

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DAN FEMINISM

Oleh

DR.SINTANINGRUM

(Dosen FISIP Universitas Padjadjaran Bandung)

Hetty A. Geru

(Mahasiswa Program Doktor Pascasarjana UNPAD)

Abstrak

Implementasi kebijakan publik di negara berkembang sangat dipengaruhi oleh aspek politik, baik isi kebijakan maupun konteks implementasi. Selain itu budaya kerja para implementor yang belum berperspektif feminis turut berpengaruh bukan saja pada hasil akhir tapi pada proses implementasi. Karena itu implementor harus siap dan kapabel dalam menanggapi perubahan yang sewaktu-waktu terjadi dan merespon harapan mereka sebagai penerima manfaat.

Key words: Implementasi kebijakan, isi kebijakan, konteks implementasi, feminis,

I.Latar Belakang

Implementasi kebijakan selalu menarik untuk dikaji, baik oleh pihak yang terlibat dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan maupun pihak-pihak yang berada di luar lingkungan kebijakan. Perhatian yang meningkat terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah berkaitan erat dengan tumbuhnya kesadaran bahwa kebijakan pemerintah di banyak bidang kurang atau bahkan tidak efektif, terutama disebabkan oleh masalah-masalah yang timbul pada pelaksanaannya. Sebagai alat administrasi hukum, fokus perhatian dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku agar memberikan dampak dan mencapai tujuan yang diinginkan.

Suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terkait didalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan

kekuasaannya ,sehingga betapapun gigihnya usaha-usaha mereka ,hambatan-hambatan yang ada tak sanggup mereka tanggulang. Akibatnya efektivitas implementasi sukar dicapai.

Salah satu persoalan yang dihadapi, menurut Camila Strivers (dalam Shafritz and Hyde:1977:481) adalah masih terdapat cara pandang netral dalam kebijaksanaan publik yang mengabaikan pengalaman perempuan yang sangat khusus seperti membesarkan dan mengasuh anak yang mengharuskan adanya ketergantungan satu sama lain agar bisa survive. Salah satu contoh cara pandang netral adalah penyajian data agregat ,sehingga semua sasaran program tidak dibedakan menurut jenis kelamin, padahal kebutuhan dan pengalaman keduanya berbeda. Sejak saat itu masuknya pertimbangan perspektif feminis dalam Administrasi Publik telah menjadi wacana. Nampaknya perkembangan tersebut merupakan trend saat itu, karena sejak tahun 1974 masyarakat dunia telah menyepakati lahirnya Konvensi CEDAW (Convention of The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) yang berisi kewajiban dan dorongan nagar setiap negara mengambil kebijakan dan langkah-langkah nyata untuk menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan membwngun masyartakat dunia yang lebih nyaman bagi perempuan.

Paper ini menguraikan pentingnya perspektif feminis dalam implemntasi kebijakan yang didukung oleh studi kasus implementasi kebijakan perdagangan wanita di provinsi Sulawesi Utara.

II. Perspektif Feminis dalam Implementasi kebijakan Publik.

Kebijakan Publik dalam ketatanegaraan dan pemerintahan pada dasarnya terbagi dalam 3 (tiga) prinsip yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan Evaluasi kebijakan.(Nugroho 2004: 100-1005). Diantara ketiganya implementasi merupakan bagian yang paling krusial ,seperti uraian Edward III dalam bukunya “ *Implementing Public Policy*”(Edward II,1980:1). Karena itu dibutuhkan prakondisi yaitu faktor-faktor

komunikasi, disposisi atau sikap implementor, struktur birokrasi dan ketersediaan sumberdaya . Diantara faktor-faktor tersebut terjadi interaksi dan pada gilirannya berpengaruh terhadap implementasi. Sementara Grindle mengemukakan bahwa isi kebijakan dan konteks implementasi tak dapat dipisahkan satu sama lain . Kondisi di dunia ketiga ternyata bahwa aspek politik sangat berpengaruh.

Sejak awal D.Van Meter dan C. Van Horn dalam artikelnya berjudul *“The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework (1974:p.1-2)* mengemukakan bahwa faktor-faktor dalam implementasi kebijakan perlu segera dikenali karena sering mengakibatkan hubungan timbal balik yang tidak mulus antara kebijakan yang diambil dan pelayanan yang diberikan.

Kajian-kajian kebijakan publik sampai pada titik tertentu masih berpegang pada teori Wilson bahwa bersifat apolitis, aturan sesuai undang-undang, komprehensif dan efisien. Camila (dalam Syafritz and Hyde :1977) mempertanyakan hal tersebut, menurutnya pada pandangan feminis , pendekatan selama ini yang terlalu maskulin telah melahirkan pengalaman dan pengetahuan yang bias, karena hanya mempertimbangkan pengalaman laki-laki. Filsafat modern mengakui bahwa suatu pengalaman yang bias selalu dipengaruhi oleh *“knower”* yang mempunyai karakter bias. Karena itu gugatan kaum feminis selalu diminati karena berangkat dari pengalaman nyata sehingga hasilnya lebih lengkap dan tidak distorsi. Kontribusi teori feminis terutama dalam memandang adanya pemisahan yang jelas antara sektor publik dan domestik mengakibatkan lahirnya banyak hambatan terutama bagi jenis kelamin tertentu untuk memperoleh kebebasan. Pemikiran feminis sampai pada kesimpulan bahwa sudah saatnya para pakar untuk tampil mengungkapkan ketimpangan tersebut, sehingga pada gilirannya Administrator Publik perlu mempertimbangkan tantangan teori feminis sebagai bahan masukan untuk memulai upaya cerdas dan kreatif sebagai implementor.

Teori feminis telah menjadi pertimbangan dalam buku terbaru O'Connors dan Netting berjudul "*Organization Practice : A Guide to Understanding Human Services*" (2009:168-169). Diungkapkan bahwa bahwa pemahaman tentang relevansi gender dalam lapangan kerja belum nampak sampai tahun 1970-an , saat mana para peneliti mulai menyadari pengabaian kajian gender dalam studi-studi organisasi. Sampai saat itu teori-teori kekuasaan dan politik dikaji oleh laki-laki tentang laki-laki dalam organisasi. Bias gender dalam studi organisasi telah menjadikan dominasi pria dalam lapangan kerja. Teori-teori yang berpengaruh saat itu yang membentuk ideologi organisasi selama beberapa dekade mengabaikan perspektif gender dalam kekuasaan dan politik .

Selanjutnya Connor's dan Telling mengemukakan cabang-cabang teori feminis yang cocok untuk memahami organisasi, misalnya:

- Teori Radikal feminis, lebih cocok untuk pendekatan '*radical change approach*' untuk bentuk organisasi melawan dominasi yang kuat sehingga mampu melahirkan perubahan radikal.
- Teori Liberal feminis yang berakar dari politik liberal, bermanfaat untuk advokasi perubahan organisasi. Liberal feminis juga mengupayakan agar kaum wanita dapat bergabung dan punya peluang yang sama berpartisipasi dalam organisasi.

Sebagian besar literatur organisasi sejak tahun 1960-an menggambarkan pendekatan liberal feminis dan fokus pada perempuan dalam manajemen. Selanjutnya dikemukakan teori liberal feminis belum sanggup membawa perubahan radikal. (Connors dan netting; 2009 : 169).

Bagi peneliti lain (Calas dan Smircich; 1996: 227) radikal feminis teori lebih cocok dijadikan pendekatan apabila ingin suatu perubahan yang cepat/radikal, disamping transformasi organisasi dan institusi, bukan sekedar perubahan orang per orang. Tidak hanya

berharap perempuan yang harus berubah, tetapi organisasi juga harus berubah, memberi ruang bagi perempuan bersuara dan mengambil keputusan. Apabila radikal feminis menjadi pro-wanita, teori ini akan bekerja, dimana perempuan tidak lagi menjadi sub ordinasi laki-laki. Para fungsionalis yang hanya merujuk pada aturan dan pengawasan harus balik arah dan membuka ruang melalui terobosan organisasi dalam upaya menemukan kebutuhan kaum wanita dan selanjutnya berkolaborasi untuk mewujudkannya.

Sejauhmana perspektif feminis mempengaruhi implementasi kebijakan ditemukan dalam penelitian berikut yakni implementasi kebijakan pada kasus-kasus tertentu bukan saja dipengaruhi isi kebijakan dan konteks implementasi tetapi juga sejauhmana implementor memiliki budaya kerja berperspektif feminis.

III. Pengaruh perspektif feminis dalam implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita di Provinsi Sulawesi Utara.

Sebuah penelitian dengan metode kualitatif diadakan di provinsi Sulawesi Utara dan menemukan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita di provinsi Sulawesi Utara dipengaruhi oleh isi kebijakan, konteks implementasi dan budaya kerja implementor. Isi kebijakan dipengaruhi oleh dimensi kepentingan mereka yang terpengaruh oleh kebijakan tersebut baik implementor (Gubernur Bupati Walikota dan SKPD terkait) maupun sasarnya (korban, calon korban, orangtua dan keluarga) dan para pelaku (rekruter, pengirim, pemberi pekerjaan). Selanjutnya dimensi tipe manfaat (bagi pemerintah sendiri sebagai manfaat jangka panjang, bagi korban jangka menengah dan panjang). Dimensi perubahan yang diharapkan (bagi para implementor sudah cukup membuat perubahan, tapi bagi Lembaga Masyarakat jauh dari harapan). Dimensi letak pengambilan keputusan, (didalam struktur organisasi telah cukup kuat, tetapi kesulitan dialami karena tersebar terlalu luas baik organisasi pelaksana maupun geografisnya). Dimensi komitmen

terhadap sumberdaya ternyata belum mendukung karena program perlindungan perempuan belum menjadi prioritas para anggota DPRD dan pengelola anggaran di birokrasi saat ini.

Konteks implementasi dipengaruhi oleh dimensi politik (kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor), disusul kondisi institusi dan penguasa, serta kepatuhan dan respon pelaksana. Dalam penelitian ini juga ditemukan bahwa budaya kerja sebagian besar implementor belum berperspektif gender, sehingga mempengaruhi visi dan misi institusi yang dipimpinnya, berakibat belum efektifnya implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita di provinsi Sulawesi Utara.

Kekuasaan saat ini diwarnai oleh banyaknya partai pendukung Gubernur terpilih, sehingga sering terjadi konflik kepentingan yang bermuara pada siapa mendapat apa. Juga terhambat karena tiap SKPD mementingkan program departemennya. Aktor-aktor terkait pada level provinsi lebih cerdas mengadakan pendekatan dengan para politisi sedangkan di kabupaten/kota lebih memilih 'menunggu bola',

Hasil penelitian ini memperkuat teori yang dikemukakan Grindle (1980), O'connors dan Netting (2009) serta Jeffreys (2009). Grindle benar bahwa di dunia ketiga pengaruh politik sangat kental dan diwarnai ketidakpastian. Isi kebijakan dan konteks implementasi sangat berpengaruh pada implementasi kebijakan. O'connors dan Netting berpendapat bahwa organisasi pelayanan publik yang bersifat kemanusiaan (Human Services) perlu mempertimbangkan perspektif feminis agar perubahan dapat berjalan lebih cepat dan manfaat bagi para penerima dapat lebih nyata. Kejahatan perdagangan wanita bukan saja telah mengakibatkan penderitaan orang perempuan yang menjadi korban, tapi juga dalam jangka panjang mengancam Sulawesi Utara kehilangan tenaga tenaga kerja berkualitas, lebih parah lagi ancaman kehilangan generasi penerus karena korban adalah

sebagian besar gadis usia belia yang seharusnya menjadi tumpuan masa depan generasi penerus.

Sedangkan Jeffreys berpendapat bahwa kejahatan perdagangan wanita adalah kejahatan berbasis gender ,padahal masih banyak implementor yang menganggap sebagai kejahatan biasa. Penelitian ini juga sependapat dengan Jeffreys bahwa dunia pelacuran bukan suatu alternatif pekerjaan bagin kaum wanita karena kejahatan dan pelecehan bahkan kekerasan terhadap perempuan sulit dihindari.

IV. Simpulan .

Implemntasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh aspek politik terutama isi kebijakan dan konteks implemntasi .Para implemntor dituntut untuk mampu dan siap menghadapi segala perubahan yang mungkin terjadi agar program yang diberikan berhasil . Lingkungan dimana kebijakan itu akan dijalankan perlu dicermati dengan saksama oleh para implemntor serta memfasilitasi dan merespon harapan mereka yang menjadi korban perdagangan wanita

Hambatan dalam implementasi kebijakan (terutama dalam kasus perdagangan wanita) juga datang dari budaya kerja para implementor baik laki-laki maupun wanita yang belum berperspektif feminis . Dengan perkataan lain, budaya kerja berperspektif feminis sangat membantu komitmen dan konsistensi para pelaksana selain faktor-faktor yang telah dikemukakan sebelumnya.

Kehadiran Lembaga Masyarakat yang bekerja untuk program ini perlu diidentifikasi oleh para implementor dengan jalan membangun jejaring kerja karena apapun kebijakan yang dibuat para aktor itulah yang bertanggungjawab dalam pelaksanaannya.

Karena itu para pelaksana dituntut agar mampu beradaptasi dengan kondisi yang berkembang , membangun strategi dan merespon semua kebutuhan yang muncul.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2004. *Menggalang Perubahan : Perlunya perspektif Gender dalam Otonomi Daerah*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan The World Bank.
- Budi Winarno. 2007. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: MedPress.
- Connor's and Netting. 2009. *Organization Practice, A Guide to Understanding Human Service Organizations*. New York : New Jersey and Sons inc.
- Creswell John W. 2002. *Desain Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. Kik Pers Jakarta
- Creswell John W. 1994. *Research Desain kualitatif dan quantitative approach*. Kik Pers Jakarta.
- Creswell John W. 1998. *Qualitative inquiry and research design choosing among five tradisions*. London New Delhi.
- Deddy Mulyana. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. P.T. Remaja Rosdakarya: Bandung.
- Denhard, Janet.V. & Denhard Robert, B. 2007. *The New Public Service Serving not Steering*. M.E Sharp Inc.Armonk New York. USA.
- Edwards III, George. C. *Implementing Public Policy*. CQ Press. Politics and Public Policy Series.
- Gadis Arivia .2006. *Feminisme : Sebuah Kata Hati*. Jakarta : Kompas
- Grindle M. S. *Politics and Policy Implementation in the This Word*. Princeton University Pers: New Jersey.

New Jersey:USA

Jeffreys S. 2009. *The Industrial Vagina*. Routledge, Taylor & Francis group: London & New York.

Leo Agustino. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Puslit KP2W Lemlit Unpad, Penerbit AIPI Bandung

Mazmanian and Sabatier, *Implementation and Publi Policy*. Scott, Foresman & Co. Dallas: Texas

Nugroho D. R. 2004. *Kebijakan Publik (formulasi implementasi dan evaluasi)*. PT. Gramedia : Jakarta.

Nugroho D. R. 2008. *Gender dan Strategi pengarus-utamaannya di Indonesia* Pustaka Pelajar : Yogyakarta.

O'Connor Marry Katherine & Netting Ellen, F. *Organization Practice: A guide to understanding Human Service Organization*. John Willey and Sons. IncHoboken : New Jersey.

Robinson Catherine. 2009. *Gender Islam and Democracy in Indonesia*. London : New York.

Santi Budie. 2003. *Perempuan Bertutur Sebuah Wacana Keadilan Gender dalam radio Jurnal Perempuan*. Yayasan Jurnal Perempuan : Jakarta.

Sarundajang S. H. 2005. *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*. Kata Hasta Pustaka : Jakarta.

Shafritz and Hyde.1997. *Classic of Public Administration*. Hardcourt Brace & Co. Orlando : Florida.

Syaifulah Jaja H. A. 2009. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik*. LP3AN Fisip Unpad : Bandung.

Syaifulah Jaja H. A. 2008. *Modernisasi Perdesaan, Dampak mobilitas penduduk*. AIP Bandung &Puslit KP2W Lemlit Unpad : True North Bandung.

Thoha, Miftha. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Kencana Prenada Media group

: Jakarta.

Tachjan H. *Implementasi Kebijakan Publik*. Puslit KP2W Lembaga penelitian : UNPAD.

Wharton Army S. 2004. *The Sociology of Gender an introduction to theory and research*.

Blackwell publishing Victoria : Australia.

Jurnal dan Dokumen

Jurnal Perempuan No. 26 Tahun 2002. *Hentikan Kekerasan Terhadap Perempuan*, Yayasan

Jurnal Perempuan Jakarta.

Trafficking in Person Report. June 2007. Dept. Of State USA.

_____, June 2008. Dept. Of State USA.

Undang-Undang RI. No. 23 Tahun 2004. tentang *Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah*

Tangga. Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI : Jakarta.

Undang-undang RI. No. 23 Tahun 2002. tentang *Perlindungan Anak*.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI : Jakarta.

Undang-undang No. 21 tahun 2007 tentang *Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan*

Orang. Kementerian Pemberdayaan Perempuan R.I.

Peraturan Daerah No. 1 tahun 2004 tentang *Pencegahan dan Pemberantasan Perdagangan*

manusia.

Rujukan Elektronik

Yudi Wahyono. 2010. *Penelitian Studi Kasus*. Blog Wahyono.

Winston Tellis. 1997. "Introduction to case study the qualitative repor., www.nova.edu