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar) dapat menjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan sehingga diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan serta dapat menimbulkan pemborosan dalam penggunaan sumber-sumber langka.

Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang pada akhirnya menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel. Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya standar operasional prosedur (SOP) yang menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. SOP dalam hal ini menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab di antara para pelaku.

Pengertian perdagangan orang menurut Undang-undang Nomor 21 tahun 2007 tentang pemberantasan tindak pidana 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 member bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan didalam Negara maupun antar Negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.

Sedangkan pengertian tindak pidana perdagangan orang menurut undang-undang ini adalah setiap tindakan atau serangkaian tindakan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana yang ditentukan dalam undang-undang ini. Perdagangan *“ficking in human”* sebagai kejahatan yang mengacu pada instrument international memiliki pengertian yang lebih luas dari pada ketentuan perdagangan manusia sebagaimana yang diatur dalam pasal 297KUHP tersebut, sebab *trafficking* (perdagangan manusia) mencakup perbuatan perekrutan orang yang diperdagangkan. Di samping itu, tindakan tersebut dilakukan dengan maksud untuk melakukan eksploitasi terhadap manusia.

Metode

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah kualitatif dalam bentuk deskriptif. Adapun metode analisis data yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode analisis data secara kualitatif. Data yang sudah dianalisis ini selanjutnya akan disajikan dalam sebuah penulisan yang sistematis. Metode penelitian merupakan suatu cara ataupun teknik yang dipergunakan sebagai alat bantu untuk mengumpulkan data serta menganalisisnya agar diperoleh suatu kesimpulan guna mencapai tujuan penelitian. Analisis ini didahului dengan tinjauan dari beberapa pemangku kepentingan sambil mengumpulkan data tentang tindakan mereka, minat mereka, persepsi, perilaku pengalaman, pemikiran dalam kaitannya dengan fenomena tertentu, Analisis dilakukan terkait dengan pengumpulan tulisan dan teks atau pengamatan langsung dari perilaku atau peristiwa yang terjadi, atau melalui wawancara mendalam dari para pemangku kepentingan ini. Sumber data atau informan penelitian, pemikirannya relevan dan mengetahui tujuan penelitian yang ingin dicapai. Sumber data dari wawancara mendalam. untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam pemecahan rumusan masalah dan mendapatkan solusi yang tepat dengan menggunakan teori yang sudah ditentukan oleh peneliti yaitu teori Van Meter & Van Horn yang meliputi 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antar badan pelaksana, karakteristik badan pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi dan politik, dan sikap pelaksana. Selain itu, data juga dengan pengamatan langsung terhadap situasi dan kondisi sektor ini melalui media seperti seminar, dialog antar lembaga dan sebagainya. Data lain juga dapat diperoleh dari makalah, seminar, laporan penelitian, buku, dokumen dan lainnya yang terkait dengan tujuan penelitian ini. Peneliti langsung menuju ke lapangan.

Hasil dan Pembahasan

Komunikasi dalam Pencegahan (Prevention) Perkawinan Kontrak di Kalimantan Barat

Komunikasi suatu kebijakan hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Kebijakan publik akan dapat di implementasikan dengan baik dan terlaksana dengan efektif jika standar dan tujuan dikomunikasikan kepada pelaksana.

Komunikasi yang dilakukan kepada pelaksana (*implementors*) sesuai dengan sasaran akan memberikan informasi yang bermanfaat terutama dalam menginterpretasikan kebijakan. Komunikasi merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan. Kegagalan suatu kebijakan ada kalanya disebabkan oleh ketidakmampuan aparatur pelaksanaan untuk menterjemahkan setiap kebijakan. Untuk itu diperlukan kemampuan, keterampilan, dan terutama pengalaman aparat pelaksana, yang secara khusus berkaitan dengan kebijakan yang akan diformulasikan kepada masyarakat.

Pernikahan pesanan kerap terdengar di Singkawang, Kalimantan Barat (Kalbar). Calon istri pernikahan pesanan di Singkawang rata-rata gadis keturunan Tionghoa alias Amoy. Pemesannya kebanyakan dari pria Taiwan. Penyebab terjadinya *trafficking* (perdagangan manusia) dalam modus pengantin pesanan di Singkawang Kalimantan Barat adalah dipicu oleh kemiskinan dan tidak tersedianya lapangan pekerjaan, sehingga para perempuan yang tinggal di Singkawang melakukan kawin kontrak untuk mengubah taraf hidup mereka. Faktor berikutnya adalah tingkat pendidikan yang rendah sehingga seringkali mereka terpaksa menerima pekerjaan yang bersifat eksploratif, faktor kemiskinan ini disebabkan oleh pola pikir orangtua Cina di Singkawang Kalimantan Barat bahwa sekolah tinggi-tinggi itu tidak penting, yang penting sudah bisa baca dan menghitung. Sekolah tinggi tinggi hanya menghabiskan waktu dan uang saja, lebih baik membantu orangtua berdagang atau membuka usaha dagang saja.

Pola pikir seperti ini membuat orang-orang keturunan Cina di Singkawang tidakmemiliki pendidikan yang tinggi dan tidak dapat bekerja dikantoran dan tidak bias mengubah taraf hidup mereka. Faktor lainnya adalah tingkat konsumerisme, para perempuan di Singkawang ingin memiliki barang mewah dan bagus, supaya diakui dilingkungan mereka, dan faktor yang terakhir adalah kesamaan etnis, orangtua mereka mendoktrin anak-anak mereka dengan mengatakab bahwa orang-orang keturunan Tionghua di Singkawang satu keturunan dengan orang-orang Taiwan, ini dilakukan orangtua agar anak-anak mereka tidak merasa dijual oleh orangtua mereka. Kondisi demikian ini dimanfaatkan oleh para calo/perantara perkawinan sebagai sasaran bagi calo-calo pemburu calon pengantin perempuan untukmenjaring korbannya dengan mudah dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan berupa uang.

Pola komunikasi yang terjadi antara pengantin pesanan dengan calo/makelar di Singkawang Kalimantan Barat adalah komunikasi interpersonal yang bersifat dua arah/*sirkuler* dan satu terjadi dengan baik sehingga informasi yang diberikan calo/makelar kepada pelaku pengantin pesanan dapat dengan mudah diterima oleh pelaku pengantin pesanan tanpa *noise*/gangguan. Jadi bentuk komunikasi interpersonal yang bersifat dua arah dan satu arah merupakan bentuk yang efektif untukmempengaruhi calon korban pengantin pesanan untuk melakukan kawin kontrak.Bila dikaitkan dengan teori bahwa komunikasi yang dipergunakan manusia berkomunikasi maupuberhubungan dengan orang lain bentuk danmacamnya beraneka ragam. Salah satu yang paling sering dipergunakan dalam berkomunikasi setiap hari adalah komunikasi interpersoanal.

Komunikasi yang baik akan mampu mengarahkan terjadinya komunikasi interpersonal yang lebih akrab antara satu individu atau kelompok lain. Komunikasi yang baik pula dapat meminimalisir kecurigaan-kecurigaanyang terjadi dalam hubungan masyarakat. Melihat kawin kontrak semakin marak terjadi diwilayah Singkawang KalimantanBarat pemerintah daerah kota Singkawang kurang peduli tentang *trafficking* yang bermodus kawin kontrak ini. Kepala Dinas Sosial Kota Singkawang menyatakan:

“Pihaknya sedang mengupayakan bagaimana mengatasi masalah yang dihadapi oleh para perempuan di daerah tersebut, terutama yang melakukan kawin kontrak dengan warga asing. Karena umumnya *trafficking* terjadi karena faktor kemiskinan. Remaja-remaja perempuan yang mengalami *trafficking* biasanya dimanfaatkan sebagai tulang punggung keluarganya yang miskin”

Pernyataan ini juga diperkuat oleh Ketua LBH-PIK Kota Singkawang, Rosita Nengsih yang mengatakan bahwa: “Kasus yang berkaitan dengan kawin kontrak tidak sedikit. Bahkan jumlahnya tergolong banyak. Namun, sayangnya, tidak semua korban bersedia terbuka atau enggan melapor dengan berbagai alasan. Di antaranya, perasaan malu dan ketidaktahuan terhadap persoalan hukum. Faktor ekonomi, pendidikan, dan sosial budaya, menjadi alasan masih tingginya jumlah pengantin pesanan asal daerah di utara Kalbar itu. Pelaku pengantin pesanan biasanya dari keluarga tidak mampu dan pendidikan yang rendah. Mereka melihat ada pengantin yang sukses dan memberikan kekayaan yang berlimpah kepada orang tua di kampung dan itulah yang menjadi contoh bagi yang lainnya’.

Komunikasi interpersonal sebagai komunikasi antara dua orang yang berlangsung secara tatap muka. Nama lain dari komunikasi ini adalah diadik (*dyadic*). Komunikasi diadik biasanya bersifat spontan dan informal (Wiryanto,

2004:33). Komunikasi yang seperti ini terjadi pada hubungan pelaku pengantin pesanan dengan calo/ *Mei Jen* demi untuk mencapai tujuan mereka yaitu keuntungan dari modus *trafficking* ini. Berdasarkan hasil dari penelitian yang dilakukan di kota Singkawang Kalimantan Barat dapat dikatakan bahwa bentuk komunikasi interpersonal yang bersifat dua arah/ *sirkuler* dan satu terjadi dengan baik sehingga informasi yang diberikan calo/ makelar kepada pelaku pengantin pesanan dapat dengan mudah diterima oleh pelaku pengantin pesanan tanpa *noise*/ gangguan. Jadi bentuk komunikasi interpersonal yang bersifat dua arah dan satu arah merupakan bentuk yang efektif untuk mempengaruhi calon korban pengantin pesanan untuk melakukan kawin kontrak.

Komunikasi yang baik sangat menunjang keberhasilan proses interaksi antar manusia, dengan terciptanya komunikasi yang baik antara pelaku pengantin pesanan dengan calo/ makelar. Pesan yang disampaikan oleh calo/ makelar dapat diterima dengan baik oleh para pelaku pengantin pesanan melalui komunikasi yang baik karena komunikasi merupakan suatu umpan balik dan respon yang mengetahui seberapa baik komunikasi itu terjadi, berhasil atau tidaknya komunikasi tersebut.

Komunikasi yang baik bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan, keterbukaan antar individu yang berlatar belakang beda budaya merupakan cara yang baik agar dapat saling mengenal, memudahkan komunikasi. Dalam hubungannya dengan manusia sebagai makhluk sosial, terkandung suatu maksud bahwa manusia bagaimanapun juga tidak dapat terlepas dari individu yang lain. Secara kodrati manusia akan selalu hidup bersama. Hidup bersama antar manusia akan berlangsung dalam berbagai bentuk komunikasi dan situasi yang mempengaruhinya. Melakukan komunikasi merupakan bagian terpenting dari semua aktivitas, agar timbul pengertian.

Komunikasi merupakan proses penyampaian ide, pemikiran, pendapat dan berita ke suatu tempat tujuan sertamenimbulkan reaksi umpan balik. Komunikasi adalah jembatan yang bias menyatukan dua hatidan dua pikiran. Komunikasi yang baik harus bersifat dua arah, tidak ada yang terlalu banyak bicara dan tidak ada yang terlalu banyak diam. Komunikasi yang baik tidak hanya sekedar bicara, tapi juga mendengar dengan telinga dan hati. Komunikasi yang terbuka akan membuat hubungan lebih akrab, dapat mencegah kesalahpahaman dan memudahkan penyelesaian konflik.

Dana dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Jika dikaitkan dengan penelitian ini, dana disini dapat dimaknai sebagai biaya yang dibutuhkan untuk kegiatan pembinaan karir pejabat fungsional, baik berupa kegiatan pokok dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pejabat fungsional maupun sebagai kegiatan penunjang yang diperlukan untuk mendapatkan angka kredit.

Faktor lain dari sumber daya adalah tersedianya sumber daya keuangan (*financial capacity*) untuk membiayai kegiatan implementasi kebijakan. Mengenai kapasitas keuangan ini Goggin dkk (1990) mengemukakan: *Agency capacity also requires possession of the financial resources for the program. These resources are some times of two kinds. These targated directly to clients and these spent in the process of implementation.*

Dana/keuangan merupakan sumberdaya yang dapat mendorong dan memperlancar proses implementasi kebijakan secara efektif untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Sumberdaya finansial merupakan aspek penting lainnya untuk keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Kapasitas finansial dimiliki oleh setiap level pemerintahan. Sumberdaya bisa berasal dari pendapatan pemerintah maupun pajak. Semakin kuat kapasitas finansial pemerintah, semakin tinggi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Hillman (2009:75) mengemukakan "*Political decision about public finance and public policy are shown in a government budget*". Keputusan politik mengenai pembiayaan publik dan kebijakan publik akan tergambar dalam anggaran pemerintah. Selanjutnya dinyatakan pula oleh Hillman (2009:75), bahwa:

"The expenditure side of the budget shows public spending on public goods (or public investment), spending on income transfers (or welfare payments), and spending by government on itself (or government consumption)"

Sisi pengeluaran anggaran pemerintah ditujukan untuk belanja publik pada barang-barang publik (atau investasi publik), pengeluaran untuk transfer pendapatan (atau dana alokasi pemerintah), dan pengeluaran pemerintah untuk membiayai program/kegiatan (atau konsumsi pemerintah). Untuk mendanai kebutuhan pendidikan dan latihan dalam implementasi kebijakan formasi jabatan fungsional di Sekretariat Provinsi Kalimantan Barat didanai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Kalimantan Barat melalui belanja langsung, khususnya melalui program peningkatan kapasitas sumber daya aparatur. Kemampuan sumberdaya keuangan dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan dan latihan jabatan fungsional ditunjukkan dengan besaran biaya operasional yang dialokasikan pada satuan kerja perangkat

daerah provinsi Kalimantan Barat. Berkenaan dengan dana operasional dalam penyelenggaraan pendidikan dan latihan bagi pejabat fungsional, berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kalimantan Barat, diketahui bahwa:

Dana untuk penyelenggaraan sosialisasi, pendidikan dan latihan bagi pejabat fungsional sepenuhnya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Kalimantan Barat melalui belanja langsung, khususnya melalui program peningkatan kapasitas sumber daya aparatur. Dana untuk program peningkatan kapasitas sumber daya aparatur keseluruhannya berjumlah Rp.630.090.000, sedangkan dana yang dianggarkan untuk sosialisasi dan Diklat jabatan fungsional sekitar 20% dari dana tersebut. Keterbatasan dana pada Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Barat menjadi kendala utama untuk menugaskan pegawai mengikuti Diklat (Hasil Wawancara dengan Kepala BKD Provinsi Kalimantan Barat, tanggal 9 April 2021).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kalimantan Barat, diketahui bahwa, minimnya dukungan pendanaan bagi pegawai fungsional untuk mengikuti Diklat disebabkan adanya keterbatasan alokasi dana, sehingga sebagian besar pegawai belum mendapatkan kesempatan untuk mengikuti Diklat teknis fungsional yang bertujuan meningkatkan kemampuan pegawai untuk menyelesaikan tugas serta perilaku yang mendukung tugas tersebut. Minimnya kemampuan sumberdaya anggaran dalam mendukung penyelenggaraan diklat tentunya menjadi kendala bagi pegawai fungsional dalam memahami tugas pokok dan fungsinya sebagai pejabat fungsional. Informasi berkenaan dengan kemampuan sumberdaya anggaran untuk menunjang penyelenggaraan diklat, berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Subbagian Umum dan Aparatur provinsi Kalimantan Barat, bahwa:

Secara umum penyelenggaraan Diklat yang diadakan sangat berkaitan dengan anggaran dana, disamping itu penyelenggaraan diklat dapat mempengaruhi tingkat pengetahuan pegawai fungsional. Diklat memang sangat diperlukan sekali mengingat tantangan kerja yang dinamis tentunya sangat memerlukan keterampilan dan pemahaman dalam penyelesaian pekerjaan (Hasil wawancara dengan Kasubbag Umum dan Aparatur provinsi Kalimantan Barat, tanggal 3 Juni 2021).

Jabatan fungsional adalah jabatan yang memiliki ciri-ciri profesionalisme, sebagai konsekwensinya diperlukan perencanaan dalam pengalokasian dana guna pengembangan karier sehingga memungkinkan tenaga fungsional dapat meningkatkan ilmu, keahlian dan keterampilannya. Karena mekanisme pengangkatan seorang pegawai negeri sipil dalam jabatan fungsional, umumnya mensyaratkan setiap calon pegawai terlebih dahulu mengikuti diklat dalam jabatan fungsional sesuai dengan jenjang jabatan yang diminati.

Pendidikan dan latihan menjadi kebutuhan mendasar untuk meningkatkan profesionalisme pejabat fungsional yang merupakan upaya dalam pengembangan karier seorang pegawai negeri sipil. Sementara tugas belajar merupakan salah satu sub sistem dalam pengembangan karier pegawai fungsional selain pendidikan dan latihan. Faktanya pejabat fungsional untuk mengikuti diklat masih mengalami kendala, hal tersebut disebabkan karena penyelenggaraan diklat yang sesuai dengan kebutuhan pegawai fungsional yang ada pada Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Barat belum secara intensif menyelenggarakan diklat yang menjadi persyaratan pengangkatan dan kenaikan pangkat bagi pegawai fungsional, selain itu tidak semua diklat jabatan fungsional dapat dilaksanakan oleh Badan Diklat Provinsi, dikarenakan biaya penyelenggaraan diklat relatif besar, sedangkan untuk mengirim pegawai fungsional untuk mengikuti diklat diluar Provinsi Kalimantan Barat terbentur pada minimnya dana.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Subbagian Umum dan Aparatur Provinsi Kalimantan Barat, bahwa: Untuk meniyasati keterbatasan dana, maka pengembangan pegawai fungsional tidak saja diberikan dalam bentuk mengikutsertakan pegawai pada pelatihan dan kursus, akan tetapi melalui penugasan, yaitu memberikan dengan memberikan tugas-tugas yang menjadi tupoksi pegawai yang bersangkutan (Hasil Wawancara dengan Kepala BKD Provinsi Kalimantan Barat, tanggal 9 April 2021).

Sumberdaya Manusia

Sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumberdaya aparatur perlu terus dikaji dan dikembangkan sehingga potensi yang dimiliki dapat dipergunakan secara maksimal demi peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Tingkat kesejahteraan aparatur perlu diperhatikan sebagai pengimbang atas prestasi kerja yang telah dilakukan. Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah :

1. staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan
2. informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi
3. dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan.
4. wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.

Sumberdaya kebijakan yang secara garis besar terdiri dari sumber daya manusia yakni sumberdaya aparatur pemerintah, sumberdaya dari pengelola program *capacity building* baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun lembaga donor dan penyedia jasa berupa ketersediaan waktu, ketersediaan tempat, sumberdaya pembiayaan serta fasilitas-fasilitas berupa sarana dan prasarana implementasi.

Ndraha (1999:79) berpendapat bahwa Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas tinggi adalah: Sumberdaya manusia yang berkualitas bukan saja memiliki nilai komparatif, tetapi juga nilai-nilai *kompetitif generatif-inovatif* dengan menggunakan energi tertinggi seperti *intelligence, creativity* dan *imagination*; tidak lagi semata-mata menggunakan energi kasar seperti bahan mentah, lahan, air tenaga otot dan sebagainya).

Kiranya jelas bahwa sumberdaya manusia yang dibutuhkan organisasi publik ke depan adalah yang memenuhi kualifikasi, diantaranya kreativitas, inovasi, serta orientasi yang menghasilkan kemampuan daya saing, terutama untuk organisasi publik tingkat daerah, baik tingkat provinsi maupun tingkat kota/kabupaten. Organisasi publik di tingkat daerah dituntut untuk menghasilkan nilai tambah, tidak saja berupa materi dan barang, namun yang jauh lebih penting adalah hasil non-material berupa tingkat pelayanan yang baik bagi masyarakat pengguna layanan. Hal ini penting, karena mengingat pembiayaan roda pemerintahan daerah hampir sepenuhnya diserahkan kepada masing-masing pengelola daerah. Oleh karena itu, kreativitas, inovasi, serta orientasi lain yang menghasilkan kemampuan dan peningkatan daya beli Pemerintah Daerah teramat dijunjung tinggi.

Faktor ketersediaan sumberdaya manusia dalam implementasi kebijakan formasi jabatan fungsional di Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, seperti syarat pendidikan formal, sertifikasi diklat, kompetensi dan lainnya, menjadi sesuatu yang harus dipenuhi. Oleh karena itu dalam penetapan jabatan fungsional perlu mempertimbangkan faktor ketersediaan sumberdaya manusia yang memenuhi syarat dimaksud untuk mengisi kebutuhan formasi jabatan fungsional agar kebutuhan organisasi secara riil dapat dipenuhi.

Pengembangan sumber daya manusia ditujukan untuk memperbaiki kapasitas produktif dari manusia. Berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai fungsional arsiparis di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Barat, menjelaskan bahwa:

Bagaimanapun rendahnya kedudukan seseorang dalam suatu organisasi, sesungguhnya pegawai ingin membanggakan organisasi tempat kerjanya. Pegawai sebagai SDM organisasi tentunya ingin pula menunjukkan peranan mereka kepada organisasi tempat mereka bekerja. Akan tetapi kenyataan yang demikian itu, kurang disadari oleh pimpinan organisasi.

Simpulan

Secara keseluruhan, dapat disimpulkan bahwa terjadinya trafficking (perdagangan manusia) dalam modus pengantin pesanan di Singkawang Kalimantan Barat adalah dipicu oleh kemiskinan dan tidak tersedianya lapangan pekerjaan, sehingga para perempuan yang tinggal di Singkawang melakukan kawin kontrak untuk merubah taraf hidup mereka. Faktor berikutnya adalah tingkat pendidikan yang rendah, ini disebabkan oleh pola pikir orangtua mereka bahwa tidak penting sekolah tinggi-tinggi hanya menghabiskan waktu dan uang saja sehingga sering kali mereka terpaksa menerima pekerjaan yang bersifat eksploratif, faktor lainnya adalah tingkat konsumerisme, para perempuan di Singkawang ingin memiliki barang mewah dan bagus untuk sehingga mereka diakui dilingkungan mereka, dan faktor yang terakhir adalah kesamaan etnis, orangtua mereka mendoktrin anak-anak mereka dengan mengatakan bahwa orang-orang keturunan Cina di Singkawang satu keturunan dengan orang-orang Taiwan, ini dilakukan orang-tua agar anak-anak mereka tidak merasa kalau mereka dijual oleh orangtua mereka. Kondisi demikian ini dimanfaatkan oleh para calo/perantara perkawinan sebagai sasaran bagi calo-calo pemburu calon pengantin perempuan untuk menjaring korbannya dengan mudah dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan berupa uang.

Bentuk komunikasi yang terjadi antara pengantin pesanan dengan calo/makelar di Singkawang Kalimantan Barat adalah komunikasi interpersonal yang bersifat dua arah/*sirkuler* dan satu arah, *feedback*, persuasive terjadi dengan baik sehingga informasi yang diberikan calo/makelar kepada pelaku pengantin pesanan dapat dengan mudah diterima oleh pelaku pengantin pesanan tanpa *noise/gangguan*. Jadi

bentuk komunikasi interpersonal yang bersifat dua arah, satu arah, *feedback*, persuasive merupakan bentuk yang efektif untuk mempengaruhi calon korban pengantin pesanan untuk melakukan kawin kontrak.

Solusinya adalah dengan mengadakan gerakan terpadu berupa penyuluhan yang melibatkan tokoh masyarakat dan pemuka agama. Juga harus diberlakukan beberapa persyaratan administrasi yang dibutuhkan dalam perkawinan antarwarga negara. Misalnya, mesti ada surat keterangan dari kedutaan besar negara yang bersangkutan. Pemerintah diharapkan memiliki program yang jelas dalam mengantisipasi praktek kawin kontrak. Apapun alasannya, praktek kawin kontrak mesti dihentikan, karena merugikan pihak keluarga perempuan. Oleh karena itu, program penyuluhan di kalangan pemerintahan otonom mesti dilakukan secara intensif, terprogram, dan mengikat semua pihak

Referensi

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.
- Dunn William N, 1995, *Police Policy Analysis: an Introduction*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Dunn William N, 1995, 2000, *Pengantar Analisa Kebijakan Publik Edisi Kedua*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Dye, Thomas R. 1987, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 6th ed.
- Indrajit, Richardus Eko, 2002. *Electronic Government Strategi Pembangunan dan Pengembangan Sistem Pelayanan Publik Berbasis Teknologi Digital*.
- Mardiasmo, 2011. *Perpajakan*, Yogyakarta : AndiMoekijat, 2005. *Pengantar Sistem Informasi Manajemen*, Bandung: Mandar Maju.
- Rochaety Eti, dkk, 2013, *Sistem Informasi Manajemen Edisi 2*, Jakarta : Mitra Wacana Media.