



**ANALISIS KEGAGALAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BINA  
KELUARGA TENAGA KERJA INDONESIA DI KABUPATEN  
MALANG DENGAN *SOFT SYSTEM METHODOLOGY***

**DISERTASI**

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan  
Memperoleh Gelar Doktor



ANI AGUS PUSPAWATI  
NIM: 137030201111015

**KONSENTRASI ADMINISTRASI PUBLIK**

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**MALANG**

**2018**

# DISERTASI

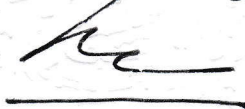
## ANALISIS KEGAGALAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BINA KELUARGA TENAGA KERJA INDONESIA DI KABUPATEN MALANG DENGAN SOFT SYSTEM METHODOLOGY

Oleh :

**ANI AGUS PUSPAWATI**

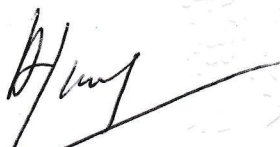
Dipertahankan di depan penguji  
Pada Tanggal : 30 Mei 2018  
dan dinyatakan lulus memenuhi syarat akademik  
Sebagai Disertasi Doktor

Komisi Pembimbing,



**Prof. Dr. Sumartono, MS.**

Promotor



**Dr. Bambang Saptoso Haryono, MS**

Ko - Promotor 1



**Dr. Endah Setyowati, S.Sos, M.Si**

Ko - Promotor 2

Malang,

Universitas Brawijaya

Fakultas Ilmu Administrasi

Dekan,



**Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS.**

NIP. 19610905 198601 1 002



**IDENTITAS TIM PENGUJI**

**Judul Disertasi** : Analisis Kegagalan Implementasi Kebijakan Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia di Kabupaten Malang dengan *Soft System Methodology*

**Nama** : Ani Agus Puspawati

**NIM** : 137030201111015

**Program Studi** : Ilmu Administrasi

**Minat** : Administrasi Publik

**KOMISI PROMOTOR**

**Promotor** : Prof. Dr. Sumartono, MS

**Ko-Promotor I** : Dr. Bambang Santoso Haryono, MS

**Ko-Promotor II** : Dr. Endah Setyowati, S.Sos., M.Si

**Tim Penguji** : Prof. Dr. Bambang Supriyono, M.S

Prof. Dr. Abdul Juli Andi Gani., MS

Dr. Mujibur Rahman Khairul Muluk, S.Sos., M.Si

Dr. Suryadi, MS

**External Reviewer** : Prof. Endang Wirjatmi

Prof. Dr. Jusuf Irianto, M.Com

**Tanggal Ujian** : 30 Mei 2018

## **PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI**

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang,

Mahasiswa,



Nama : ANI AGUS PUSPAWATI

NIM : 137030201111015

Program Doktor Ilmu Administrasi  
Fakultas Ilmu Administrasi  
Universitas Brawijaya





HALAMAN PERUNTUKAN

Karya ilmiah ini kupersembahkan kepada:  
Almamaterku yang saya banggakan,  
Bapak dan Ibu serta mertua yang saya sayangi,  
Suami dan anak-anak tercinta,  
Saudaraku beserta seluruh keluarga besar  
yang mendukung dalam studi ini





## RIWAYAT HIDUP

Ani Agus Puspawati, lahir di Kediri 15 Agustus 1983, anak dari ayah Mulyanto dan Ibu Samilah. SD sampai SMA di kota Kediri, lulus SMA Tahun 2000. Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya lulus Tahun 2005. Kemudian melanjutkan Program Magister dengan program studi Administrasi Publik di Universitas Brawijaya lulus pada tahun 2008. Kemudian melanjutkan studi Program Doktor di Fakultas Ilmu Administasi Universitas Brawijaya, lulus tahun 2018. Pengalaman kerja sebagai dosen di Jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung sejak Tahun 2010.

Malang, Juli 2018  
Penulis

Ani Agus Puspawati



## UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT atas berkat dan rahmatNya sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi dengan judul “Analisis Kegagalan Implementasi Kebijakan Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia di Kabupaten Malang dengan *Soft System Methodology*.”.

Penyelesaian penelitian disertasi ini berkat kerja bersama dari seluruh pihak, karena itu penulis menyampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat :

1. Rektor Universitas Brawijaya, Prof.Dr. Ir. Mohammad Bisri, MS yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Doktor Ilmu Administrasi.
2. Dekan Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya Prof. Dr. Bambang Supriyono, M.S. beserta dosen dan staf program doktor yang telah banyak memberikan bantuan administrasi, akademis maupun akses informasi selama menempuh Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya.
3. Direktur Pascasarjana Prof. Dr. Abdul Hakim, M.S beserta staf yang telah membantu dalam memperlancar urusan administrasi beasiswa program doktor.
4. Ketua Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Prof. Dr. Sumartono, M.S yang telah banyak berjasa dalam memberikan motivasi dalam penyelesaian program doktor.
5. Tim Promotor Disertasi: Prof. Dr. Sumartono, MS., selaku Promotor, Dr. Bambang Santoso Haryono, MS., selaku Ko-Promotor 1, Dr. Endah Setyowati, M.Si., selaku Ko-Promotor 2 yang telah memberikan bimbingan, konsultasi, argumentasi akademis, kritikan, masukan dan saran serta kesabaran selama proses bimbingan.
6. Tim Penguji Internal dan eksternal terdiri dari: Prof. Dr. Sumartono, MS., Dr. Bambang Santoso Haryono, MS., Dr. Endah Setyowati, M.Si., Prof. Dr. Bambang Supriyono, M.S., Prof. Dr. Abdul Juli Andi Gani, MS., Dr. Mujibur Rahman Khairul Muluk, S.Sos., M.Si., Dr. Suryadi, MS., Prof. Endang Wirjatmi., Prof. Dr. Jusuf Irianto, M.Com., yang berkenan memberikan saran dan masukan yang berharga demi penyempurnaan Disertasi ini.
7. Rektor Universitas Lampung Prof. Dr. Ir. Hasriadi Mat Akin, M.P. yang telah memberikan dorongan dan motivasi serta sekaligus memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh studi lanjut program doktor di Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.





8. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung Dr. Syarif Makhya, M.Si. beserta staf FISIP yang telah banyak memberikan motivasi dan bantuan administrasi, akademis selama menempuh studi lanjut program doktor di Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya.
9. Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Lampung Dr. Noverman Duadji, M.Si. beserta dosen dan staf administrasi yang telah banyak memberikan dorongan dan bantuan administrasi selama menempuh studi lanjut program doktor di Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya.
10. Seluruh pihak yang tidak mungkin penulis sebut nama satu per satu yang telah membantu dalam penyelesaian penelitian disertasi ini.

Akhir kata semoga Allah SWT membalas atas segala amal kebajikan dari pihak-pihak yang tersebut di atas. Aamiin.

Malang, Juli 2018

Penulis,

Ani Agus Puspawati



## RINGKASAN

Ani Agus Puspawati, Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang, 2013. Analisis Kegagalan Implementasi Kebijakan Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia di Kabupaten Malang dengan *Soft System Methodology*. Promotor Prof. Dr. Sumartono, MS., Ko-Promotor Dr. Bambang Santoso Haryono, MS., Dr. Endah Setyowati, M.Si.

Salah satu kebijakan pemerintah untuk mengatasi pengangguran yaitu melalui pembangunan ketenagakerjaan dengan menempatkan TKI ke luar negeri. Pemberangkatan TKI keluar negeri menyisakan masalah-masalah pada keluarga yang ditinggalkannya. Berdasarkan kajian Bina Keluarga TKI Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak tahun 2009 diperoleh berbagai hal yang perlu mendapat perhatian serius. Pada bidang ekonomi, pekerja yang bekerja di luar negeri ternyata hasil kirimannya sebagian besar untuk kegiatan konsumtif, di bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI, ternyata banyak terjadi perceraian sedangkan di bidang perlindungan anak, ternyata anak yang ditinggalkan oleh orang tua yang bekerja keluar negeri sangat berpengaruh terhadap perkembangan anaknya. Proses pelaksanaan program Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang baru sampai pada tahap persiapan, yaitu sosialisasi mengenai kebijakan bina keluarga TKI. Sosialisasi tersebut telah dilaksanakan pada tanggal 8 Januari 2014 dan selanjutnya diharapkan terbentuk pokja di tingkat kecamatan dan desa. Namun, pada realitanya pasca sosialisasi belum ada tindak lanjutnya.

Tujuan penelitian adalah 1). Mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. 2) Membangun model implementasi Bina Keluarga TKI.

Jenis penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan berpikir sistem (*soft system methodology*). Fokus penelitian ini adalah sebagai berikut: 1). Kegagalan implementasi kebijakan bina keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. a). Pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. b). Sikap dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI. c). Sumber daya yang mempengaruhi implementasi program Bina Keluarga TKI. 2). Model konseptual implementasi program Bina Keluarga TKI.

Hasil penelitian ini adalah 1) Kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI disebabkan karena berbagai hal berikut: *pertama*, permasalahan pengorganisasian kebijakan Bina Keluarga TKI disebabkan karena kurang intensifnya komunikasi pada tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa. Kondisi tersebut menyebabkan lemahnya struktur Pokja, belum adanya kesepakatan program kerja, kurangnya keterpaduan hirarki. Di sisi lain tidak didukung dengan adanya data mengenai keluarga TKI serta tidak adanya akses formal pihak-pihak diluar tim Pokja untuk berpartisipasi. *Kedua*, permasalahan sikap dan komitmen tim pokja disebabkan karena lemahnya kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder*. Hal ini menyebabkan lemahnya *top leader* sehingga berdampak pada kurangnya komitmen tim Pokja. Di satu sisi dukungan publik yang lemah turut mendukung permasalahan ini. *Ketiga*, permasalahan pada sistem sumber daya terdapat permasalahan lemahnya SDM, dana dan fasilitas. Lemahnya sumber daya berdampak pada belum terciptanya keterpaduan hierarki pada tim Pokja dan kurangnya data mengenai keluarga TKI. 2) Dari berbagai permasalahan tersebut dibuat 3 (tiga) definisi permasalahan dan





dari definisi permasalahan tersebut dibangun 3 (tiga) model konseptual yang dianggap relevan dalam memperbaiki situasi permasalahan. Ketiga model konseptual tersebut yaitu model konseptual I: pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Model ini merupakan solusi dari permasalahan kurang intensifnya komunikasi tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa; lemahnya struktur Pokja; belum adanya kesepakatan bersama di dalam tim Pokja; belum adanya keterpaduan pada Tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten; kurangnya info atau data tidak akurat serta tidak adanya akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar tim Pokja Bina Keluarga TKI untuk mempengaruhi tujuan resmi. Model konseptual II: sikap dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI. Model ini menjadi solusi dari permasalahan lemahnya *top leader* Pokja Bina Keluarga TKI, kurangnya komitmen dari tim Pokja, lemahnya dukungan publik, kurangnya kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder*. Model konseptual III: sumber daya yang mempengaruhi implementasi program Bina Keluarga TKI. Model ini memberikan solusi dari lemahnya dana, SDM dan fasilitas. Selanjutnya dibangun model konseptual IV: implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI, yang merupakan gabungan dari model I, II dan III.



## SUMMARY

Ani Agus Puspawati, Doctoral Degree Program in Administrative Science, Brawijaya University, 2013. Analysis of The Failure of Migrant Worker Family Development Policy Implementation in Malang Regency with Soft System Methodology. Promoter Prof. Dr. Sumartono, MS., Co-Promoter. Bambang Santoso Haryono, MS., Dr. Endah Setyowati, M.Si.

One of the government policies to overcome unemployment is through employment development by placing workers abroad. The departure of migrant workers triggers some problems for the families left behind. The study of Migrant Worker Family Development of the Ministry of Women's Empowerment and Child Protection in 2009 obtained various issues which needed serious attention. In the economic aspect, the salary the migrant workers had was mostly for consumptive activities. In the migrant worker families' resilience and welfare aspect, divorces happened a lot. In the children protection aspect, the children development was greatly affected by their parents' migrant worker status. The implementation process of the Migrant Worker Family Development program in Donomulyo District, Malang Regency has just reached the preparation stage, which is socialization on the migrant worker family development policy. The socialization was held on January 8<sup>th</sup>, 2014 and subsequently expected to form the working groups at the district and village levels. However, in reality, there is no follow-up after the socialization.

The research objectives are 1). Describe and analyze the implementation failure of the migrant worker family development policy in Donomulyo District, Malang Regency. 2) Establish the implementation model of the migrant worker family development.

This is qualitative research by using soft system methodology. The research focuses on 1). The implementation failure of the migrant worker family development policy in Tlogosari Village, Donomulyo District, Malang Regency. a). Management in the implementation of the migrant worker family development program. b). Attitudes and commitments of stakeholders regarding the migrant worker family development program. c). Resources affecting the implementation of the migrant worker family development program. 2). The conceptual model of the implementation of the migrant worker family development program.

The results of this study were 1) The implementation failure of the migrant worker family development policy was due to the following issues: *first*, the problem on management in the migrant worker family development program was caused by lack of intensive communication among the working groups in districts, sub-districts, and villages. These conditions caused weak working group structures, the absence of agreement on the working programs, and the unavailability of hierarchical integration. Moreover, the data on the migrant worker families were incomplete and the formal participation access for parties outside the working groups was limited. *Second*, the problem on attitudes and commitment of the working groups was due to the lack of seriousness regarding the migrant worker families' problems for the stakeholders. This instigated to the top leader weakness, causing low commitment of the working groups. In





addition, minimal public support contributed to this problem. *Third*, the problem on the resource system included inadequate human resources, funds, and facilities. Inadequate resources resulted in the absence of hierarchy alignment in the working groups and the lack of data on the migrant worker families. 2) From the aforementioned problems, 3 (three) definitions of the problem were made. Based on those definitions of the problem, 3 (three) conceptual models considered relevant in solving the problems were developed. The conceptual models were the conceptual model I: management in the implementation of the migrant worker family development program. This model was the solution for the problem of the lack of intensive communication among the working groups in districts, sub-districts, and villages levels; weak working group structure; the absence of collective agreements within the working groups; the unavailability of coherence within the working groups in districts, sub-districts, and villages levels; lack of information or inaccurate data and limited formal participation access to parties outside the working groups of the migrant worker family development in order to influence official goals. Conceptual Model II: attitudes and commitments of stakeholders of the migrant worker family development program. This model became the solution for the problem of the top leader weakness in the working groups of the migrant worker family development, low commitment from the working groups, minimal public support, and the lack of seriousness regarding the migrant worker families' problems for the stakeholders. Conceptual Model III: the resources affecting the implementation of the migrant worker family development program. This model provided the solution for inadequate funds, human resources, and facilities. Finally, conceptual model IV was constructed: the implementation of the migrant worker family development policy, which was a combination of models I, II, and III.





## Kata Pengantar

Puji Syukur kepada Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat-Nya sehingga disertasi dengan judul Analisis Kegagalan Implementasi Kebijakan Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia di Kabupaten Malang dengan *Soft System Methodology* ini dapat terselesaikan dengan baik.

Tujuan penulisan disertasi ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis Kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang. Diharapkan penulisan disertasi ini memberi manfaat teoritis dan praktis.

Akhirnya, atas terselesainya penulisan disertasi ini maka diucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang terlibat khususnya kepada informan penelitian yang telah meluangkan waktunya, juga kepada pihak-pihak yang tidak dapat disebut satu persatu.

Sangat disadari bahwa dengan kekurangan dan keterbatasan yang dimiliki penulis, maka penulis mengharapkan saran yang membangun agar tulisan ini bermanfaat bagi yang membutuhkan.

Malang, Juli 2018

Penulis

Ani Agus Puspawati





## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>IDENTITAS TIM PENGUJI</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI</b> .....	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERUNTUKAN</b> .....	<b>v</b>
<b>RIWAYAT HIDUP</b> .....	<b>vi</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH</b> .....	<b>vii</b>
<b>RINGKASAN</b> .....	<b>ix</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>xi</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xxviii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xx</b>
<b>GLOSSARY</b> .....	<b>xxii</b>
<b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....	<b>xxvi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	26
1.3 Tujuan Penelitian .....	27
1.4 Manfaat Penelitian .....	27
1.4.1. Manfaat Teoritis .....	27
1.4.2. Manfaat Praktis .....	28
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>29</b>
2.1. Penelitian Terdahulu .....	29
2.2. Administrasi Publik dan Kebijakan Publik .....	64
2.3. Kajian Kebijakan Publik .....	65
2.3.1. Memahami Masalah-Masalah Publik .....	65
2.3.2. Pengertian dan Konsep Kebijakan Publik .....	67
2.4. Kajian Implementasi Kebijakan Publik .....	77
2.4.1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik .....	77
2.4.2. Model <i>Top Down</i> .....	85
2.4.2.1. Model Implementasi Kebijakan Publik Menurut Edward III .....	88
2.4.2.2. Model Implementasi Kebijakan Publik Daniel Sabatier dan Paul A. Sabatier .....	105
2.4.2.3. Model Implementasi Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gunn .....	108
2.4.2.4. Model Implementasi Kebijakan Publik Menurut Merilee .....	





Grindle.....	115
2.4.2.5. Model Van Meter dan Van Horn .....	117
2.4.3. Model <i>Bottom Up</i> .....	126
2.4.4. Model Hibrida .....	131
2.5. Kajian Bina Keluarga TKI .....	135
2.5.1. Konsep Keluarga dan Ketahanan Keluarga TKI.....	135
2.5.2. Bina Keluarga TKI .....	139
2.6. Konteks Pembangunan Administrasi.....	141
2.6.1. Konteks Politik Pembangunan Administrasi.....	141
2.6.2. Konteks Ekonomi Pembangunan Administrasi.....	142
2.6.3. Organisasi Sosial dan Administrasi Pembangunan.....	142
2.7. Lima Disiplin dalam Organisasi Pembelajaran .....	144
2.8. Kerangka Pemikiran.....	148
<b>BAB III. METODE PENELITIAN .....</b>	<b>153</b>
3.1. Jenis Penelitian .....	153
3.2. Lokasi dan Situs Penelitian .....	154
3.3. Fokus Penelitian.....	156
3.4. Jenis dan Sumber Data.....	158
3.5. Teknik Pengumpulan Data .....	161
3.6. Teknik Analisis Data.....	162
3.7. Keabsahan Data .....	170
<b>BAB IV. DESKRIPSI UMUM WILAYAH PENELITIAN .....</b>	<b>172</b>
4.1. Sejarah Singkat Kabupaten Malang .....	172
4.2. Keadaan Geografi dan Iklim Kabupaten Malang .....	174
4.3. Keadaan Demografi dan Sosial Kabupaten Malang.....	176
4.4. Potensi Sumber Perekonomian dan Pendapatan Daerah .....	177
4.5. Profil Kecamatan Donomulyo .....	180
4.6. TKI di Kabupaten Malang dan Dampaknya Bagi Keluarga yang Ditinggalkan.....	181
<b>BAB V. DESKRIPSI HASIL PENELITIAN .....</b>	<b>188</b>
5.1. Realita Implementasi Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. ....	189
5.2. Permasalahan yang Terjadi pada Implementasi Kebijakan Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang .....	195
5.2.1. Permasalahan Kurangnya Intensitas Komunikasi Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari .....	195
5.2.2. Kurangnya Info atau Data Mengenai Keluarga TKI di Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang Kurang Akurat.....	205
5.2.3. Lemahnya <i>Top leader</i> Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang .....	209
5.2.4. Belum Adanya Keterpaduan Hirarki pada Tim Pokja Bina Keluarga TKI di Tingkat Desa, Kecamatan dan Kabupaten Malang Terhadap Tujuan .....	211
5.2.5. Belum adanya Kesepakatan Bersama di dalam Tim Pokja	





Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari .....	217
5.2.6. Kurangnya Komitmen dari Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari .....	222
5.2.7. Kurangnya Sumber Daya Manusia dalam Program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang .....	225
5.2.8. Kurangnya Sumber Dana untuk Program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang .....	227
5.2.9. Lemahnya Struktur Pokja Program Bina Keluarga TKI di Tingkat Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang .....	232
5.2.10. Tidak Adanya Akses Formal Pihak-Pihak Luar untuk Berpartisipasi Terbuka Bagi Para Aktor di Luar Tim Pokja Bina Keluarga TKI untuk Mempengaruhi Tujuan Resmi .....	236
5.2.11. Lemahnya Dukungan Publik untuk Program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang .....	237
5.2.12. Kurangnya Kebermaknaan terhadap Permasalahan Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang Bagi <i>Stakeholder</i> .....	241
5.3. Program Yang Bisa Mendukung Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang .....	245
5.3.1. Program di Kecamatan Donomulyo yang Mendukung Implementasi Program Bina Keluarga TKI .....	245
5.3.2. Program Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Malang yang Bisa Mendukung Implementasi Program Bina Keluarga TKI .....	249
5.3.2.1. Program Pencegahan Tindak Kekerasan .....	252
5.3.2.1.1. Pelatihan <i>Problem Solving</i> .....	252
5.3.2.1.2. Pelatihan Pendampingan Korban Kekerasan dan <i>Trafficking</i> bagi kelompok masyarakat di daerah basis buruh migran .....	252
5.3.2.1.3. Sosialisasi Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang .....	253
5.3.2.1.4. Sosialisasi keluarga dan lingkungan ramah anak .....	254
5.3.2.1.5. <i>Peer Conselor</i> (konselor sebaya) .....	254
5.3.2.1.6. Sosialisasi dan Penguatan Kelembagaan Forum Anak di Kecamatan se-Kabupaten Malang .....	255
5.3.2.1.7. Dialog Interaktif Radio Republik Indonesia (RRI) dan Radio Kanjuruhan .....	258
5.3.2.1.8. Layanan Call Center, facebook, dan twitter .....	261
5.3.2.2. Program Advokasi Korban .....	261
5.3.2.3. Program Pasca Rehabilitasi .....	263
5.3.2.4. Program Kajian dan Penguatan Kelembagaan Forum <i>Stakeholder</i> .....	264
5.3.3. Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) .....	264
5.4. Memahami dan Menstrukturisasikan Situasi Permasalahan .....	268





5.4.1. Analisis Intervensi.....	269
5.4.2. Analisis Sistem Sosial.....	274
5.4.3. Analisis Sistem Politik.....	279
5.4.4. <i>Rich Picture</i> .....	282
<b>BAB VI. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN .....</b>	<b>289</b>
6.1. Mendefinisikan Permasalahan Kegagalan Implementasi Program Bina Keluarga TKI.....	293
6.1.1. Sistem Pengorganisasian dalam Mengimplementasikan Program Bina Keluarga TKI.....	295
6.1.2. Sikap dan Komitmen Stakeholder Program Bina Keluarga TKI.....	329
6.1.3. Sumber Daya yang Mempengaruhi Implementasi Program Bina Keluarga TKI.....	354
6.1.4. Sistem Permasalahan Implementasi Program Bina Keluarga TKI.....	375
6.2. Matrik Ringkasan Hasil Penelitian dan Implikasi Teoritik.....	383
6.3. Rekonstruksi Teori.....	402
6.4. Rekonstruksi Model.....	407
<b>BAB VII. MODEL REKOMENDASI IMPLEMENTASI BINA KELUARGA TKI .....</b>	<b>409</b>
7.1. Membangun Model Konseptual Implementasi Kebijakan Bina Keluarga TKI.....	409
7.1.1. Model Pengorganisasian dalam Mengimplementasikan Program Bina Keluarga TKI.....	409
7.1.2. Model Sikap dan Komitmen Stakeholder Program Bina Keluarga TKI.....	416
7.1.3. Model Sumber Daya yang Mempengaruhi Implementasi Program Bina Keluarga TKI.....	422
7.1.4. Model Implementasi Program Bina Keluarga TKI.....	425
7.2. Rencana Tindak dalam Memperbaiki Situasi Permasalahan Implementasi Program Bina Keluarga TKI.....	433
<b>BAB VIII PENUTUP .....</b>	<b>451</b>
8.1. Kesimpulan.....	451
8.2. Saran.....	456
8.3. Implikasi Teoritis.....	458
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>465</b>





## DAFTAR GAMBAR

No	Judul Gambar	Halaman
1	Aliran Kebijakan Publik	73
2	Para Punggawa Teori <i>Top-Down</i> , <i>Bottom-Up</i> , Hibrida	85
3	<i>Direct and Indirect Impact on Implementation</i>	104
4	Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier	108
5	Model Grindle	117
6	Kerangka Pemikiran	152
7	Pola Pikir Penggunaan SSM	163
8	Peta Kabupaten Malang	175
9	Peta Kecamatan Donomulyo	180
10	Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Sektor Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)	183
11	Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Jenis Kelamin Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)	184
12	Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Pendidikan Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)	185
13	Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Perkawinan Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)	186
14	Audiensi Program Bina Keluarga TKI Kementerian PP dan PA RI dengan Kabupaten Malang	191
15	Sosialisasi Program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang	193
16	Penyusunan Draft Perdes Migrasi	207
17	Rapat Kerja Tim Penggerak PKK Kecamatan Donomulyo	246
18	Pengajian Tim Penggerak PKK Kecamatan Donomulyo bersama Muslimat NU, Fatayat dan Majelis Ta'lim Khoiru Nisa	247
19	Pengajian RT 14 Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang	248
20	Kebaktian Pembaharuan Iman Nasional di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang	248
21	Struktur Organisasi P2TP2A Kabupaten Malang Berdasarkan Perbup No: 188.45/508/Kep/421.013/2015	250
22	Diagram Alur Layanan P2TP2A Kabupaten Malang	251
23	Sosialisasi dan Penguatan Kelembagaan Forum Anak	256
24	Rumah Aman ( <i>shelter</i> )	262
25	Sosialisasi Puspaga, Pusat Pembelajaran keluarga kepada jejaring di 33 Kecamatan Kabupaten Malang	265
26	Pelaksanaan Parenting Skill.	266
27	Mekanisme Pelayanan PUSPAGA.	268
28	<i>Rich Picture Gap</i> Implementasi Program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang	288
29	Model Pengorganisasian dalam Mengimplementasikan Program Bina Keluarga	416
30	Model Sikap dan Komitmen <i>Stakeholder</i> Program Bina Keluarga TKI	417
31	Model Sistem Sumber Daya yang Mempengaruhi Implementasi Pro-	









## DAFTAR TABEL

No	Judul Tabel	Halaman
1	Sepuluh Provinsi Pengirim TKI Terbesar Tahun 2011-2013	2
2	Tiga Provinsi yang Melakukan Penempatan TKI Tertinggi pada Tahun 2016 dan 2017	3
3	Rekapitulasi Jumlah Anggota Keluarga TKI Kabupaten Malang	9
4	Susunan Keanggotaan Kelompok Kerja Bina Keluarga TKI Di Kabupaten Malang	13
5	Perbandingan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Disertasi	44
6	Perbandingan Teori Top Down dan Bottom Up	128
7	Deskripsi Langkah-Langkah SSM dan Pengumpulan Data	169
8	Jenis Pekerjaan Penduduk Usia 10 Tahun Ke Atas Pada Tahun 2012	181
9	Rekapitulasi Hasil Pemetaan TKI Tahun 2012	182
10	Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Sektor Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)	183
11	Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Jenis Kelamin Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)	184
12	Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Pendidikan Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)	185
13	Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Status Perkawinan Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)	186
14	Jumlah TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Penempatan 25 Negara Terbesar Diminati Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)	187
15	Jumlah Pekerja Migran Bermasalah Sosial di Kabupaten Malang Menurut Jenis Kelamin dan Kecamatan Tahun 2016	190
16	Kegiatan Sosialisasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang	192
17	Jenis-Jenis dan Faktor-Faktor Kenakalan Anak	257
18	Tema Dialog Interaktif di RRI Tahun 2012-2014	259
19	Dialog Interaktif Radio Kanjuruhan	260
20	<i>Stakeholder</i> dalam Implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI	270
21	Peraturan Perundangan Terkait Implementasi Program Bina Keluarga TKI.	277
22	Definisi Sistem Pengorganisasian dalam Mengimplementasikan Program Bina Keluarga TKI.	328
23	Definisi Sistem Permasalahan Sikap dan Komitmen <i>Stakeholder</i> Program Bina Keluarga TKI.	352
24	Definisi Sistem Permasalahan Sumber Daya yang Mempengaruhi Implementasi Program Bina Keluarga TKI	374
25	Definisi Sistem Permasalahan Implementasi Program Bina Keluarga TKI	380
26	Matrik Ringkasan Hasil Penelitian, dan Implikasi Teoritik	383
27	Matrik Perbandingan antara Model Konseptual (Model Aktivitas) dengan Situasi Permasalahan dalam Implementasi Program Bina Keluarga TKI pada Model I: Pengorganisasian dalam Mengimplementasikan Program Bina Keluarga TKI	434
28	Matrik Perbandingan antara Model Konseptual (Model Aktivitas) dengan Situasi Permasalahan dalam Implementasi Program Bina Keluarga TKI pada sistem kedua: Model sikap dan komitmen <i>Stakeholder</i> Program	









## GLOSSARY

- Akurat** : Teliti; saksama; cermat; tepat benar
- Akses** : Jalan masuk
- Aktor** : Orang yang berperan dalam suatu kejadian penting
- Anggaran** : 1. perkiraan; perhitungan; 2. aturan; 3. taksiran mengenai penerimaan dan pengeluaran kas yang diharapkan untuk periode yang akan datang; 4. rencana penjatahan sumber daya yang dinyatakan dengan angka, biasanya dalam satuan uang
- Bina** : Mengusahakan supaya lebih baik (maju, sempurna, dan sebagainya)
- Bina Keluarga TKI** : Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah daerah dan masyarakat dengan memberdayakan ekonomi, menjaga keharmonisan dan melindungi anak keluarga Tenaga Kerja Indonesia untuk mewujudkan tercapainya ketahanan dan kesejahteraan keluarga.
- Dana** : Uang yang disediakan untuk suatu keperluan; biaya.
- Data** : 1. keterangan yang benar dan nyata; *pengumpulan*. 2. keterangan atau bahan nyata yang dapat dijadikan dasar kajian (analisis atau kesimpulan).
- Desa** : kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa)
- Dukungan** : Sesuatu yang didukung; sokongan; bantuan
- Efektif** : Dapat membawa hasil; berhasil guna (tentang usaha, tindakan); mangkus.
- Fasilitas** : Sarana untuk melancarkan pelaksanaan fungsi; kemudahan.
- Hierarki** : 1 Urutan tingkatan atau jenjang jabatan (pangkat kedudukan); 2 organisasi dengan tingkat wewenang dari yang paling bawah sampai yang paling atas
- Identifikasi** : Penentu atau penetapan identitas seseorang, benda, dsb
- Kabupaten** : Daerah swatantra tingkat II yang dikepalai oleh bupati,





setingkat dengan kota madya, merupakan bagian langsung dari provinsi yang terdiri atas beberapa kecamatan

**Kecamatan** : Daerah bagian kabupaten (kota) yang membawahkan beberapa kelurahan, dikepalai oleh seorang camat; bagian pemerintahan daerah yang dikepalai seorang camat.

**Keluarga** : Unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri suami-isteri, atau suami, isteri dan anaknya, atau ayah dan anaknya atau ibu dan anaknya.

**Kepatuhan** : Sifat patuh; ketaatan

**Kesepakatan** : Perihal sepakat; Konsensus

**Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga TKI** : Kondisi keluarga TKI yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta kemampuan fisik dan mental-materil guna hidup mandiri dalam mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dan meningkatkan kesejahteraan keluarga serta memperoleh kebahagiaan lahir dan batin.

**Keterpaduan** : Perihal terpadu sudah dipadu (disatukan, dilebur menjadi satu, dan sebagainya)

**Konseptual** : Berhubungan dengan (berciri seperti) konsep

**Koordinasi** : Perihal mengatur suatu organisasi atau kegiatan sehingga peraturan dan tindakan yang akan dilaksanakan tidak saling bertentangan atau simpang siur

**Lemah** : Tidak kuat; kurang berdasar

**Masyarakat** : Sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.

**Partisipasi** : Perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta

**Pelatihan** : Proses, cara, perbuatan melatih; kegiatan

**Pembangunan** : Proses, cara, perbuatan membangun

**Pemberdayaan** : Pekerjaan melatih proses, cara, perbuatan memberdayakan.





**Pemberdayaan ekonomi** : Upaya yang dilakukan untuk meningkatkan ekonomi keluarga TKI sehingga mereka dapat meningkatkan kualitas hidupnya dan dapat hidup mandiri serta dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

**Pemerintah daerah** : Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

**Penduduk** : Orang atau orang-orang yang mendiami suatu tempat (kampung, negeri, pulau, dan sebagainya)

**Pengangguran** : Hal atau keadaan menganggur.

**Peraturan** : Tataan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur.

**Perlindungan anak** : Upaya untuk menjamin dan melindungi hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh dan berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan.

**Permasalahan** : Hal yang menjadikan masalah; hal yang dimasalahkan; persoalan.

**Pihak** : Sisi (yang sebelah); bagian

**Provinsi** : wilayah atau daerah yang dikepalai oleh gubernur

**Publik** : orang banyak (umum)

**Program** : Rancangan mengenai asas serta usaha (dalam ketatanegaraan, perekonomian, dan sebagainya) yang akan dijalankan.

**Regulasi** : Pengaturan

**Rekonstruksi** : Penyusunan (penggambaran) kembali

**Resosialisasi** : Pemasyarakatan kembali

**Risiko** : Akibat yang kurang menyenangkan (merugikan, membahayakan) dari suatu perbuatan atau tindakan

**Sistem** : Perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas

**Sosialisasi** : Upaya memasyarakatkan sesuatu sehingga menjadi dikenal, dipahami, dihayati oleh masyarakat; pemasyarakatan;





**Strategi** : Rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus

**Tim** : Kelompok; regu

**Tenaga Kerja Indonesia** : Setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri, yang sedang atau telah bekerja di luar negeri yang perlu mendapat pembinaan oleh pemerintah daerah dan masyarakat.

**Transmigrasi** : Perpindahan penduduk dr satu daerah (pulau) yg berpenduduk padat ke daerah (pulau) lain yg berpenduduk jarang.

**Visi** : Pandangan atau wawasan ke depan





## DAFTAR SINGKATAN

ADD	: Alokasi Dana Desa
ANKN	: Anak Nakal dan Korban Narkoba
APBD	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
BMP	: Buruh Migran Perempuan
BNP2TKI	: Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
BPM	: Badan Pemberdayaan Masyarakat
BPS	: Badan Pusat Statistik
CATWOE	: <i>Costumer, Actor, Transformation Process, Worldview, Owners, Environmental Constraint</i>
DPA	: Dokumen Pelaksanaan Anggaran
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FIN	: <i>Family Inclusion Network</i>
FINA	: <i>Family Inclusion Network Australia</i>
GOW	: Gabungan Organisasi Wanita
HAM	: Hak Asasi Manusia
Kemensos	: Kementerian Sosial
KHA	: Konvensi Hak Anak
KK	: Kartu Keluarga
KPIN	: Kebaktian Pembaruan Iman Nasional
KPPPA	: Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak





KTP : Kartu Tanda Penduduk  
 NGO : Non Governmental Organization

LSM : Lembaga Swadaya Masyarakat

LP3A : Lembaga Pengkajian Pemberdayaan Perempuan dan Anak

LPKP : Lembaga Pengkajian Kemasyarakatan Pembangunan

LPT : Lembaga Psikologi Terapan

Nakerwan : Tenaga Kerja Wanita

NU : Nahdlatul Ulama

Orwan : Organisasi Wanita

P2TP2A : Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak

P2WKSS : Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera

PBB : Perserikatan Bangsa-Bangsa

PDRB ADHB : Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku

Perdes : Peraturan Desa

PKH : Program Keluarga Harapan

PKK : Pembinaan Kesejahteraan Keluarga

Permendagri : Peraturan Menteri Dalam Negeri

Pokja : Kelompok Kerja

Pokjanis : Kelompok Kerja Teknis

PUG : Pengarus Utamaan Gender

Puspaga : Pusat Pembelajaran Keluarga

RI : Republik Indonesia

RRRI : Radio Republik Indonesia

RSJ : Rumah Sakit Jiwa





RSSA : Rumah Sakit Syaiful Anwar

RSUD : Rumah Sakit Umum Daerah

RT : Rukun Tetangga

RW : Rukun Warga

SBMI : Serikat Buruh Migran Indonesia

SD : Sekolah Dasar

SDM : Sumber Daya Manusia

SK : Surat Keputusan

SKB : Surat Keputusan Bersama

SKPD : Satuan Kerja Perangkat Daerah

SMA : Sekolah Menengah Atas

SMP : Sekolah Menengah Pertama

SMK : Sekolah Menengah Kejuruan

SOP : *Standard Operating Procedures*

SSM : *Soft System Methodology*

TKI : Tenaga Kerja Indonesia

TKSK : Tenaga Kerja Sosial Kecamatan

TKW : Tenaga Kerja Wanita

Toma : Tokoh Masyarakat

TPPO : Tindak Pidana Perdagangan Orang

UKM : Usaha Kecil dan Menengah

UPPA : Unit Perlindungan Perempuan dan Anak

UU : Undang-Undang

VOC : *Vereenigde Oostindische Compagnie*





## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Salah satu kebijakan pemerintah untuk mengatasi pengangguran yaitu melalui pembangunan ketenagakerjaan dengan menempatkan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri. Kebijakan tersebut memiliki kedudukan sangat strategis dalam pembangunan nasional, hal ini karena mempunyai peran ganda yaitu sebagai sasaran (obyek) dan sebagai pelaku (subyek) pembangunan. Sasaran tersebut adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama dapat meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja itu sendiri. Dilain pihak, pengiriman TKI dianggap oleh pemerintah sebagai salah satu solusi akan ketidakmampuan pemerintah menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat.

Pemerintah membuat regulasi pengiriman TKI dengan maksud untuk mengatur, mengawasi dan memberikan bantuan bagi TKI yang terkena masalah, namun demikian kewajiban pemerintah akan tugasnya menyediakan lapangan pekerjaan yang memadai di dalam negeri tetap dilakukan. Keduanya harus seiring dan sejalan agar suatu hari pengiriman TKI yang beresiko tinggi bisa dihilangkan dan suatu saat negara kita hanya mengirimkan TKI yang berbasis pendidikan, keterampilan dan profesionalitas (Winarnie dkk., 2014).

Laju pertumbuhan penduduk yang tinggi, secara langsung akan berdampak terhadap perkembangan angkatan kerja dan kesempatan kerja. Banyak penyebab yang saling berhubungan dan ikut berperan melatarbelakangi banyak tenaga kerja yang memutuskan untuk menjadi TKI. Total penduduk



Indonesia pada Februari 2014 berdasarkan hasil SP 2010 diperkirakan sebanyak 251,04 juta orang dengan jumlah penduduk usia kerja sebesar 181,17 juta orang, bertambah 1,20 juta orang atau 0,67% dibanding keadaan enam bulan sebelumnya, yaitu pada Agustus 2013 sebesar 179,97 juta orang dan bertambah 2,40 juta orang atau 1,34% dibanding keadaan setahun yang lalu. Jumlah pengangguran pada Februari 2014 mencapai 7,15 juta orang, berkurang sekitar 260 ribu orang jika dibandingkan keadaan Agustus 2013 sebesar 7,41 juta orang. Dalam kondisi tersebut pilihan bekerja diluar negeri menjadi salah satu pilihan alternatif yang menjanjikan dengan mendaftarkan diri menjadi TKI semakin meningkat, mengingat terbatasnya lapangan pekerjaan dalam negeri.

**Tabel 1. Sepuluh Provinsi Pengirim TKI Terbesar Tahun 2011-2013**

No	Provinsi	Jumlah		
		2011	2012	2013
1	Jawa Barat	145.603	119.620	129.885
2	Jawa Tengah	123.154	115.456	105.971
3	Jawa Timur	109.233	100.368	93.843
4	Nusa Tenggara Barat	72.835	46.245	63.438
5	Banten	27.576	10.853	17.975
6	DKI Jakarta	18.718	15.021	14.617
7	Lampung	17.085	16.259	14.248
8	Bali	15.066	14.082	13.299
9	Sulawesi Selatan	13.948	13.875	13.244
10	Sulawesi Utara	12.447	13.728	10.358

Sumber: BNP2TKI diolah Pusdatinaker

Berdasarkan tabel 1, provinsi terbesar yang menempatkan TKI ke luar negeri yaitu pertama, Provinsi Jawa Barat selama tiga tahun terakhir berkontribusi menempatkan TKI sebesar 24% hingga 25% per tahunnya dari jumlah keseluruhan yang ditempatkan. Kedua, Provinsi Jawa Tengah 20% hingga 23%. Ketiga, Provinsi Jawa Timur 18% hingga 20%, 4) Provinsi Nusa Tenggara Barat 9% hingga 12%.



Pada Provinsi Jawa Timur terdapat kabupaten atau kota yang konsisten menempatkan TKI tertinggi dari tahun 2011 sampai dengan 2013 yaitu Kabupaten Malang dan Ponorogo. Pada tahun 2011 TKI dari Malang sebanyak 13.407 dan Ponorogo sebanyak 11.539. Pada tahun 2012 TKI dari Malang sebanyak 11.657 dan Ponorogo sebanyak 10.940 TKI. Sedangkan, pada tahun 2013, TKI dari Ponorogo sebanyak 10.494 dan Malang sebanyak 10.218.

Berikut ini tiga provinsi yang mengirimkan TKI tertinggi pada tahun 2016-2017. Provinsi Jawa Timur pada tahun 2016 menempatkan TKI sebanyak 43.135 dan pada tahun 2017 sebanyak 63.498, ada kenaikan 20.363 TKI. Pada Provinsi Jawa Tengah dari tahun 2016 ke tahun 2017 mengalami kenaikan jumlah TKI yang ditempatkan yaitu sebanyak 5225 TKI, sedangkan pada Provinsi Jawa Barat mengalami penurunan yaitu sebanyak 291 orang TKI.

**Tabel 2: Tiga Provinsi yang Melakukan Penempatan TKI Tertinggi pada Tahun 2016 dan Tahun 2017**

No	Provinsi	Tahun 2016	Tahun 2017	Selisih 2016 & 2017	
1.	Jawa Timur	43.135	63.498	20.363	Naik
2.	Jawa Tengah	49.512	54.737	5.225	Naik
3.	Jawa Barat	51.047	50.756	-291	Turun

Sumber: BNP2TKI, 2017

Pemberangkatan TKI keluar negeri ternyata menyisakan masalah-masalah pada keluarga yang ditinggalkannya. Berdasarkan kajian Bina Keluarga TKI Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak tahun 2009 diperoleh berbagai hal yang perlu mendapat perhatian serius. Pada bidang ekonomi, pekerja yang bekerja di luar negeri ternyata hasil kirimannya sebagian besar untuk kegiatan konsumtif.

Permasalahan di bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI yaitu banyak terjadi perceraian karena lama ditinggalkan, atau keluarga yang



ditinggalkan ternyata kawin lagi secara diam-diam, dengan kata lain berdampak pada keharmonisan rumah tangga. Sedangkan di bidang perlindungan anak, anak yang ditinggalkan oleh orang tua yang bekerja keluar negeri sangat berpengaruh terhadap perkembangan anaknya, karena anak-anak TKI diasuh dalam waktu yang relatif lama oleh orang tua yang tidak lengkap (bapak atau ibu) atau bahkan diasuh oleh anggota keluarga yang lain seperti kakek, nenek dan anggota keluarga yang lain.

Kondisi tersebut merupakan pola asuh yang menyimpang dari kebiasaan pola asuh yang selama ini dilakukan oleh keluarga. Dampak lain dari kondisi tersebut misalnya di bidang pendidikan misalnya anak keluarga TKI adalah terabaikan sekolahnya. Sebanyak 25% anak keluarga TKI menjadi terlambat disekolahkan walaupun usianya sudah menginjak usia sekolah dan 10% anak TKI putus sekolah (Lampiran Permen Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010).

Candrasari (2010) mengemukakan hasil penelitian yang dilakukan di Dusun Turus, Desa Tanggulturus, Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung, menyatakan bahwa faktor kemiskinan menjadi alasan bagi kebanyakan masyarakat untuk menjadi TKW (Tenaga Kerja Wanita). Salah satu bentuk resiko menjadi TKW adalah terjadinya perpecahan atau konflik dalam rumah tangga, demikian juga pada diri anak. Terjadinya salah asuh sering terjadi dalam kehidupan anak-anak TKW karena hilangnya peran ibu.

Risiko tersebut disebabkan karena tidak ada komunikasi yang baik di antara pasangan, mengingat jarak secara fisik dan emosional sangat jauh.

Tujuan utama menjadi TKW adalah untuk mendapatkan keuntungan secara materi, tetapi justru faktor ekonomi tersebutlah yang juga menjadi pemicu



terjadinya perceraian di kalangan pasangan TKW. Faktor ekonomi telah membuat pasangan TKW merasa tidak nyaman lagi dalam berumah tangga.

Hasil dan pembahasan dalam penelitian tersebut diperoleh kesimpulan yaitu *pertama*, pada anak keluarga TKW yang sudah ditinggal ibunya pergi sejak masih kecil (dibawah usia balita) menyebabkan pola komunikasi dan pola asuh tidak berjalan dengan baik dalam keluarga. Pola komunikasi bersifat memusat (satu arah/linier) artinya arus informasi hanya berasal dari orang tua (ibu/bapak).

Anak tidak mempunyai kesempatan dan termasuk keinginan untuk berkomunikasi dengan orang tua. Anak akan berkomunikasi dengan ibu didasarkan pada sebuah kepentingan, yaitu kepentingan ekonomi. Demikian juga dengan pola asuh. Pola asuh tidak baik pada anak, akibatnya perilaku dan perkembangan psikologis anak tidak maksimal (kurang baik).

*Kedua*, pada keluarga TKW, dimana sang ibu menjadi TKW ketika sang anak sudah melewati usia 8 tahun, maka pola komunikasi dan pola asuh lebih baik. Pola komunikasi bersifat menyebar (dua arah). Arus informasi tidak saja dari orang tua kepada anak, tetapi juga sebaliknya dari anak kepada orang tua. pola asuh berjalan dengan baik. Hal ini terlihat dari perilaku dan perkembangan psikologis anak berkembang dengan baik.

*Ketiga*, pola komunikasi yang dilakukan antara suami dengan istrinya yang menjadi TKW selama ini terbatas. *Keempat*, motif perceraian pada pasangan keluarga TKW dikarenakan "pihak ketiga" (godaan dalam perkawinan).

Mengingat kesempatan untuk tergoda sangat besar akibat jarak dan jarang nya komunikasi di antara pasangan. Selain itu juga motif perceraian karena masalah ekonomi yang mengakibatkan harga diri kepala rumah tangga menjadi hilang.



Permasalahan keluarga TKI yang lain adalah TKW yang bekerja di berbagai negara mendominasi kasus gugatan cerai di Pengadilan Agama Kabupaten Malang Jawa Timur yakni mencapai 2.627 kasus selama Januari hingga April 2014 (antaranews.com, 2014). Ketua Pengadilan Agama (PA) Kabupaten Malang yang memberikan ilustrasi angka gugat cerai istri dalam rentang tahun 2012 sampai dengan pertengahan tahun 2017 di atas kasus cerai talak. Gugat cerai disebabkan faktor ekonomi dan ketidakharmonisan dalam membina keluarga. Para istri yang menggugat cerai tersebut didominasi mereka yang bekerja di luar negeri sebagai TKW dan berasal dari kantong-kantong merah pengirim TKW (www.suarabmi.com, 2018).

Hal tersebut sama terjadi di beberapa daerah yang menjadi *sending area* tenaga kerja luar negeri, contohnya di Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek. Yunitasari dalam penelitiannya menyatakan adanya peran ganda yang dilakukan oleh suami TKW di Kecamatan Watulimo tidak jarang menimbulkan konflik. Selain itu keterpisahan TKW dengan keluarga yang relatif lama juga memicu terjadinya konflik baik bagi keluarga TKW maupun keluarga besar TKW, seperti suami tidak bertanggung jawab sepenuhnya terhadap pengasuhan anak, sehingga banyak anak TKW yang putus sekolah hal tersebut dikarenakan kurangnya dukungan serta motivasi baik dari ayah maupun ibu menjadi pemicu anak menjadi malas sekolah selain itu adanya perbedaan cara asuh ayah dengan ibu dimana ibu dirasakan lebih sabar serta pengertian sementara ayah dirasakan kurang memberikan perhatian terhadap anak.

Terpisahnya keluarga antara suami dan istri, karena salah satu anggota keluarga tersebut menjadi TKW menimbulkan masalah dalam kehidupan keluarga TKW. Selain terpisah dalam waktu yang lama kondisi tersebut





diperparah lagi dengan adanya perubahan fungsi ekonomi, yaitu adanya kemandirian ekonomi perempuan menjadikan sebagian besar dari suami TKW di Kecamatan Watulimo ini kecenderungan menjadi malas bekerja setelah istrinya menjadi TKW, hal itu dikarenakan karena suami lebih mengandalkan istrinya yang menjadi TKW. Kondisi tersebut dapat menimbulkan konflik antara menantu dan mertua, serta krisis kepercayaan antara pasangan suami istri dapat memicu terjadinya konflik keluarga yang berujung pada perceraian. Banyaknya wanita di Kecamatan Watulimo yang menjadi TKW, memberi pengaruh terhadap perubahan fungsi keluarga TKW serta memberikan dampak terhadap keharmonisan keluarga TKW yang berujung pada kasus perceraian.

Pada hasil penelitian lain menunjukkan adanya konflik internal keluarga TKI di wilayah Desa Bojongkunci, khususnya konflik yang terjadi antara menantu dan mertua keluarga TKI. Konflik Internal antara menantu dan mertua pada keluarga TKI di wilayah Desa Bojongkunci terjadi karena adanya beberapa faktor yang melatarbelakangi yaitu adanya sifat konsumtif yang dilakukan oleh seorang istri hal tersebut terjadi karena adanya perubahan gaya hidup yang disebabkan oleh pendapatan yang keluarganya miliki semakin tinggi. Kurangnya komunikasi antara menantu dan mertua sehingga terjadinya kesalahpahaman yang disebabkan kurangnya intensitas bertemu dan berkomunikasi dengan alasan tidak ada suami sebagai penghubung. Perkembangan anak yang tidak baik sehingga mertua menyalahkan menantunya, sikap ini terjadi karena mertua memiliki anggapan bahwa menantu tidak baik dalam mengasuh dan mendidik anak selama suaminya menjadi TKI.

Kabupaten Malang adalah salah satu kantong TKI ke luar negeri. Lembaga Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak





(LP3TP2A) Kabupaten Malang, menemukan banyak dari anak TKI menjadi korban kekerasan seksual. Data LP3TP2A anak-anak TKI banyak menjadi korban kekerasan seksual oleh orang terdekatnya. Jumlahnya cukup mengejutkan, tahun 2016 jumlah kekerasan seksual mencapai 65 kasus. Di tahun 2017 hingga Juli, sebanyak 18 kasus, untuk korban perempuan paling tinggi sebanyak 62 anak usia 0-18 tahun. Direktur LP3TP2A Kabupaten Malang Hikmah Bafaqih mengungkapkan, kekerasan dialami anak buruh migran telah banyak ditangani dan ditemukan praktek kejahatan itu dilakukan oleh orang terdekat mereka (<https://news.detik.com>).

Berdasarkan wawancara yang telah dilakukan kepada Ibu Aminin selaku Kasi Pemberdayaan Perempuan, Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) Kabupaten Malang, permasalahan keluarga TKI yang krusial terjadi di Kecamatan Donomulyo. Permasalahan tersebut seperti adanya budaya “kawin susuk”, perempuan/ laki-laki buruh migran yang memiliki pasangan selingkuh di luar negeri, kemudian saat pulang ke Indonesia meminta cerai kepada pasangannya dengan memberikan uang sesuai kesepakatan kedua belah pihak, selanjutnya buruh migran tersebut kembali ke negara tujuan kerjanya (Wawancara dilakukan pada tanggal 5 Oktober 2015).

Hasil rekapitulasi hasil pemetaan TKI tahun 2012 yang dilakukan oleh Kantor Pemberdayaan dan Perlindungan Anak Pemerintah Kabupaten Malang, jumlah TKI di 33 kecamatan Kabupaten Malang Tahun 2012 sebanyak 3744 terdiri dari 247 laki-laki dan 3497 perempuan. Dari hasil pemetaan TKI yang dilakukan di 8 kecamatan di Kabupaten Malang Tahun 2012 sebanyak 1474 anggota keluarga yang ditinggalkan, yang terdiri dari lansia 234 orang, dewasa 686 orang dan anak-anak 554 orang.



**Tabel 3. Rekapitulasi Jumlah Anggota Keluarga TKI Kabupaten Malang Tahun 2012**

No	Kecamatan	Jumlah Anggota Keluarga yang Ditinggalkan
1	Sumbermanjing Wetan	662
2	Dampit	364
3	Kalipare	131
4	Sumber Pucung	170
5	Pagelaran	46
6	Lawang	26
7	Gondanglegi	206
8	Tajinan	31
9	Bantur	291
10	Singosari	22
11	Turen	233
12	Wajak	36
13	Donomulyo	243
	<b>Total</b>	<b>2461</b>

Sumber: Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2012

Setiap keluarga berhak mendapatkan perlindungan untuk mempertahankan keutuhan, ketahanan, kesejahteraan keluarga dan keluarga yang berkualitas berdasarkan perkawinan yang sah dan bercirikan sejahtera, sehat, maju, mandiri, memiliki jumlah anak yang ideal, berwawasan kedepan, bertanggung jawab, harmonis dan bertakwa kepada Tuhan YME. Begitu pula untuk keluarga TKI yang salah satu anggota keluarganya bekerja di luar negeri juga berhak mendapatkan hak-haknya sebagaimana tersebut diatas. Oleh karena itu, dalam rangka memenuhi hak-hak dari keluarga tersebut sesuai dengan pasal 47 Undang-Undang 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah menetapkan kewajiban melalui pembinaan, ketahanan kesejahteraan keluarga antara lain dengan cara pemberdayaan keluarga dan peningkatan kualitas anak.



Bina Keluarga TKI adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat dengan memberdayakan ekonomi, menjaga keharmonisan dan melindungi anak keluarga TKI untuk mewujudkan tercapainya ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Pemberdayaan ekonomi adalah upaya yang dilakukan untuk meningkatkan ekonomi keluarga TKI sehingga mereka dapat meningkatkan kualitas hidupnya dan dapat hidup mandiri serta dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga TKI adalah kondisi keluarga TKI yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta kemampuan fisik dan mental-materil guna hidup mandiri dalam mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dan meningkatkan kesejahteraan keluarga serta memperoleh kebahagiaan lahir dan batin. Perlindungan anak adalah upaya untuk menjamin dan melindungi hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh dan berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan.

Pada pasal 3 panduan umum tentang Bina Keluarga TKI memuat tentang langkah-langkah yang diperlukan serta mekanisme bina keluarga TKI yang meliputi: pemberdayaan ekonomi; ketahanan dan kesejahteraan keluarga; dan perlindungan anak. Selanjutnya dalam pasal 9, diuraikan bahwa penyelenggaraan panduan umum Bina Keluarga TKI di daerah disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan, prioritas dan kemampuan, keuangan sarana prasarana serta kemampuan kelembagaan dan personil daerah.

Pemberdayaan keluarga, menurut Yuliani (2010), merupakan upaya untuk mendinamisasikan faktor-faktor penting yang ada pada keluarga, yang bertujuan untuk menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan keluarga yang dimulai dari aspek mengenali masalah, kebutuhan, aspirasi dan menghargai





potensi yang dimiliki serta mempercayai tujuan yang ingin dicapainya. Menurut Komite Penanggulangan Kemiskinan (2002), pemberdayaan harus dimulai dari rumah tangga. Pemberdayaan rumah tangga adalah pemberdayaan yang mencakup aspek sosial, politik, dan psikologis.

Pemberdayaan sosial adalah usaha bagaimana rumah tangga lemah memperoleh akses informasi, akses pengetahuan dan keterampilan, akses untuk berpartisipasi dalam organisasi sosial, dan akses ke sumber-sumber keuangan.

Model pemberdayaan ekonomi yang ada selama ini meski semakin marak, akan tetapi masih memerlukan berbagai penyempurnaan. Model yang diajukan oleh Yuliani (2010) menyatakan bahwa pemberdayaan ekonomi keluarga hendaknya dilakukan lebih komprehensif dengan melibatkan tiga pihak penting, yaitu pemerintah, *mompeneur*, dan pengusaha. Ketiga pihak tersebut mempunyai peran yang penting dan saling melengkapi sehingga akan mengurangi ketidakberhasilan program pemberdayaan ekonomi yang sudah dijalankan selama ini.

Kabupaten Malang tercatat sebagai pengirim TKI terbanyak di urutan ke-10 dari 25 Kabupaten/Kota 7 Propinsi *Sending Area* tenaga kerja luar negeri. Pemerintah Pusat dan Daerah memiliki beban dan tanggung jawab dalam perlindungan TKI. Konsentrasi dan perhatian utamanya adalah 80% TKI tersebut adalah perempuan. Terdapat tiga hal krusial yaitu remitansi, ketahanan keluarga, dan perlindungan anak.

Beberapa persoalan yang sering dihadapi TKI yaitu dimulai dari pendapatan yang diperoleh tidak dikelola dengan baik, angka perceraian akibat ketidakharmonisan, pengasuhan anak, gizi anak dan *drop out* sekolah menjadi









**Tabel 4. Susunan Keanggotaan Kelompok Kerja Bina Keluarga TKI Di Kabupaten Malang**

No	Jabatan dalam Kelompok Kerja	Keterangan
1	Pelindung	Bupati Malang
2	Pembina	Sekretaris Daerah Kabupaten Malang
3	Ketua	Asisten Kesejahteraan Rakyat Sekretaris Daerah Kabupaten Malang
4	Wakil Ketua	Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Malang
5	Sekretaris	Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang
6	Bidang-bidang:	
	a. Bidang Pemberdayaan Ekonomi Keluarga TKI - Koordinator	Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Malang.
	- Anggota:	1) Kepala Bidang Bina Kelembagaan Koperasi pada Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Kabupaten Malang; 2) Kepala Bidang Industri Hasil Pertanian dan Kehutanan pada Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pasar Kabupaten Malang; 3) Kepala Sub Bagian Ekonomi Tersier pada Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah Kab. Malang; 4) Kepala Sub Bagian Penanganan Masalah Sosial pada Bagian Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Malang; 5) Ketua Pokja I Tim Penggerak PKK Kabupaten Malang; 6) Ketua Lembaga Pengkajian Pemberdayaan Perempuan dan Anak (LP3A) Universitas Muhammadiyah Malang; 7) Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat Ruang Mitra Perempuan (Rumpun) Malang; 8) Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat Paramitra Malang.



Lanjutan Tabel 4

No	Jabatan dalam Kelompok Kerja	Keterangan
	b. Bidang Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga: - Koordinator	Kepala Badan Keluarga Berencana Kabupaten Malang.
	- Anggota:	1) Kepala Bidang Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia pada Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan Kabupaten Malang; 2) Kepala Bidang Pengolahan, Pemasaran Hasil, dan Pengembangan Sumber Daya Pertanian pada Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang; 3) Kepala Bidang Pelayanan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia pada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Malang; 4) Kepala Bidang Pemberdayaan Kesehatan dan Sanitasi Lingkungan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Malang; 5) Kepala Sub Bagian Bina Mental pada Bagian Bina Mental dan Kerohanian Sekretariat Daerah Kabupaten Malang; 6) Kepala Seksi Bimbingan Masyarakat Islam pada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Malang; 7) Ketua Pusat Studi Gender Universitas Negeri Malang; 8) Ketua Pusat Studi Gender Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang; 9) Ketua Pusat Studi Gender Universitas Wisnu Wardhana Malang; 10) Ketua Pengurus Cabang Muslimat NU Kabupaten Malang; 11) Ketua Pimpinan Daerah Aisyiah Kabupaten Malang.



Lanjutan Tabel 4

No	Jabatan dalam Kelompok Kerja	Keterangan
	c. Bidang Perlindungan Anak:	Kepala Dinas Sosial Kabupaten Malang.
	- Koordinator - Anggota:	1) Kepala Bidang Pendidikan Luar Sekolah pada Dinas Pendidikan Kabupaten Malang; 2) Kepala Seksi Pemberdayaan Perempuan pada Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang; 3) Kepala Sub Bagian Dokumentasi Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Malang; 4) Kepala Unit Perlindungan Perempuan dan Anak (UPPA) Kepolisian Resort Malang; 5) Ketua Lembaga Pengkajian Kemasyarakatan Pembangunan (LPKP) Jawa Timur; 6) Pimpinan Lembaga Konsultasi Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (LKP3A) Fatayat NU Kabupaten Malang; 7) Ketua Perhimpunan Advokat Indonesia (Peradi) Malang; 8) Wakil Koordinator Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Malang.

Sumber: Surat Keputusan Bupati Malang Nomor 180/092/KEP/421.013/2013.

Berdasarkan SK Bupati tersebut terlihat adanya multi *stakeholder* yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI. Implementasi kebijakan dengan multi *stakeholder* tidak mudah dilakukan, hal ini karena dengan banyaknya *stakeholder* yang terlibat dapat menimbulkan kerumitan. Kondisi seperti ini memicu terjadinya *implementation gap* dalam implementasi kebijakan publik. Permasalahan komunikasi terjadi di internal tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Pasca sosialisasi dilakukan, tim Pokja tidak melakukan koordinasi lanjutan sehingga menyebabkan proses implementasi berhenti.



Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980). Oleh karena itu, tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu di implementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang di implementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Pada 1970-an tampak jelas bahwa banyak program dan kebijakan tidak berjalan seperti yang diharapkan (Parsons: 2001). Problem tidak “terpecahkan” dan bahkan beberapa diantaranya semakin bertambah buruk. Rencana yang disusun dengan baik seringkali kacau, dan dalam diskursus “problem/solusi” para analis dan aktor mulai memperhatikan pada apa-apa yang tidak beres, mengapa dan bagaimana bisa terjadi. Hal ini menunjukkan sangat pentingnya analisis implementasi kebijakan publik.

Dunsire (1978) dalam Abdul Wahab (2005) membahas mengenai beberapa gejala tentang implementasi dan menamakannya sebagai *implementation gap*. Suatu istilah yang dimaksudkannya untuk menjelaskan suatu keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang dicapai. Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit



banyak akan tergantung pada apa yang oleh Williams (1971;1975) disebut sebagai *implementation capacity* dari organisasi atau aktor kelompok organisasi atau aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut.

*Implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi atau aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai (Abdul Wahab, 2005). Hogwood dan Gunn (1986) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam dua kategori, yaitu *non implementation* dan *unsuccessful implementation*. Menurut Fischer, Miller, dan Sidney (2015), proses ideal implementasi kebijakan akan mencakup unsur-unsur inti berikut:

- a. Spesifikasi rincian program (yaitu bagaimana dan oleh lembaga atau organisasi mana program harus dilaksanakan? Bagaimana seharusnya hukum/program ditafsirkan?);
- b. Alokasi sumber daya (yaitu bagaimana anggaran didistribusikan? Siapa yang akan menjalankan program? Unit organisasi mana yang akan bertanggungjawab untuk melaksanakannya?);
- c. Keputusan (yaitu, bagaimana keputusan suatu kasus dilakukan?).

Implementasi kebijakan publik berawal dari pendekatan *top-down*. Studi implementasi mengikuti jalur hierarkis dan kronologis suatu kebijakan tertentu dan berusaha untuk menilai sejauh mana tujuan dan sasaran yang ditetapkan oleh pusat tercapai ketika sampai pada implementasi. Kebanyakan penelitian berpusat pada faktor-faktor yang menyebabkan penyimpangan tujuan tersebut. Masalah koordinasi intra dan antar organisasi dan interaksi lembaga dengan



kelompok sasaran menjadi variabel paling menonjol yang menjelaskan kegagalan implementasi.

Teori *bottom-up* muncul sebagai respon kritis terhadap teori *top-down*. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa hasil politik tidak selalu berhubungan dengan tujuan kebijakan awal. Teori tersebut menyarankan untuk mempelajari apa yang sebenarnya terjadi ditingkat penerima dan menganalisis sebab-sebab nyata yang mempengaruhi tindakan di lapangan. Studi yang masuk pada jenis penelitian ini biasanya mulai dari “bawah” dengan mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam penyampaian kebijakan yang sebenarnya. Birokrat lokal dipandang lebih dekat dengan masalah nyata daripada pembuat kebijakan pusat.

menganalisis perilaku pekerja layanan publik yang ia sebut “*street-level bureaucrats*”.

Goggin, Bowman, Lester, dan O’Toole (1990), pendiri yang memproklamirkan diri sebagai “generasi ketiga” penelitian implementasi. Generasi ini [mencoba untuk menjembatani kesenjangan antara pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Setelah perdebatan bertahun-tahun antara sarjana *top-down* dan *bottom-up*, kedua belah pihak tampaknya setuju bahwa implementasi adalah kontinum yang terletak diantara kemudi pusat dan otonomi daerah.

Osborne dan Gaebler (1992) mengkritik pendekatan birokratis terhadap pelaksanaan kebijakan publik, yang mereka anggap tidak cocok dengan abad 21.

Osborne dan Gaebler mendesak agar pemerintah “ditata ulang” (*reinvented*) dengan lebih mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi pada era 1990-an dan menggunakan semangat *entrepreneurship*, lebih terdesentralisasi, dan lebih responsif terhadap bentuk-bentuk organisasi publik.



Edward III (1980), menyatakan bahwa untuk mengetahui atau membantu bagaimana kebijakan dapat terlaksana dengan baik dan kondisi-kondisi yang diperlukan untuk menyebabkan keberhasilan suatu kebijakan perlu diperhatikan empat variabel krusial dalam implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, serta tingkah laku dan struktur birokrasi. Empat variabel yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan. Pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus.

Edward III (1980), membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu, transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Menurut Edwards III, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah dalam melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus dilakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah tersebut dapat diikuti. Tentu saja komunikasi yang dilakukan harus akurat dan dapat dimengerti dengan baik oleh pelaksana.

Sumber-sumber yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik meliputi staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Sedangkan, disposisi kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para





pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, hal ini berarti ada dukungan yang akan membuat mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Komponen keempat yaitu, birokrasi. Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Berbeda halnya dengan pandangan Mazmanian dan Sabatier (1981), pada model kerangka analisis implementasi, mengklasifikasikan variabel-variabel proses implementasi menjadi tiga yaitu:

1. Mudah atau tidaknya masalah dikendalikan, meliputi:
  - (a) Kesukaran-kesukaran teknis;
  - (b) Keberagaman perilaku yang diatur;
  - (c) Persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran;
  - (d) Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki.
2. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi secara tepat, meliputi:
  - (a) Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai;
  - (b) Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan;
  - (c) Ketetapan alokasi sumber dana;
  - (d) Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana.



(e) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana, memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, dan insentif yang memadai bagi keputusan kelompok-kelompok sasaran;

(f) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang;

(g) Akses formal pihak-pihak luar.

3. Variabel-variabel di luar undang-undang yang mempengaruhi proses implementasi, meliputi:

(a) Kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi;

(b) Dukungan publik;

(c) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat;

(d) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

Menurut Grindle (1980), ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of policy*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang diraih. Kedua variabel yang digunakan tersebut antara lain:

1. Isi kebijakan (*content of policy*) yang meliputi:

(a) kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi kebijakan (*interest affected*);

(b) tipe manfaat (*type of benefits*);

(c) derajat perubahan yang ingin dicapai (*extent of change envision*);

(d) letak pengambilan keputusan (*site of decision making*);

(e) pelaksana program (*program implementer*); dan



(f) sumberdaya-sumberdaya yang digunakan (*resources committed*).

2. Lingkungan kebijakan (*context of policy*) yang meliputi:

(a) kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat (*power, interest, and strategy of actor involved*);

(b) karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa (*institution and regime characteristic*);

(c) tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana (*compliance and responsiveness*).

Permasalahan implementasi kebijakan publik masih kerap terjadi hingga saat ini. Carter, 2014 menyatakan bahwa hal yang mengkhawatirkan antara pengembangan rencana dan implementasi, keterputusan ini disebut sebagai kesenjangan perencanaan-implementasi atau krisis implementasi. Dalam penelitiannya menunjukkan tidak adanya sumber daya yang cukup untuk mendukung implementasi.

Hal lain disampaikan Ahmad, et.all, 2012 dalam penelitiannya menyatakan penyebab terjadinya *gap implementation* adalah kurangnya kontinuitas dalam kebijakan pemerintah, korupsi, alokasi keuangan yang tidak memadai, kurangnya pelatihan bagi sumber daya manusia, kurangnya kepemimpinan visioner, kurangnya kemauan politik dari pihak pemerintah, tindak lanjut yang buruk, sistem pemantauan buruk, evaluasi kebijakan buruk, pendekatan sentralistik dalam implementasi, kurangnya stabilitas politik dan disiplin institusional yang buruk. Atas dasar analisis kritis ini, menyimpulkan bahwa meskipun tujuan kebijakan yang dibuat tersebut luhur dan ideal, namun karena alasan yang diidentifikasi di atas ditambah dengan struktur kelembagaan yang lemah dan intervensi politik yang sering, sehingga hasil yang diinginkan tidak tercapai.





Aminuzzaman, 2013 dalam penelitiannya "*Dynamics of Public Policy: Determinants of Policymaking and Implementation in Bangladesh*". Beberapa faktor yang memengaruhi proses dan praktek umum implementasi adalah partisipasi masyarakat dan *stakeholder*; adanya perspektif jangka panjang dan visi; keberlanjutan pemerintah; peraturan yang mendukung, pelengkap dan kerangka hukum; serta sinergi antara aturan tersebut. Dari kajian tersebut maka kesamaan visi dan langkah sangat diperlukan dalam imlementasi kebijakan.

Ainsworth dan Berger (2014) dalam penelitiannya *Family Inclusive Child Protection Practice: The History of the Family Inclusion Network and Beyond*, dilakukan di Western Australia, South Australia, Victoria, Tasmania, Australian Capital Territory dan New South Wales, menyatakan dalam hasil penelitiannya bahwa para profesional dan orang tua yang tergabung dalam *Family Inclusion Network* (FIN) dan *Family Inclusion Network Australia* (FINA), perlu disadari bahwa pemberi perlindungan terbaik bagi anak adalah orang tua itu sendiri. Mereka harus ikut serta mendukung program dan hukum negara dalam memberikan perlindungan terhadap anak. Negara dan lembaga yang memberikan layanan perlindungan hanyalah fasilitas pembantu saja, yang utama tetaplah dari orang tua.

Nijnatten, Hopman, dan Knijn (2014) melakukan penelitian di Netherlands yang berjudul *Child Protection Victims and The "Evil Institution"*. Hasil penelitiannya adalah perlindungan anak menjadi objek permanen yang menjadi kritik publik. Alasannya, setelah berkembangnya paham sekuler, pengetahuan cara didik mengalami penurunan. Selanjutnya, sistem perlindungan anak juga mengalami kegagalan karena tidak adanya jaminan dibawah pengawasan yang





ketat. Konsekuensi dari kebijakan perlindungan anak adalah untuk mempertahankan kebijakan perlindungan anak dari tuduhan kelalaian.

Kebijakan Bina Keluarga TKI merupakan kebijakan baru di Indonesia dalam menangani masalah keluarga TKI yang ditinggalkan dengan tujuan meningkatkan kemandirian ekonomi, meningkatkan ketahanan dan kesejahteraan keluarga dan menjamin hak-hak anak keluarga TKI. Pada pasal 6 Permen Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No 20 Tahun 2010, dikemukakan langkah-langkah Bina Keluarga TKI tersebut ada tiga tahap, yaitu:

1. Persiapan, meliputi:
  - a. Fasilitasi, sosialisasi dan advokasi tentang perlunya pembinaan keluarga TKI
  - b. Mengupayakan kesepakatan; dan
  - c. Membentuk kelompok kerja
2. Pelaksanaan, meliputi upaya yang dilakukan oleh masing-masing anggota kelompok kerja dalam melaksanakan program dan kegiatan Bina Keluarga TKI yang menjadi tanggung jawabnya.
3. Pemantauan dan Evaluasi, dilakukan oleh kelompok kerja Bina Keluarga TKI untuk mengawasi pelaksanaan program dan kegiatan dari anggota kelompok kerja dengan memberikan bimbingan untuk memperbaiki dan mengatasi hambatan atau kendala.

Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang telah memfasilitasi pembentukan Kelompok Kerja Bina Keluarga TKI di 5 Desa pada 4 Kecamatan yaitu Desa Tumpukrenteng Kecamatan Turen, Desa Bandung Rejo Kecamatan Bantur dan Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo, Desa Sumberejo dan Desa Sidodadi Kecamatan Gedangan (<http://www.gugus-tugastrafficking.org>). Proses pelaksanaan program Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang baru sampai pada tahap persiapan, yaitu sosialisasi mengenai kebijakan bina keluarga TKI. Sosialisasi tersebut telah dilaksanakan pada tanggal 8 Januari 2014 dan selanjutnya diharapkan terbentuk pokja di tingkat kecamatan dan desa.



Pada realitanya pasca sosialisasi belum ada tindak lanjutnya. Hal ini menarik dan krusial untuk diteliti karena sejak Tahun 2010 kebijakan ini diputuskan sampai dengan sekarang implementasinya baru pada tahap persiapan, hal ini menunjukkan terjadinya kegagalan implementasi. Permasalahan komunikasi terlihat pada *stakeholder* yang terlibat pada kebijakan Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.

Pokja di tingkat Kabupaten baru sekali melakukan pertemuan untuk koordinasi awal, selanjutnya belum ada *follow up*. Ketua Pokja tidak menggerakkan anggota dibawahnya sehingga implementasi berhenti, kondisi tersebut menunjukkan lemahnya *top leader* dalam mengimplementasikan program. Permasalahan komunikasi tersebut mempengaruhi bagaimana komitmen di internal tim tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Kondisi demikian dapat mempengaruhi terwujud atau tidaknya keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana serta kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No 20 Tahun 2010 mengenai Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia.

Permasalahan komunikasi yang longgar tersebut berdampak pada permasalahan disposisi. Disposisi dari pelaksana kebijakan Bina Keluarga TKI menunjukkan bahwa sikap yang kurang tanggap, tidak mencerminkan sikap pro aktif dalam mengimplementasikannya, baik di tingkat Pokja Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo serta tingkat Desa. Kondisi tersebut terjadi karena lemahnya dukungan dari sumber daya manusia, fasilitas dan dana, seperti minimnya personil di Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KP3A) Kabupaten Malang. Jumlah anggota di bidang pemberdayaan





perempuan ada tiga orang, hal ini tidak imbang dibandingkan dengan banyaknya program kerja yang ada dan wilayah Kabupaten Malang yang luas.

Permasalahan komunikasi yang longgar juga berdampak pada lemahnya struktur birokrasi yaitu lemahnya pemahaman di tingkat kecamatan dan desa terhadap panduan teknis penerapan kebijakan Bina keluarga TKI. Permasalahan lain yang menjadi perhatian adalah bagaimana akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar badan-badan pelaksana serta bagaimana dukungan publik seperti dukungan dari masyarakat yang tinggal di sekitar keluarga TKI, tokoh masyarakat, media massa, LSM diluar tim Pokja, serta pihak swasta.

Rangkaian deskripsi permasalahan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI ini menjadi alasan penting untuk mengkaji mengapa terjadi kegagalan implementasi kebijakan di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.

Berdasarkan kompleksitas uraian permasalahan mengenai implementasi kebijakan tersebut maka dalam penelitian ini mengambil judul: **“Analisis Kegagalan Implementasi Kebijakan Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia di Kabupaten Malang dengan *Soft System Methodology*”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa terjadi kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang?



2. Bagaimana model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. Secara lebih rinci tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang
2. Membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dengan melakukan penelitian ini adalah adanya kontribusi manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis, adapun manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara akademik terhadap ilmu administrasi publik, utamanya kajian kebijakan publik, khususnya implementasi kebijakan publik. Selain dimensi keilmuan tersebut, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam kajian kebijakan Bina Keluarga TKI.



#### 1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kepada: *pertama*, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam upaya mengimplementasikan kebijakan publik khususnya berkaitan dengan kebijakan Bina Keluarga TKI. *Kedua*, LSM yang terlibat sehingga dapat mempengaruhi proses implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI. *Ketiga*, tokoh dan masyarakat secara umum yang terlibat dalam kebijakan Bina Keluarga TKI. *Keempat*, media massa dan sektor swasta yang sudah selayaknya terlibat dalam proses kebijakan publik.







## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1. Penelitian Terdahulu.

Sebelum membahas lebih rinci mengenai kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini, maka terlebih dahulu penulis uraikan beberapa penelitian serupa yang pernah dilakukan baik di dalam maupun di luar negeri dan diterbitkan dalam jurnal-jurnal internasional maupun nasional. Hasil penelitian tersebut disajikan secara berurutan sebagai berikut:

1. **Lars Tummers dan Victor Bekkers, 2014. *Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy and The Importance of Discretion.***

Penelitian dilakukan di Belanda. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana pengaruh diskresi *Street-Level Bureaucracy*, kebermaknaan (*meaningfulness*) klien dan keinginan (*willingness*) untuk melaksanakan kebijakan publik, serta mengetahui apakah kebermaknaan klien memediasi hubungan diskresi-keinginan.

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kuantitatif dengan sampel 5199 orang. Hasil penelitian: Diskresi berpengaruh terhadap kebermaknaan klien. Kebermaknaan klien berpengaruh terhadap keinginan klien untuk mengimplementasikan kebijakan publik. Diskresi berpengaruh terhadap keinginan klien untuk mengimplementasikan kebijakan publik.



2. **Ani Matei dan Tatiana Camelia Dogaru, 2012. *Coordination of Public Policies in Romania. An Empirical Analysis.***

Penelitian dilakukan di Roma. Tujuan penelitian ini adalah *pertama*, untuk mengetahui skala pada kapasitas koordinasi yaitu mengidentifikasi koordinasi kebijakan publik tingkat nasional. *Kedua*, menganalisis efektivitas upaya yang dilakukan oleh Rumania untuk mengembangkan beberapa mekanisme koordinasi. *Ketiga*, menggambarkan daftar dengan dasar (minimal) kondisi yang diperlukan untuk koordinasi. *Keempat*, mengidentifikasi keuntungan dan kerugian dari instrumen ini.

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kuantitatif dengan data dikumpulkan mulai bulan Juli sampai Agustus 2012. Sumber data berasal dari dokumen strategis dan legislatif yang berlaku, serta dari ketersediaan informasi dalam database resmi otoritas publik; data yang diberikan oleh subyek sampel. Hasil penelitian: Level 1: Aktor mengelola secara mandiri dalam domain/sector mereka; Level 2: Pertukaran informasi antara kementerian; Level 3: Konsultasi dengan kementerian lain; Level 4: Menghindari divergensi kebijakan antar kementerian; Level 5: Menemukan kesepakatan antar departemen; Level 6: Menilai divergensi antara aktor; Level 7-9: Mengatur parameter untuk organisasi, menetapkan prioritas pemerintah dan strategi pemerintah secara keseluruhan.

3. **Salahuddin M. Aminuzzaman, 2013. *Dynamics of Public Policy: Determinants of Policymaking and Implementation in Bangladesh.***

Penelitian dilakukan di Bangladesh. Tujuan penelitian ini adalah untuk





mengetahui faktor-faktor dan kondisi kritis yang mempengaruhi proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan.

Pendekatan penelitian adalah *survey*. Hasil penelitiannya yaitu kemauan politik merupakan faktor signifikan yang membentuk dan memengaruhi proses formulasi dan implementasi kebijakan publik di Bangladesh. Bantuan teknis lembaga donor adalah penentu penting yang sangat memengaruhi baik formulasi dan implementasi kebijakan publik. Namun, kondisi pendonor adalah penentu kuat bagi formulasi dan implementasi.

Akan tetapi jauh lebih kuat dan signifikan dalam hal implementasi. Persiapan manajerial dan kompetensi teknis diakui sebagai penentu penting bagi formulasi dan implementasi. Namun efeknya jauh lebih signifikan dalam implementasi kebijakan daripada formulasi. Kontrol dan pengelolaan sumber daya adalah penentu lain yang memengaruhi formulasi dan implementasi kebijakan. Namun, faktor ini jauh lebih kuat dan signifikan dalam implementasi kebijakan daripada formulasi.

Beberapa faktor yang memengaruhi proses dan praktek umum implementasi adalah partisipasi masyarakat dan *stakeholder*; adanya perspektif jangka panjang dan visi; keberlanjutan pemerintah; peraturan yang mendukung, pelengkap dan kerangka hukum; serta sinergi antara aturan tersebut. Perubahan rezim tidak membuat dampak pada perumusan kebijakan, tetapi memiliki dampak yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa ada beberapa bentuk daya saing antara rezim politik untuk mempercepat kecepatan implementasi kebijakan.



4. **Lesley B. Olswang and Patricia A. Prelock, 2015. *Bridging the Gap Between Research and Practice: Implementation Science.***

Tujuan dari artikel tersebut adalah memperkenalkan implementasi, yang berfokus pada metode penelitian dengan mempromosikan aplikasi sistematis dari temuan penelitian ke dalam praktek. Metode yang digunakan naratif. Kesimpulannya adalah dari literatur yang ada menyoroti nilai ilmu implementasi, untuk mengurangi kesenjangan antara penelitian dan praktek.

Walaupun memiliki prinsip yang unik, penelitian implementasi banyak tantangan dan pertanyaan yang sama dengan yang dihadapi setiap peneliti yang berusaha untuk merancang penelitian yang valid dan reliabel. Artikel ini dimaksudkan untuk memperkuat minat keunikan ilmu implementasi diantara mereka yang mengejar penelitian dasar dan terapan. Dengan cara ini, harus membantu memastikan basis pengetahuan disiplin ini diwujudkan dalam praktek dan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan individu dengan hambatan komunikasi.

5. **Margaret Holm, 2012. *Analytical Frame For Public Policy Implementation.***

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengimplementasikan temuan dari tiga generasi dalam literatur implementasi kebijakan publik. Metode yang digunakan adalah kualitatif. Fokus penelitian untuk menyeting perawatan kesehatan dalam rangka menciptakan frame analitik berbasis bukti. Frame analitik ini berisi kriteria yang untuk mengukur dan menilai kesiapan organisasi agar berhasil





mengimplementasikan kebijakan publik. Informasi yang diperoleh dari penggunaan frame analitik dapat digunakan oleh eksekutif perawatan kesehatan berbagai tahapan implementasi kebijakan publik. Temuan dari penelitian ini dilihat dengan membuat kriteria, untuk menilai kemampuan organisasi dalam mengimplementasikan. Kriteria yang ditetapkan diukur menggunakan istilah: puas, sebagian puas atau tidak puas. Kriteria diidentifikasi: 1) Kepemimpinan, 2) Budaya, 3) Peran dan Tanggung Jawab, 4) Pengetahuan Akuisisi. Organisasi perawatan kesehatan menggunakan laporan keuangan untuk memframekan informasi dan tool manajemen proyek untuk fokus pada tujuan, lingkup proyek, *stakeholder*, dan anggaran. Frame analitis untuk implementasi kebijakan publik mempertimbangkan aspek-aspek yang kurang terkenal dari implementasi seperti: kejelasan tujuan, struktur yang mendukung dan proses yang memadai. Frame analitis ini menggabungkan kriteria kesiapan organisasi untuk keberhasilan implementasi untuk mengukur sebelum, selama dan setelah mengimplementasikan kebijakan publik.

6. **Sarah Kathleen Carter, 2014. *Improving conservation effectiveness and addressing the planning-implementation gap: a perspective from Wisconsin.***

Penelitian dilakukan di Wisconsin, dengan metode kuantitatif. Tujuan penelitian adalah *pertama*, untuk mengevaluasi pengaruh rencana konservasi pada tindakan konservasi berikutnya. *Kedua*, untuk mengembangkan sebuah pendekatan untuk meningkatkan





efektivitas rencana yang ada. *Ketiga*, untuk mengidentifikasi faktor lingkungan, sosial ekonomi, dan kelembagaan untuk menjelaskan keberhasilan implementasi.

Hasil penelitian tersebut bahwa ada keterputusan yang mengkhawatirkan antara pengembangan rencana dan implementasi yang sebenarnya. Keterputusan ini disebut sebagai kesenjangan perencanaan-implementasi atau krisis implementasi.

Perencanaan secara inheren adalah proses rasional, yang memiliki dan dapat memberikan alasan yang membenarkan suatu tindakan.

Pada penelitian tersebut menawarkan model konseptual yang menggambarkan proses implementasi rencana konservasi melalui perlindungan lahan berdasarkan pengetahuan dan pengalaman yang peneliti miliki secara khusus dengan perencanaan konservasi dan perlindungan lahan di Wisconsin, difokuskan pada kegiatan yang diambil secara khusus oleh Departemen Sumber Daya Alam Wisconsin untuk melindungi tanah negara untuk tujuan konservasi keanekaragaman hayati. Faktor sosial ekonomi, kelembagaan, dan politik dikenal mempengaruhi keberhasilan implementasi, tetapi jarang dimasukkan ke dalam rencana. Berdasarkan penelitian tersebut diketahui tidak ada cukup sumber daya untuk mendukung implementasi.

7. **Iqbal Ahmad, et.all, 2012. *Implementation Gaps in Educational Policies of Pakistan: Critical Analysis of Problems and Way Forward.***

Tujuan pada penelitian ini adalah untuk menyelidiki penyebab utama buruknya implementasi kebijakan pendidikan di Pakistan. Metode



yang digunakan adalah studi literatur. Tinjauan literatur mengungkapkan bahwa kurangnya kontinuitas dalam kebijakan pemerintah berturut-turut, korupsi, alokasi keuangan yang tidak memadai, kurangnya pelatihan bagi sumber daya manusia, kurangnya kepemimpinan visioner, kurangnya kemauan politik dari pihak pemerintah berturut-turut, tindak lanjut buruk, sistem pemantauan buruk, evaluasi kebijakan buruk, pendekatan sentralistik dalam implementasi, kurangnya stabilitas politik dan disiplin institusional buruk adalah penyebab utama yang telah melanda proses implementasi kebijakan pendidikan di Pakistan.

Atas dasar analisis kritis ini studi menyimpulkan bahwa meskipun tujuan kebijakan yang dinyatakan secara teratur dalam pendidikan Pakistan yang luhur dan ideal, namun, karena alasan yang diidentifikasi di atas ditambah dengan struktur kelembagaan yang lemah dan intervensi politik yang sering, kebijakan tetap terpenuhi dan tidak mencapai hasil yang diinginkan.

8. **Adele Atkinson dan Flore Anne Messy, 2015. *Financial Education for Migrants and Their Families.***

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui program keuangan inklusif dan pendidikan keuangan untuk buruh migran dan keluarganya.

Penelitian ini dilakukan dengan membandingkan program keuangan inklusif dan pendidikan keuangan buruh *migrant* dan keluarganya pada sepuluh negara, yang terdiri lima negara pengirim buruh migrant China, India, Indonesia, Meksiko, dan Philipina, serta lima negara sebagai penerima buruh migrant Australia, Kanada, Saudi Arabia, Inggris dan





Amerika Serikat. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif. Hasil penelitian ini untuk Negara Indonesia menargetkan program keuangan inklusif dan pendidikan keuangan untuk buruh migrant dan keluarganya di seluruh populasi.

9. **Frank Ainsworth dan John Berger, 2014. *Family Inclusive Child Protection Practice: The History of the Family Inclusion Network and Beyond.***

Penelitian dilakukan di Western Australia, South Australia, Victoria, Tasmania, Australian Capital Territory and New South Wales. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui fasilitas layanan perlindungan anak, kode etik perlindungan anak, dan kontribusi orang tua dalam memberikan layanan perlindungan serta teladan yang benar bagi anak-anaknya. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif.

Hasil penelitian: Menurut para profesional dan orang tua yang tergabung dalam *Family Inclusion Network* (FIN) dan *Family Inclusion Network Australia* (FINA), perlu disadari bahwa pemberi perlindungan terbaik bagi anak adalah orang tua itu sendiri. Mereka harus ikut serta mendukung program dan hukum negara dalam memberikan perlindungan terhadap anak. Negara dan lembaga yang memberikan layanan perlindungan hanyalah fasilitas pembantu saja, yang utama tetaplah dari orang tua.

10. **Carolus Van Nijnatten, Marit Hopman, dan Trudie Knijn, 2014. *Child Protection Victims and The "Evil Institution".***

Penelitian dilakukan di Netherlands. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis perubahan pengakuan undang-undang perlindungan anak yang dilatarbelakangi oleh penurunan otoritas orang tua dan hilangnya





relasi positif dari pengetahuan cara didik dan respon utama birokrasi terhadap agen perlindungan anak. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Hasil penelitian: Perlindungan anak menjadi objek permanen yang menjadi kritik publik. Alasannya, setelah berkembangnya paham sekuler, pengetahuan cara didik mengalami penurunan. Selanjutnya, sistem perlindungan anak juga mengalami kegagalan karena tidak adanya jaminan dibawah pengawasan yang ketat. Konsekuensi dari kebijakan perlindungan anak adalah untuk mempertahankan kebijakan perlindungan anak dari tuduhan kelalaian.

11. **Karen Broadley, 2014. *Equipping Child Protection Practitioners to Intervence to Protect Children from Cumulative Harm: Legislation and Policy in Victoria, Australia.***

Penelitian dilakukan di Victoria, Australia. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sistem perundang-undangan perlindungan anak di Victoria dan alasan mengapa kejahatan kumulatif tidak menerima perhatian intens dari badan hukum. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Hasil penelitian: Berdasarkan definisi secara hukum, sikap atau emosi dan kelalaian yang berlebihan tidak akan menghendaki bukti antara aksi orang tua yang melampaui batas dan kurangnya manfaat bagi anak. Sehingga diperlukan tindakan orang tua untuk melindungi anak dan hukum akan menjadi pelindung dari tindak kejahatan baik itu sikap yang melampaui batas maupun penggunaan narkoba.



12. Michael A.Saini, Tara Black, Barbara Fallon, Alena Marshall, 2013.

**Child Custody Disputes within the Context of Child Protection Investigation: Secondary Analysis of the Canadian Incident Study of Reported Child Abuse and Neglect.**

Penelitian dilakukan di Kanada. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui laporan dari data nasional tentang kontroversi penjagaan atau pemeliharaan anak-anak berdasarkan investigasi dengan menggunakan analisis sekunder Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect (CIS-2003). Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kuantitatif. Hasil penelitian: Dalam studi nasional tentang kontroversi penjagaan atau pemeliharaan anak-anak berdasarkan konteks investigasi perlindungan anak, telah dikonfirmasi bahwa kontroversi penjagaan anak termasuk masih tinggi dalam hubungannya dengan komparasi sikap dan ketidakinginan untuk menjaga sendiri anak-anaknya.

13. Froma Walsh, 1996. *The Concept of Family Resilience: Crisis and Challenge.*

Penelitian dilakukan di Chicago. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pandangan sistemik atas ketahanan dalam konteks ekologi, perkembangan dan konsep ketahanan keluarga dalam proses interaksional dari waktu ke waktu. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Hasil penelitian: Wawasan mengenai konsep ketahanan keluarga sangat tepat karena tantangan dalam keluarga semakin kompleks dan tak terduga. Kemampuan untuk menghadapi tantangan baru memicu keluarga harus memiliki keterampilan dari pendekatan





berbasis ketahanan. Banyak keluarga yang menunjukkan ketahanan yang luar biasa dengan menciptakan model-model baru dari keterbukaan manusia untuk menyesuaikan perubahan struktur keluarga dan peran gender.

14. **Carol Chan, 2014. Gendered Morality and Development Narratives: The Case of Female Labor Migration from Indonesia.**

Penelitian dilakukan di Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah mendiskusikan manakah yang dominan dan kontradiksi antara buruh migran perempuan Indonesia (TKW) sebagai "pahlawan" nasional yang berkontribusi pada pembangunan ekonomi Indonesia, atau sebagai "korban" eksploitasi penyalahgunaan tenaga kerja. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Penelitian ini menganalisis pernyataan publik dari Pemerintah Indonesia, laporan berita, dan website aktivis buruh. Hasil penelitian: Dengan menganalisis pernyataan publik oleh para aktor di Indonesia, laporan berita, dan situs aktivis migran, dapat disimpulkan bahwa jumlah dan gambaran buruh migran yang menjadi korban ternyata tidak mengurangi sebutan mereka sebagai pahlawan pembangunan.

15. **Anneke Kosse Dan Robert Vermeulen, 2014. Migrants' Choice of Remittance Channel: Do General Payment Habits Play a Role? Penelitian dilakukan di Netheland.**

Tujuan penelitian ini adalah menguji faktor-faktor yang mempengaruhi para pekerja migran memilih *payment channel* ketika mentransfer uang.

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kuantitatif. Hasil penelitian: Pendidikan, biaya, akses, dan pembangunan keuangan di negara





penerima merupakan faktor penting yang harus selalu dilihat dan dipertimbangkan.

**16. Fadi El-Jardali, et.al, 2014. A Retrospective Health Policy Analysis of the Development and Implementation of The Voluntary Health Insurance System In Lebanon: Learning From Failure.**

Penelitian dilakukan di Lebanon. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui proses pembuatan kebijakan melalui teknik *tracing* kebijakan yang meliputi jangka waktu 12 tahun. Analisis kebijakan retrospektif ini bertujuan menghasilkan pemahaman tentang bagaimana kebijakan yang dilakukan, mengidentifikasi faktor yang memengaruhi kebijakan dan menilai sejauh apa bukti yang digunakan dalam proses kebijakan Asuransi Kesehatan Sukarela Lebanon sebagai studi kasus. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Hasil penelitian: Hasil temuan menunjukkan bahwa kebijakan asuransi kesehatan sukarela adalah keputusan politik yang diambil oleh pemerintah untuk mengatasi masalah politik yang mendesak. Bukti tidak digunakan untuk memandu pengembangan kebijakan, implementasi kebijakan, para pelaksana, dan pemangku kepentingan lainnya yang tidak terlibat dalam pengembangan kebijakan. Faktor yang memengaruhi kebijakan adalah kepentingan politik, sektarianisme, urgensi, dan nilai-nilai dari pembuat kebijakan. Hambatan untuk penggunaan bukti adalah kurangnya bukti penelitian kebijakan yang relevan, konteks politik, kepentingan pribadi, dan keterbatasan sumber daya.



17. Manuela Garcia Quiroga dan Catherine Hamilton-Giachritsis, 2014.

***"In The Name of the Children": Public Policies For Children In Out of Home Care In Chile. Historical Review, Present Situation and Future Challenges.***

Penelitian dilakukan di Chili. Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan situasi anak-anak yang mendapatkan perawatan di luar rumah di Amerika Latin dengan fokus khusus pada daerah Chili, kemudian mengusulkan bahwa karakteristik sistem perawatan dapat bervariasi secara signifikan dari orang-orang Eropa Timur dan negara-negara maju yang lain. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Hasil penelitian: Ringkasnya, saat ini di Chili ada campuran dari lembaga lama dan baru yang lebih "seperti keluarga" melalui program *Foster Care* (termasuk perawatan kekerabatan), dengan penekanan khusus untuk anak-anak di bawah tiga tahun dengan mengikuti rekomendasi internasional. Namun, sedikit evaluasi telah dilakukan dalam pengaturan yang berbeda. Selain itu, beberapa alasan untuk penempatan (keluarga dalam kemiskinan ekstrim) masih mencerminkan masalah yang bisa diselesaikan dengan cara yang lebih preventif untuk membantu keluarga tersebut dengan menempatkan anak dalam pengasuhan alternatif. Penekanan telah berada di stabilitas ikatan keluarga dengan mengadakan kunjungan keluarga, namun, kualitas ikatan ini dan dampak dari kunjungan ke anak-anak tidak selalu dinilai dan dipertimbangkan. Hal ini berhubungan dengan konsep ketidakmampuan orang tua yang tidak selalu diklarifikasi secara stabil atau dapat berubah dengan intervensi. Kadang-kadang kondisi ini dapat menyebabkan rasa ketagihan untuk





menempatkan anak pada pengasuhan alternatif dan terus memiliki sporadis atau tetap stabil memiliki kontak dengan keluarga biologisnya tetapi tidak menginginkan untuk kembali pada keluarganya. Selanjutnya, penekanan pada penempatan jangka pendek dapat menyebabkan perubahan dan ketidakstabilan yang dapat memiliki efek negatif pada anak, menghambat pencapaian yang stabil dan memelihara hubungan dengan pengasuh yang stabil sehingga lama tidaknya waktu yang ditentukan untuk masa penitipan harus dipertimbangkan. Melihat lebih luas terhadap tingkat kebijakan, meskipun beberapa program pemerintah yang penting dan perbaikan tetap memiliki kekurangan sumber daya (manusia, teknis dan material), dukungan Negara tidak cukup untuk memberikan dampak optimal pada kualitas perawatan yang diberikan. Melihat hal ini, evaluasi dan perbaikan tetap harus diperlukan demi tercapainya hak perawatan bagi anak-anak yang lebih baik.

**18. Nidya Kartikasari, 2013. Effects of Labor Immigration Policies on Indonesian Migrant Workers in Japan and South Korea.**

Tujuan penelitian ini adalah menjelaskan kondisi hidup yang berbeda dari pekerja Indonesia di Jepang dan Korea. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan eksplorasi penelitian yang terkait, serta wawancara dengan pembuat kebijakan, dan wawancara terhadap TKI di Jepang dan Korea. Hasil penelitian: Pemerintah, organisasi bisnis, masyarakat sipil, serikat buruh, pemerintah daerah, dan opini publik sangat mempengaruhi proses politik imigrasi tenaga kerja di Jepang dan Korea. Di Jepang, pemerintah, organisasi bisnis, serikat buruh, dan orang-orang mengalami kecemasan yang sama terhadap migrasi tenaga





kerja, terutama terhadap para migran yang memiliki keterampilan kurang.

Pandangan dominan tentang pekerja asing di Jepang adalah rasa takut bahwa pekerja asing dapat mengancam keamanan domestik dan mengganggu kehidupan sosial masyarakat Jepang. Keadaan ini telah mengakibatkan Jepang membatasi kuantitas tenaga kerja imigran.

Sementara itu, pandangan dominan pada pekerja asing di Korea adalah bahwa pekerja asing dianggap sebagai pendorong kebutuhan ekonomi daripada ancaman keamanan. Masyarakat sipil, serikat buruh, organisasi bisnis dan orang-orang Korea yang mendukung penerimaan pekerja asing karena pekerja asing dianggap menguntungkan. Oleh karena itu, Korea lebih leluasa dengan kebijakan imigrasi tenaga kerja yang memasuki daerahnya.

**19. Pinky Saptandari, 2014. Kebijakan Pembangunan Keluarga: Peluang Peningkatan Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga.**

Penelitian dilakukan di Jawa Timur, tepatnya Kabupaten Malang. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji pelaksanaan kebijakan pembangunan keluarga serta peluang untuk mengembangkan model kebijakan terpadu dalam pembangunan keluarga di Kabupaten Malang.

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Hasil penelitian: pertama, perubahan mendasar untuk mewujudkan ketahanan dan kesejahteraan keluarga melalui pola pikir yang responsif. Kedua, membuat model kebijakan keluarga melalui studi kasus upaya-upaya penyelesaian berbagai permasalahan keluarga. Ketiga, melakukan upaya-upaya koordinasi dan sinergitas antara instansi terkait dan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan keluarga.





Selanjutnya, untuk lebih memudahkan dalam melihat persamaan maupun perbedaan penelitian terdahulu dan penelitian yang sedang penulis lakukan, maka lebih detailnya penulis sajikan dalam bentuk *mapping* berikut ini:

**Tabel 5. Perbandingan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Disertasi**

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian ini
1	Lars Tummers dan Victor Bekkers, 2014. <i>Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy and The Importance of Discretion.</i>	Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana pengaruh diskresi, kebermaknaan ( <i>meaningfulness</i> ) klien dan keinginan ( <i>willingness</i> ) pada <i>Street-Level Bureaucracy</i> untuk melaksanakan kebijakan publik, dan apakah kebermaknaan klien memediasi hubungan diskresi-keinginan pada <i>Street-Level Bureaucracy</i> . Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kuantitatif dengan sampel 5199.	Diskresi berpengaruh terhadap kebermaknaan klien. Kebermaknaan klien berpengaruh terhadap keinginan klien pada <i>Street-Level Bureaucracy</i> untuk mengimplementasikan kebijakan publik pada <i>Street-Level Bureaucracy</i> . Diskresi berpengaruh terhadap keinginan klien untuk mengimplementasikan kebijakan publik pada <i>Street-Level Bureaucracy</i> .	Penelitian terdahulu bertujuan menguji pengaruh diskresi dan kebermaknaan terhadap keinginan untuk melaksanakan kebijakan publik pada <i>Street-Level Bureaucracy</i> . Pendekatan yang digunakan kuantitatif. Tujuan penelitian ini adalah <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.</li> <li>2. Membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</li> </ol> Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i> .



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
2	Ani Matei dan Tatiana Camelia Dogaru, (2012). <i>Coordination of Public Policies in Romania. An Empirical Analysis.</i>	<p>Tujuan penelitian ini adalah <i>pertama</i>, untuk mengetahui skala pada kapasitas koordinasi yaitu mengidentifikasi koordinasi kebijakan publik tingkat nasional. <i>Kedua</i>, menganalisis efektivitas upaya yang dilakukan oleh Rumania untuk mengembangkan beberapa mekanisme koordinasi. <i>Ketiga</i>, menggambarkan daftar dengan dasar (minimal) kondisi yang diperlukan untuk koordinasi.</p> <p><i>Keempat</i>, mengidentifikasi keuntungan dan kerugian dari instrumen ini.</p> <p>Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kuantitatif.</p>	<p>Level 1: Aktor mengelola secara mandiri dalam domain/sector mereka; Level 2: Pertukaran informasi antara kementerian; Level 3: Konsultasi dengan kementerian lain; Level 4: Menghindari divergensi kebijakan antar kementerian; Level 5: Menemukan kesepakatan antar departemen; Level 6: Menilai divergensi antara aktor; Level 7-9: Mengatur parameter untuk organisasi, menetapkan prioritas pemerintah dan strategi pemerintah secara keseluruhan.</p>	<p>Tujuan penelitian terdahulu untuk mengetahui koordinasi antar pihak dalam melaksanakan kebijakan publik. Menggunakan pendekatan kuantitatif.</p> <p>Tujuan penelitian ini adalah</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.</li> <li>2. Membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</li> </ol> <p>Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.</p> <p>Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i>.</p>



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
3	Salahuddin M. Aminuzzaman, 2013. <i>Dynamics of Public Policy: Determinants of Policymaking and Implementation in Bangladesh.</i>	Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor dan kondisi kritis yang mempengaruhi proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan. Pendekatan penelitian adalah survei.	Kemauan politik merupakan faktor signifikan yang membentuk dan memengaruhi proses formulasi dan implementasi kebijakan publik di Bangla-desh. Bantuan teknis lembaga donor adalah penentu penting yang sangat memengaruhi baik formulasi dan implementasi kebijakan publik. Namun, kondisi pendonor adalah penentu kuat bagi formulasi dan implementasi. Akan tetapi jauh lebih kuat dan signifikan dalam hal implementasi. Persiapan manajerial dan kompetensi teknis diakui sebagai penentu penting bagi formulasi dan implementasi. Namun efeknya jauh lebih signifikan dalam implementasi kebijakan daripada formulasi. Kontrol dan pengelolaan sumber daya adalah penentu lain yang memengaruhi formulasi dan implementasi kebijakan. Namun,	Tujuan penelitian terdahulu adalah untuk mengetahui faktor-faktor dan kondisi kritis yang mempengaruhi proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan. Pendekatan penelitian terdahulu dengan metode survei. Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang. Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i> .



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
			<p>faktor ini jauh lebih kuat dan signifikan dalam implementasi kebijakan daripada formulasi. Beberapa faktor yang memengaruhi proses dan praktek umum implementasi adalah partisipasi masyarakat dan <i>stakeholder</i>; adanya perspektif jangka panjang dan visi; keberlanjutan pemerintah; peraturan yang mendukung, pelengkap dan kerangka hukum; serta sinergi antara aturan tersebut. Perubahan rezim tidak membuat dampak pada perumusan kebijakan, tetapi memiliki dampak yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa ada beberapa bentuk daya saing antara rezim politik untuk mempercepat kecepatan implementasi kebijakan.</p>	
4	Lesley B. Olswang and Patricia A. Prelock, 2015. <i>Bridging the Gap Between Research and</i>	Tujuan pada penelitian tersebut untuk memperkenalkan ilmu implementasi, yang berfokus pada metode penelitian dengan mempromosikan	Dari literatur yang ada menyoroti nilai ilmu implementasi, untuk mengurangi kesenjangan antara penelitian dan praktek. Walaupun	Tujuan pada penelitian terdahulu untuk memperkenalkan ilmu implementasi, yang berfokus pada metode penelitian dengan



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
	<i>Practice: Implementation Science.</i>	<p>aplikasi sistematis dari temuan penelitian kedalam praktek.</p> <p>Pendekatan yang digunakan naratif.</p>	<p>memiliki prinsip yang unik, penelitian implementasi banyak tantangan dan pertanyaan yang sama dengan yang dihadapi setiap peneliti yang berusaha untuk merancang penelitian yang valid dan reliabel. Artikel ini dimaksudkan untuk memperkuat minat keunikan ilmu implementasi diantara mereka yang mengejar penelitian dasar dan terapan. Dengan cara ini, harus membantu memastikan basis pengetahuan disiplin ini diwujudkan dalam praktek dan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan individu dengan hambatan komunikasi.</p>	<p>mempromosikan aplikasi sistematis dari temuan penelitian kedalam praktek.</p> <p>Pendekatan penelitian terdahulu adalah naratif.</p> <p>Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</p> <p>Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i>.</p>
5	Margaret Holm, 2012. Analytical Frame For Public Policy Implementation.	<p>Tujuan penelitian adalah untuk menyeting perawatan kesehatan dalam rangka menciptakan frame analitik berbasis bukti. Frame analitik ini berisi kriteria yang untuk mengukur dan menilai kesiapan organisasi agar</p>	<p>Temuan dari penelitian ini dilihat dengan membuat kriteria, untuk menilai kemampuan organisasi dalam mengimplementasikan. Kriteria yang ditetapkan diukur menggunakan istilah: puas, sebagian puas atau tidak puas. Kriteria</p>	<p>Tujuan penelitian terdahulu adalah untuk menyeting perawatan kesehatan dalam rangka menciptakan frame analitik berbasis bukti. Frame analitik ini berisi kriteria yang untuk mengukur dan</p>



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
		<p>berhasil mengimplementasikan kebijakan publik. Informasi yang diperoleh dari penggunaan frame analitik dapat digunakan oleh eksekutif perawatan kesehatan berbagai tahapan implementasi kebijakan publik.</p> <p>Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif.</p>	<p>diidentifikasi: 1) Kepemimpinan, 2) Budaya, 3) Peran dan Tanggung Jawab, 4) Pengetahuan Akuisisi. Organisasi perawatan kesehatan menggunakan laporan keuangan untuk memframekan informasi dan tool manajemen proyek untuk fokus pada tujuan, lingkup proyek, stakeholder, &amp; anggaran. Frame analitis untuk implementasi kebijakan publik mempertimbangkan aspek-aspek yang kurang terkenal dari implementasi seperti: kejelasan tujuan, struktur yang mendukung dan proses yang memadai. <i>Frame</i> analitis ini menggabungkan kriteria kesiapan organisasi untuk keberhasilan implementasi untuk mengukur sebelum, selama &amp; setelah mengimplementasikan kebijakan publik.</p>	<p>menilai kesiapan organisasi agar berhasil mengimplementasikan kebijakan publik.</p> <p>Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI.</p> <p>Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.</p> <p>Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i>.</p>
6	Sarah Kathleen Carter, 2014. <i>Improving conservation effectiveness and addressing the planning-</i>	<p>Tujuan penelitian adalah pertama, mengevaluasi pengaruh rencana konservasi pada tindakan konservasi berikutnya, kedua, mengembangkan sebuah pendekatan untuk meningkatkan efektivitas rencana</p>	<p>Ada keterputusan yang mengkhawatirkan antara pengembangan rencana dan implementasi yang sebenarnya. Keterputusan ini disebut sebagai kesenjangan perencanaan-implementasi / krisis implementasi. Perencanaan</p>	<p>Tujuan penelitian terdahulu adalah pertama, mengevaluasi pengaruh rencana konservasi pada tindakan konservasi berikutnya, kedua, mengembangkan sebuah pendekatan untuk meningkatkan efektivitas rencana</p>



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
	<i>implementation gap: a perspective from Wisconsin.</i>	yang ada, dan ketiga, mengidentifikasi faktor lingkungan, sosial ekonomi, dan kelembagaan untuk menjelaskan keberhasilan implementasi.  Pendekatan kuantitatif.	secara inheren adalah proses rasional, yang memiliki dan dapat memberikan alasan yang membenarkan suatu tindakan. Pada penelitian tersebut menawarkan model konseptual yang menggambarkan proses implementasi rencana konservasi melalui perlindungan lahan berdasarkan pengetahuan dan pengalaman yang peneliti miliki secara khusus dengan perencanaan konservasi dan perlindungan lahan di Wisconsin, difokuskan pada kegiatan yang diambil secara khusus oleh Departemen Sumber Daya Alam Wisconsin untuk melindungi tanah negara untuk konservasi keanekaragaman hayati. Faktor sosial ekonomi, kelembagaan, dan politik dikenal mempengaruhi keberhasilan implementasi, tetapi jarang dimasukkan ke dalam rencana. Berdasarkan penelitian tersebut diketahui tidak ada cukup sumber daya untuk mendukung implementasi.	yang ada, dan ketiga, mengidentifikasi faktor lingkungan, sosial ekonomi, dan kelembagaan untuk menjelaskan keberhasilan implementasi.  Pendekatan penelitian terdahulu adalah kuantitatif.  Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.  Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.  Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i> .



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
7	Iqbal Ahmad, et.all, 2012. Implementation Gaps in Educational Policies of Pakistan: Critical Analysis of Problems and Way Forward.	Tujuan pada penelitian ini adalah untuk menyelidiki penyebab utama buruknya implementasi kebijakan pendidikan di Pakistan. Pendekatan yang digunakan adalah studi literatur.	Tinjauan literatur mengungkapkan bahwa kurangnya kontinuitas dalam kebijakan pemerintah berturut-turut, korupsi, alokasi keuangan yang tidak memadai, kurangnya pelatihan bagi sumber daya manusia, kurangnya kepemimpinan visioner, kurangnya kemauan politik dari pihak pemerintah berturut-turut, tindak lanjut buruk, sistem pemantauan buruk, evaluasi kebijakan buruk, pendekatan sentralistik dalam implementasi, kurangnya stabilitas politik dan disiplin institusional buruk adalah penyebab utama yang telah melanda proses implementasi kebijakan pendidikan di Pakistan. Atas dasar analisis kritis ini studi menyimpulkan bahwa meskipun tujuan kebijakan yang dinyatakan secara teratur dalam pendidikan Pakistan yang luhur & ideal, namun, karena alasan yang diidentifikasi di atas ditambah dengan struktur kelembagaan yang lemah dan intervensi politik yang sering,	Tujuan pada penelitian terdahulu adalah untuk menyelidiki penyebab utama buruknya implementasi kebijakan pendidikan di Pakistan. Pendekatan yang digunakan penelitian terdahulu adalah studi literatur. Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang. Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i> .



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
8	Adele Atkinson dan Flore Anne Messy, 2015. <i>Financial Education for Migrants and Their Families</i> .	Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui program keuangan inklusif dan pendidikan keuangan untuk buruh migrant dan keluarganya. Penelitian ini dilakukan dengan membandingkan program keuangan inklusif dan pendidikan keuangan buruh migrant dan keluarganya pada sepuluh negara, yang terdiri lima negara pengirim buruh migrant China, India, Indonesia, Meksiko, dan Philipina, serta lima negara sebagai penerima buruh migrant Australia, Kanada, Saudi Arabia, Inggris dan Amerika Serikat.  Pendekatan kualitatif.	kebijakan tetap terpenuhi dan tidak mencapai hasil yang diinginkan.  Menargetkan keuangan inklusif dan pendidikan keuangan di seluruh populasi	Tujuan penelitian terdahulu adalah untuk mengetahui program keuangan inklusif dan pendidikan keuangan untuk buruh migrant dan keluarganya.  Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.  Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i> .
9	Frank Ainsworth dan John Berger, 2014. <i>Family Inclusive Child Protection Practice: The History of the Family Inclusion</i>	Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui fasilitas layanan perlindungan anak, kode etik perlindungan anak, dan kontribusi orang tua dalam memberikan layanan perlindungan serta teladan yang	Menurut para profesional dan orang tua yang tergabung dalam <i>Family Inclusion Network</i> (FIN) dan <i>Family Inclusion Network Australia</i> (FINA), perlu disadari bahwa pemberi perlindungan terbaik	Tujuan penelitian terdahulu adalah untuk mengetahui fasilitas layanan perlindungan anak, kode etik perlindungan anak, dan kontribusi orang tua dalam memberikan layanan perlindungan serta teladan yang



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
	Network and Beyond.	<p>benar bagi anak-anaknya.</p> <p>Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif.</p>	<p>bagi anak adalah orang tua. Mereka harus ikut serta mendukung program dan hukum negara dalam memberikan perlindungan anak. Negara dan lembaga yang memberikan layanan perlindungan hanyalah fasilitas pembantu saja, yang utama dari orang tua.</p>	<p>benar bagi anak.</p> <p>Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</p> <p>Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i>.</p>
10	Carolus Van Nijnatten, Marit Hopman, dan Trudie Knijn, 2014. Child Protection Victims and The "Evil Institution".	<p>Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis perubahan pengakuan undang-undang perlindungan anak yang dilatarbelakangi oleh penurunan otoritas orang tua dan hilangnya relasi positif dari pengetahuan cara didik dan respon utama birokrasi terhadap agen perlindungan anak.</p> <p>Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif.</p>	<p>Perlindungan anak menjadi objek permanen yang menjadi kritik publik. Alasannya, setelah berkembangnya paham sekuler, pengetahuan cara didik mengalami penurunan. Selanjutnya, sistem perlindungan anak juga mengalami kegagalan karena tidak adanya jaminan dibawah pengawasan yang ketat. Konsekuensi dari kebijakan perlindungan anak adalah untuk memperkuat kebijakan</p>	<p>Tujuan penelitian terdahulu adalah untuk menganalisis perubahan pengakuan undang-undang perlindungan anak yang dilatarbelakangi oleh penurunan otoritas orang tua dan hilangnya relasi positif dari pengetahuan cara didik &amp; respon utama birokrasi terhadap agen perlindungan anak.</p> <p>Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina</p>



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
			perlindungan anak dari tuduhan kelalaian.	<p>Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</p> <p>Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.</p> <p>Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i>.</p>
11	Karen Broadley, 2014. <i>Equipping Child Protection Practitioners to Intervene to Protect Children from Cumulative Harm: Legislation and Policy in Victoria, Australia.</i>	<p>Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sistem perundang-undangan perlindungan anak di Victoria dan alasan mengapa kejahatan kumulatif tidak menerima perhatian intens dari badan hukum.</p> <p>Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif.</p>	<p>Berdasarkan definisi secara hukum, sikap atau emosi dan kelalaian yang berlebihan tidak akan menghendaki bukti antara aksi orang tua yang melampaui batas dan kurangnya manfaat bagi anak. Sehingga diperlukan tindakan orang tua untuk melindungi anak dan hukum akan menjadi pelindung dari tindak kejahatan baik itu sikap yang melampaui batas maupun penggunaan narkoba.</p>	<p>Tujuan penelitian terdahulu adalah untuk mengetahui sistem perundang-undangan perlindungan anak di Victoria dan alasan mengapa kejahatan kumulatif tidak menerima perhatian intens dari badan hukum.</p> <p>Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di. Menggunakan SSM.</p>



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
12.	Michael A.Saini, Tara Black, Barbara Fallon, Alena Marshall, 2013. Child Custody Disputes within the Context of Child Protection Investigation: Secondary Analysis of the Canadian Incident Study of Reported Child Abuse and Neglect.	Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui laporan dari data nasional tentang kontroversi penjagaan atau pemeliharaan anak-anak berdasarkan investigasi dengan menggunakan analisis sekunder Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect (CIS-2003). Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kuantitatif.	Dalam studi nasional tentang kontroversi penjagaan atau pemeliharaan anak-anak berdasarkan konteks investigasi perlindungan anak, telah dikonfirmasi bahwa kontroversi penjagaan anak termasuk masih tinggi dalam hubungannya dengan komparasi sikap dan ketidakinginan untuk menjaga sendiri anak-anaknya.	Tujuan penelitian terdahulu adalah untuk mengetahui laporan dari data nasional tentang kontroversi penjagaan atau pemeliharaan anak-anak berdasarkan investigasi dengan menggunakan analisis sekunder Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect (CIS-2003). Pendekatan pada penelitian terdahulu adalah kuantitatif.  Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.  Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i> .



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
13.	Froma Walsh, 1996. The Concept of Family Resilience: Crisis and Challenge.	<p>Tujuan dari penelitian untuk mengetahui pandangan sistemik atas ketahanan dalam konteks ekologi, perkembangan dan konsep ketahanan keluarga dalam proses interaksional dari waktu ke waktu.</p> <p>Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif.</p>	<p>Wawasan mengenai konsep ketahanan keluarga sangat tepat karena tantangan dalam keluarga semakin kompleks dan tak terduga.</p> <p>Kemampuan untuk menghadapi tantangan baru memicu keluarga harus memiliki keterampilan dari pendekatan berbasis ketahanan.</p> <p>Banyak keluarga yang menunjukkan ketahanan yang luar biasa dengan menciptakan model-model baru dari keterbukaan manusia untuk menyesuaikan perubahan struktur keluarga dan peran gender.</p>	<p>Tujuan dari penelitian terdahulu untuk mengetahui pandangan sistemik atas ketahanan dalam konteks ekologi, perkembangan dan konsep ketahanan keluarga dalam proses interaksional dari waktu ke waktu.</p> <p>Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</p> <p>Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.</p> <p>Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i>.</p>



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
14.	Carol Chan, 2014. Gendered Morality and Development Narratives: The Case of Female Labor Migration from Indonesia.	<p>Untuk mendiskusikan manakah yang dominan dan kontradiksi antara buruh migran perempuan Indonesia (TKW): sebagai “pahlawan” nasional yang berkontribusi pada pembangunan ekonomi Indonesia, atau sebagai “korban” eksploitasi penyalahgunaan tenaga kerja.</p> <p>Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif.</p>	<p>Dengan menganalisis pernyataan publik oleh para aktor di Indonesia, laporan berita, dan situs aktivis migran, dapat disimpulkan bahwa jumlah dan gambaran buruh migran yang menjadi korban ternyata tidak mengurangi sebutan mereka sebagai pahlawan pembangunan.</p>	<p>Tujuan pada penelitian terdahulu untuk mendiskusikan manakah yang dominan dan kontradiksi antara buruh migran perempuan Indonesia (TKW): sebagai “pahlawan” nasional yang berkontribusi pada pembangunan ekonomi Indonesia, atau sebagai “korban” eksploitasi penyalahgunaan tenaga kerja.</p> <p>Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</p> <p>Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.</p> <p>Penelitian ini menggunakan SSM.</p>



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
15.	Anneke Kosse Dan Robert Vermeulen, 2014. Migrants' Choice of Remittance Channel: Do General Payment Habits Play a Role?	Penelitian ini untuk menguji faktor-faktor yang mempengaruhi para pekerja migran memilih <i>payment channel</i> ketika mentransfer uang. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kuantitatif.	Pendidikan, biaya, akses, dan pembangunan keuangan di negara penerima merupakan faktor penting yang harus selalu dilihat dan dipertimbangkan.	Tujuan penelitian terdahulu untuk menguji faktor-faktor yang mempengaruhi para pekerja migran memilih <i>payment channel</i> ketika mentransfer uang. Pendekatan penelitian terdahulu adalah kuantitatif. Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang. Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i> .



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
16.	Fadi El-Jardali, et.al, 2014. A Retrospective Health Policy Analysis of The Development and Implementation of The Voluntary Health Insurance System In Lebanon: Learning From Failure.	Tujuan penelitian ini adalah menganalisis proses pembuatan kebijakan melalui teknik <i>tracing</i> kebijakan yang meliputi jangka waktu 12 tahun. Analisis kebijakan retrospektif ini bertujuan menghasilkan pemahaman tentang bagaimana kebijakan yang dilakukan, mengidentifikasi faktor yang memengaruhi kebijakan dan menilai sejauh apa bukti yang digunakan dalam proses kebijakan Asuransi Kesehatan Sukarela Lebanon sebagai studi kasus.  Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif.	Hasil temuan menunjukkan bahwa kebijakan asuransi kesehatan sukarela adalah keputusan politik yang diambil oleh pemerintah untuk mengatasi masalah politik yang mendesak. Bukti tidak digunakan untuk memandu pengembangan kebijakan, implementasi kebijakan, para pelaksana, dan pemangku kepentingan lainnya yang tidak terlibat dalam pengembangan kebijakan. Faktor yang memengaruhi kebijakan adalah kepentingan politik, sektarianisme, urgensi, dan nilai-nilai dari pembuat kebijakan. Hambatan untuk penggunaan bukti adalah kurangnya bukti penelitian kebijakan yang relevan, konteks politik, kepentingan pribadi, dan keterbatasan sumber daya.	Tujuan penelitian terdahulu adalah menganalisis proses pembuatan kebijakan melalui teknik <i>tracing</i> kebijakan yang meliputi jangka waktu 12 tahun.  Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kec. Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.  Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.  Penelitian ini menggunakan SSM.
17.	Manuela Garcia Quiroga dan Catherine Hamilton-Giachritsis, 2014. "In The Name of The Children": Public Policies	Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan situasi anak-anak yang mendapatkan perawatan di luar rumah di Amerika Latin dengan fokus khusus pada daerah	Di Chili ada campuran dari lembaga lama dan baru yang lebih "se-perti keluarga" melalui program <i>Foster Care</i> (termasuk perawatan kekerabatan), dengan penekanan khusus untuk anak-anak di	Tujuan penelitian terdahulu adalah untuk menjelaskan situasi anak-anak yang mendapatkan perawatan di luar rumah di Amerika Latin dengan fokus khusus pada daerah Chili,



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
	<p>For Children In Out-of-Home Care In Chile. Historical Review, Present Situation and Future Challenges.</p>	<p>Chili, kemudian mengusulkan bahwa karakteristik sistem perawatan dapat bervariasi secara signifikan dari orang-orang Eropa Timur dan negara-negara maju yang lain. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah deskriptif.</p>	<p>bawah tiga tahun dengan mengikuti rekomendasi internasional. Namun, sedikit evaluasi telah dilakukan dalam pengaturan yang berbeda. Selain itu, beberapa alasan untuk penempatan (keluarga dalam kemiskinan ekstrim) masih mencerminkan masalah yang bisa diselesaikan dengan cara yang lebih preventif untuk membantu keluarga tersebut dengan menempatkan anak dalam pengasuhan alternatif. Penekanan telah berada di stabilitas ikatan keluarga dengan mengadakan kunjungan keluarga, namun, kualitas ikatan ini dan dampak dari kunjungan ke anak-anak tidak selalu dinilai &amp; dipertimbangkan. Hal ini berhubungan dengan konsep ketidakmampuan orang tua yang tidak selalu diklarifikasi secara stabil atau dapat berubah dengan intervensi. Kadang-kadang kondisi ini dapat menyebabkan rasa ketagihan untuk menempatkan anak pada pengasuhan alternatif &amp; terus memiliki spo-</p>	<p>Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang. Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i>.</p>



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
			<p>radis atau tetap stabil memiliki kontak dengan keluarga biologisnya tetapi tidak menginginkan untuk kembali pada keluarganya. Selanjutnya, penekanan pada penempatan jangka pendek dapat menyebabkan perubahan &amp; ketidakstabilan yang dapat memiliki efek negatif pada anak, menghambat pencapaian yang stabil dan memelihara hubungan dengan pengasuh yang stabil sehingga lama tidaknya waktu yang ditentukan untuk masa penitipan harus dipertimbangkan. Melihat lebih luas terhadap tingkat kebijakan, meskipun beberapa program pemerintah yang penting &amp; perbaikan tetap memiliki kekurangan sumber daya (manusia, teknis dan material), dukungan Negara tidak cukup untuk memberikan dampak optimal pada kualitas perawatan yang diberikan. Melihat hal ini, evaluasi &amp; perbaikan tetap harus diperlukan demi tercapainya hak perawatan bagi anak-anak yang lebih baik.</p>	



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
18.	Nidya Kartikasari, 2013. <i>Effects of Labor Immigration Policies on Indonesian Migrant Workers in Japan and South Korea.</i>	<p>Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan kondisi hidup yang berbeda dari pekerja Indonesia di Jepang dan Korea.</p> <p>Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan eksplorasi penelitian yang terkait, serta wawancara dengan pembuat kebijakan, TKI di Jepang dan Korea.</p>	<p>Pemerintah, organisasi bisnis, masyarakat sipil, serikat buruh, pemerintah daerah, dan opini publik sangat mempengaruhi proses politik imigrasi tenaga kerja di Jepang dan Korea. Di Jepang, pemerintah, organisasi bisnis, serikat buruh, &amp; orang-orang mengalami kecemasan yang sama terhadap migrasi tenaga kerja, terutama terhadap para migran yang memiliki keterampilan kurang. Pandangan dominan tentang pekerja asing di Jepang adalah rasa takut bahwa pekerja asing dapat mengancam keamanan domestik &amp; mengganggu kehidupan sosial masyarakat Jepang. Keadaan ini telah mengakibatkan Jepang membatasi kuantitas tenaga kerja imigran. Sementara itu, pandangan dominan pada pekerja asing di Korea adalah bahwa pekerja asing dianggap sebagai pendorong kebutuhan ekonomi daripada ancaman keamanan. Masyarakat sipil, serikat buruh, organisasi bisnis dan</p>	<p>Tujuan penelitian terdahulu adalah untuk menjelaskan kondisi hidup yang berbeda dari pekerja Indonesia di Jepang dan Korea.</p> <p>Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</p> <p>Fokusnya mengenai pengorganisasian implementasi program, sikap dan komitmen stakeholder serta sumber daya dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.</p> <p>Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i>.</p>



Lanjutan Tabel 5

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Tujuan dan Pendekatan Penelitian	Kontribusi dan Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Disertasi ini
			<p>orang-orang Korea yang mendukung penerimaan pekerja asing karena pekerja asing dianggap menguntungkan. Oleh karena itu, Korea lebih leluasa dengan kebijakan imigrasi tenaga kerja yang memasuki daerahnya.</p>	
19.	<p>Pinky Saptandari, 2014. Kebijakan Pembangunan Keluarga: Peluang Peningkatan Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga.</p>	<p>Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji pelaksanaan kebijakan pembangunan keluarga serta peluang untuk mengembangkan model kebijakan terpadu dalam pembangunan keluarga di Kabupaten Malang.</p> <p>Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif.</p>	<p>Pertama, perubahan mendasar untuk mewujudkan ketahanan dan kesejahteraan keluarga melalui pola pikir yang responsif. Kedua, membuat model kebijakan keluarga melalui studi kasus upaya-upaya penyelesaian berbagai permasalahan keluarga. Ketiga, melakukan upaya-upaya koordinasi dan sinergitas antara instansi terkait dan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan keluarga.</p>	<p>Tujuan penelitian terdahulu adalah untuk mengkaji pelaksanaan kebijakan pembangunan keluarga serta peluang untuk mengembangkan model kebijakan terpadu dalam pembangunan keluarga di Kab. Malang.</p> <p>Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kec. Donomulyo Kabupaten Malang serta membangun model implementasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</p> <p>Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Method</i>.</p>

Sumber: Penelitian terdahulu



## 2.2. Administrasi Publik dan Kebijakan Publik

Henry (1975), dalam bukunya *Public Administration and Public Affairs* menjelaskan tentang lima paradigma administrasi publik. Paradigma pertama, *the politics-administration dichotomy* (1900-1926). Kedua, *the principles of administration* (1927-1937). Ketiga, *public administration as political science* (1950-1970). Keempat, *public administration as management* (1956-1970). Kelima, *public administration as public administration* (1970-an).

Pada akhir perang dunia kedua, politik dalam bahasa administrasi telah diganti dengan *policy*. Namun demikian, *policy* disini sama halnya dengan politik. Seperti yang dikemukakan oleh Paul Appleby bahwa pembuatan *public policy* yang dijumpai sepanjang hidup administrasi publik sebagai kegiatan pemerintah adalah suatu proses politik dalam usahanya mendapatkan konsensus atau suatu perkiraan dari kepentingan-kepentingan masyarakat (Thoaha: 2003).

Definisi administrasi publik mengalami revisi, hal ini menunjukkan bahwa *public policy* merupakan orientasi yang baru, "public administration consist of all those operations having for their purpose the fulfillment or enforcement of public policy" (White: 1955), dari definisi tersebut mengandung makna bagaimana administrasi public terdiri dari kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan atau untuk melaksanakan *public policy*.

Perubahan pendekatan administrasi publik, diketahui bagaimana politik sama halnya dengan administrasi publik, dan studi *public policy* sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari studi administrasi publik. Dalam perkembangan berikutnya para cendekiawan dalam ilmu administrasi public mengembangkan berbagai perspektif, seperti yang dituliskan oleh Felix A.Nigro



and Lloyd G. Nigro (1977) dalam “*Modern Public Administration*” administrasi public modern selalu berhubungan dengan:

- a. Adanya kerjasama antar ketiga cabang pemerintah, eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- b. Perumusan kebijakan
- c. Proses politik
- d. Pelayanan publik.

Penulis lainnya mencoba menyoroti dan menganalisis peranan kelompok-kelompok penekan termasuk di dalamnya kelompok instansi administrasi dalam proses perumusan dan administrasi *policy*. Tekanan studi diberikan kepada pelaksanaan kekuasaan dalam wilayah *policy* tertentu yang dilakukan oleh organisasi-organisasi, administrator-administrator pemerintah dan anggota-anggota DPR (Thoha, 2003).

## **2.3. Kajian Kebijakan Publik**

### **2.3.1. Memahami Masalah-Masalah Publik**

Studi tentang pembentukan kebijakan publik biasanya memberi perhatian yang kecil pada masalah-masalah publik. Padahal mempertimbangkan dimensi-dimensi masalah publik sangat penting. Menurut Theodore J. Lowi dalam Winarno (2012), masalah-masalah publik dikategorikan menjadi masalah prosedural dan masalah substantif. Masalah prosedural berhubungan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya. Sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia, seperti kebebasan berbicara dan polusi lingkungan.

Berdasarkan kategori di atas, masalah publik dapat dikategorikan menjadi masalah dalam negeri dan luar negeri. Masalah dalam negeri dapat dibedakan





lagi menjadi masalah-masalah pendidikan, perpajakan, kejahatan/kriminalitas, transportasi, kesejahteraan dan lain sebagainya. Sedangkan masalah luar negeri menyangkut hubungan antara negara satu dengan negara lain, misalnya, perjanjian ekstradisi. Selain perbedaan masalah-masalah publik ke dalam dua kategori di atas, Lowi menyatakan bahwa masalah publik juga dapat dibedakan berdasarkan kategori jumlah orang yang dipengaruhi serta hubungannya antara satu dengan yang lain. Berdasarkan kategori ini maka masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah distributif, masalah regulasi, dan masalah redistributif.

Menurut Mark E. Rushefky dalam Winarno (2012) ada dua proses penting dalam mengidentifikasi masalah, yakni persepsi dan definisi. Persepsi merupakan penerimaan (*receiving*) dari sudut peristiwa yang mempunyai konsekuensi terhadap orang atau kelompok. Sedangkan definisi merupakan interpretasi dari peristiwa-peristiwa tersebut, memberinya makna dan menjelaskannya.

Dunn (2003) dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik mengemukakan setidaknya ada empat ciri pokok masalah kebijakan, yaitu:

- a. Saling ketergantungan. Masalah-masalah kebijakan dalam satu bidang kadang memengaruhi masalah kebijakan dalam bidang lain.
- b. Subjektivitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif.
- c. Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginannya untuk mengubah beberapa situasi masalah.



d. Dinamika masalah kebijakan. Cara pandang orang terhadap masalah pada akhirnya akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

Akhirnya, dengan mempertimbangkan kemungkinan masalah-masalah publik yang muncul, para aktor kebijakan publik akan lebih berhati-hati terhadap kemungkinan terjadinya konsekuensi-konsekuensi yang tidak terduga ketika suatu kebijakan dibuat berdasarkan pemecahan masalah yang salah.

### 2.3.2. Pengertian dan Konsep Kebijakan Publik

Istilah *policy* (kebijakan) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar. Menurut perserikatan bangsa-bangsa (PBB), kebijakan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Sehingga dalam arti sederhananya makna kebijakan adalah suatu deklarasi sebagai dasar untuk bertindak dengan arah tertentu, atau suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana untuk tujuan tertentu (United Nation dalam Abdul Wahab, 2005).

Sedangkan menurut Anderson (1978) dalam Abdul Wahab, (2005), *kebijakan merupakan perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.*

Kemudian Carl Friedrich menyatakan bahwa *kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-*



*hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.*

Dari pendapat berbagai ahli, McConnell (2007) memaknai kebijakan sebagai berikut: (1) Kebijakan sebagai keputusan otoritatif yang memiliki wewenang; (2) Kebijakan sebagai hasil atau akibat; (3) Kebijakan sebagai proses; (4) Kebijakan sebagai kekuasaan; dan (5) Kebijakan sebagai ide. Jadi kebijakan merupakan suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan pada dasarnya juga dapat digunakan di luar konteks politik. Penerapan dari konsep ini mengarah pada apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.

Dari pengertian kebijakan di atas, maka pembahasan kebijakan publik merupakan pembahasan mengenai sebuah tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan dalam lingkungan yang luas yang disebut negara (wilayah publik). Hal ini sinkron dengan pendapat Thomas R. Dye (1978), dalam Howlet dan M.Ramesh (1995) mengenai kebijakan publik yaitu "Pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah.". Selanjutnya Robert Eyestone mengatakan secara luas, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Sedangkan W.I Jenkins (1978) dalam Abdul Wahab (2005) merumuskan kebijakan publik sebagai *"a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve"*. Selanjutnya, Chief J.O Udoji, mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang





mengarah pada suatu tujuan tertentu untuk suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang memengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Sementara itu, Amir Santoso dalam Winarno (2012) mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan para ahli mengenai kebijakan publik menjadi dua kubu. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Kedua, pendapat ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksana kebijakan.

Para ahli yang masuk kategori ini terbagi lagi ke dalam dua kubu. Kubu pertama, mereka yang memandang kebijakan publik sebagai putusan-putusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan menganggap kebijakan publik sebagai akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Intinya para ahli di sini melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yaitu perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaian.

Sedangkan kubu kedua lebih melihat kebijakan publik yang terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu ini diwakili oleh Presman dan Wildavsky yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Akhirnya, hasil-hasil kebijakan mungkin akan menunjukkan bahwa kebijakan dalam kenyataannya agak atau sangat berbeda dari apa yang tersirat dalam pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan demikian dapat dibedakan antara dampak-dampak kebijakan dengan hasil-hasil kebijakan. Hasil-hasil kebijakan lebih berpijak pada manifestasi nyata kebijakan publik, sedangkan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat-



akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan atau tidak diinginkan, baik yang berasal dari tindakan maupun tidak adanya tindakan pemerintah.

Nugroho (2009) dalam memahami kebijakan publik terdapat dua jenis atau aliran pemahaman, yaitu:

- a. Kontinentalis, yang cenderung melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tata negara, sehingga melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara.

Hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik, baik dari sisi wujud maupun produk, proses, atau dari sisi muatan. Dari sisi produk atau wujud, karena kebijakan publik dapat berupa hukum, dapat juga berupa konvensi atau kesepakatan, bahkan pada tingkat tertentu berupa keputusan lisan atau perilaku dari pejabat publik. Dari segi proses, hukum merupakan produk dari Negara atau pemerintah, sehingga posisi rakyat atau publik lebih sebagai penerima produk atau penerima akibat dari perilaku Negara. Pembuatan hukum tidak mensyaratkan pelibatan publik dalam prosesnya. Kebijakan publik, di sisi lain adalah produk yang memperjuangkan kepentingan publik, yang filosofinya adalah mensyaratkan pelibatan produk publik sejak awal hingga akhir.

Undang-undang di Indonesia, sebagai salah satu bentuk terpenting kebijakan publik, dipahami sebagai produk dari legislatif dan eksekutif, dengan meniadakan keberadaan publik dalam inti prosesnya. Dengan demikian, undang-undang hanya dipahami sebagai produk dari legislatif (DPR atau DPRD) dan disahkan oleh eksekutif. Keberadaan publik tidak





mempunyai dukungan secara politik yuridis formal. Pemahaman ini dapat dipahami karena sistem politik Indonesia masih sangat berorientasi pada sistem *continental* (Eropa), keberadaan publik cukup diwakili oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Dengan demikian, dalam cara pandang *continental*, kebijakan publik adalah hukum publik, atau bahkan ada yang ekstrem memahami kebijakan publik sebagai salah satu bentuk dari hukum publik atau hukum tata Negara.

Pemahaman Aliran *continental* sangat kuat dipengaruhi oleh paham *Recht-Staat-isme* yang berkembang di Eropa, merupakan pola pikir "Negara Hukum". Diawali sejak era Napoleon Bonaparte, seseorang yang berasal dari rakyat biasa menjadi pimpinan puncak Prancis, dan bahkan menobatkan diri menjadi kaisar di tahun 1793. Napoleon melakukan perombakan dalam hukum-hukum Negara yang dikenal dengan sebutan *Napoleon's Code*. Pendekatan hukum dan penegakan hukum menjadi inti reformasi kebijakan publik di Eropa. Pada kelanjutannya Eropa mengembangkan sistem politik modern yang cukup dikelola dengan model Trias Politika, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Tanpa disadari, trias politika memiliki unsur untuk mengesahkan perbedaan antara kaum *elite* dan *massa*, yang merupakan pengejawantahan yang lebih halus dan modern dari bangsawan dan bukan bangsawan.

- b. Anglo Saxon yang cenderung memahami bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik demokrasi sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara Negara dan publik.

Menurut pandangan Anglo Saxon, sistem politik yang ideal adalah demokrasi, dan demokrasi berarti pelibatan rakyat dalam proses politik





yang tidak berhenti setelah pemilu usai. Kemudian para wakil rakyat bebas mendiktekan kemauannya “atas nama kepentingan rakyat”.

Partisipasi publik adalah proses yang melekat dalam sistem politik. Dari sisi pandang inilah kebijakan publik mendapatkan pemahaman yang lebih memadai, dan lebih relevan untuk dijadikan isu tata kelola setiap Negara modern hari ini dan ke depan.

Pemahaman awalnya dari aliran Anglo Saxon dapat dilacak jauh pada masa Raja John menjadi *King of England* dalam bentuk Magna Carta.

Magna Carta merupakan dokumen yang distempel oleh cap Raja John, Raja England, pada tanggal 15 Juni 1215, yang berisi ketentuan bahwa

dalam membuat keputusan, Raja mendengarkan terlebih dahulu pendapat para bangsawan, dan aparat kerajaan tidak diperkenankan

bertindak sewenang-wenang kepada rakyat. Pemahamannya dapat dilacak dari pemikir liberalis Inggris John Stuart Mills (1806-1873) melalui

karyanya yang berjudul *On Liberty* (1859) dan menjadi karya klasik tentang liberalism. Gagasan dasarnya adalah bahwa semua orang

mempunya hak dan kebebasan yang sama. Prinsipnya sebangun dengan egalitarianisme yang dikembangkan dalam Revolusi Prancis dan dalam

gerakan Reformasi Martin Luther. Konsep egalitarian ini kelak tidak berhenti di tingkat antar individu, tetapi antara individu dan Negara, yang

aturan bersamanya (kebijakan publik) merupakan proses yang pada tempatnya meletakkan setiap individu masyarakat sebagai bagiannya.

Jadi, pada dasarnya terdapat dua pemahaman dalam memandang kebijakan publik. Pertama, yang melihat kebijakan publik sebagai produk Negara,

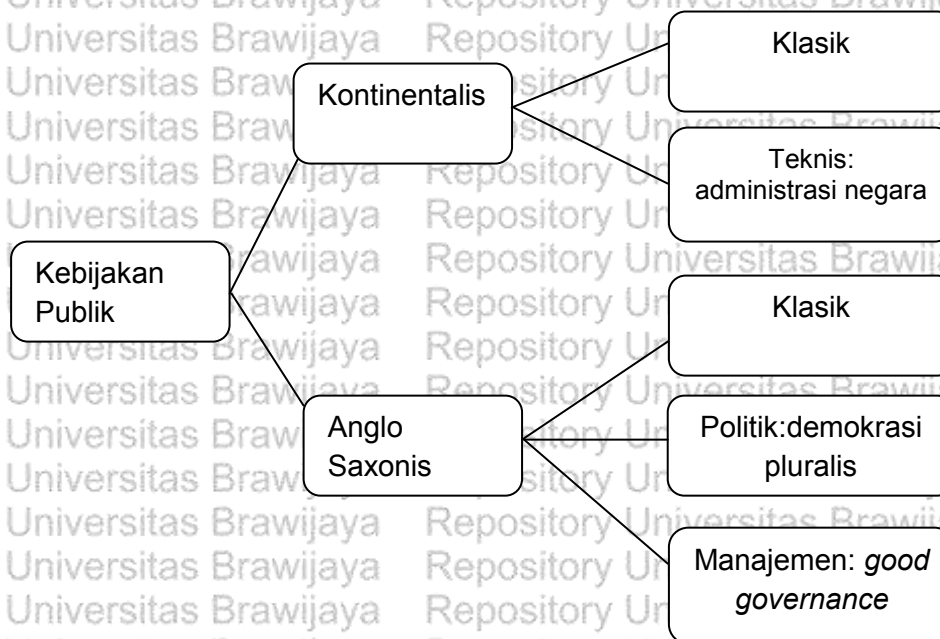
pemerintah, birokrasi, atau administrasi publik. Kedua, yang melihat bahwa





kebijakan publik adalah produk pertemuan kepentingan Negara dan rakyat.

Dengan demikian, pemahaman kebijakan publik sebenarnya dapat dikembangkan dengan model pemahaman sebagai berikut:



**Gambar 1. Aliran Kebijakan Publik**

Sumber: Nugroho 2009

Pendekatan kontinentalis memahami kebijakan publik merupakan produk administrasi publik sebenarnya merupakan bagian dari pengaruh kontinentalis.

Pendekatan Anglo-Saxonis dikembangkan dalam model klasik, politik, dan manajemen sebagaimana dilihat pada gambar kedua (sebelah kanan) dan akar bagian bawah. Kemudian untuk ciri-ciri kebijakan publik, Abdul Wahab (2005)

menyimpulkan ciri-ciri kebijakan publik sebagai berikut:

*Pertama*, kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. *Kedua*, kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan



yang berdiri sendiri. *Ketiga*, kebijakan bersangkut paut dengan apa yang seharusnya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. *Keempat*, kebijakan publik bisa berbentuk positif atau negatif. Positif disini diartikan sebagai tindakan-tindakan pemerintah untuk memengaruhi masalah tertentu, sedangkan negatif itu diartikan sebagai keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru dibutuhkan.

Hasil akhir kebijakan adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat. Kebijakan publik senantiasa berinteraksi dengan dinamika kondisi politik, ekonomi, sosial dan kultural tempat kebijakan itu dibuat. Kebijakan publik dengan demikian juga mencerminkan dinamika negara dan bangsa yang bersangkutan. Kebijakan publik merupakan bagian atau interaksi politik, ekonomi, sosial, dan kultural. Bahkan, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah *meling pot* atau hasil sintesis dinamika politik, ekonomi, sosial dan kultural tempat kebijakan itu sendiri berada.

Kebijakan publik sendiri merupakan bentuk dinamika tiga dimensi yaitu:

1. Dimensi politik, karena kebijakan publik merupakan bentuk paling nyata sistem politik yang dipilih. Politik demokratis memberikan hasil kebijakan publik yang berproses secara demokratis dan dibangun untuk kepentingan kehidupan bersama, bukan orang-seorang atau satu atau beberapa golongan saja.



2. Dimensi hukum, karena kebijakan publik merupakan fakta hukum dari Negara, sehingga kebijakan publik mengikat seluruh rakyat dan juga seluruh penyelenggara Negara, terutama penyelenggara pemerintahan.

Fakta ini ditekankan karena hukum yang buruk adalah hukum yang berlaku untuk rakyat dan bukan untuk pembuat atau penegak hukum.

3. Dimensi manajemen, karena kebijakan publik perlu untuk dirancang atau direncanakan, dilaksanakan melalui berbagai organisasi dan kelembagaan, dipimpin oleh pemerintah beserta organisasi eksekutif yang dipimpinnya, yaitu birokrasi, bersama-sama dengan rakyat, dan untuk mencapai hasil yang optimal, maka implementasi kebijakan publik harus dikendalikan (Nugroho, 2008).

Undang-Undang No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan Pasal 7 mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945
- b. Undang-Undang/Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang
- c. Peraturan pemerintah
- d. Peraturan presiden
- e. Peraturan daerah

Kelima produk peraturan tersebut merupakan bentuk pertama kebijakan publik, yaitu peraturan perundangan yang terkodifikasi secara formal dan legal.

Setiap peraturan dari tingkat "pusat" atau "nasional" hingga tingkat desa atau kelurahan adalah kebijakan publik karena mereka adalah aparat publik yang dibayar oleh uang publik melalui pajak dan penerimaan negara lainnya, dan karenanya secara hukum formal bertanggung jawab kepada publik.





Jadi, rentetan kebijakan publik sangat banyak, namun demikian secara sederhana dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian:

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar yaitu kelima peraturan yang disebut di atas.
2. Kebijakan publik yang bersifat *messio* atau menengah, atau penjelas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Wali Kota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar-menteri, gubernur, dan bupati atau wali kota.
4. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakan adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, gubernur, bupati, dan walikota (Nugroho, 2008).

Tujuan kebijakan dapat dibedakan dari sisi sumber daya atau historis, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusi sumber daya negara dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara. Jadi, pemahaman pertama adalah *distributive versus absortif*. Kebijakan *absortif* adalah kebijakan yang menyerap sumber daya, terutama sumber daya ekonomi dalam masyarakat yang akan dijadikan modal atau biaya untuk mencapai tujuan bersama. Kebijakan ini sering disebut *extractive policy*, termasuk di dalamnya adalah kebijakan perpajakan. Kebijakan distributif, yaitu kebijakan yang secara langsung atau tidak langsung mengalokasikan sumber-sumber daya material ataupun nonmaterial ke seluruh masyarakat.

Pemilihan kedua dari tujuan kebijakan adalah regulatif *versus* deregulatif. Kebijakan regulatif bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif,



kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan HAM, kebijakan proteksi industri, dan sebagainya. Kebijakan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif, dan kebijakan pencabutan daftar investasi negatif.

Pemilahan ketiga adalah dinamisaasi *versus* stabilisasi. Kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki. Misalnya, kebijakan desentralisasi, kebijakan zona industri eksklusif, dan lain-lain. Kebijakan stabilitasi bersifat mengerem dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, pembatasan transaksi valas, kebijakan penetapan suku bunga, dan kebijakan tentang keamanan Negara.

Pemilahan keempat adalah kebijakan yang memperkuat negara versus memperkuat pasar. Kebijakan yang memperkuat Negara adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong lebih besar peran Negara, sementara kebijakan yang memperkuat pasar atau publik adalah kebijakan yang mendorong lebih besar peran publik atau mekanisme pasar daripada peran Negara. Kebijakan yang memperkuat Negara misalnya kebijakan tentang pendidikan nasional. Kebijakan yang memperkuat pasar misalnya kebijakan privatisasi BUMN, kebijakan perseroan terbatas, dan lain-lain.

## **2.4. Kajian Implementasi Kebijakan Publik**

### **2.4.1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik**

Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* berarti *to provide the means for carrying out; to give practical effect to*. Pressman dan Wildavsky menyatakan bahwa sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan. Sehingga





bagi pelopor kedua studi implementasi ini maka proses untuk melaksanakan kebijakan perlu mendapatkan perhatian yang seksama, dan oleh sebab akan menjadi keliru jika kita menganggap proses itu dengan sendirinya berjalan mulus.

Menurut Edward III (1980), implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Van Meter dan Van Horn (1975) merumuskan proses implementasi sebagai *“those action by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”* (Abdul Wahab, 2005). Kemudian Grindle (1980), Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Bahkan Udoji (1981) dengan tegas mengatakan bahwa *“the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented”*.





Sedangkan Mazmanian dan Sabatier tidak memisahkan antara perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan, walaupun secara analitis sesungguhnya dapat dibedakan. Kebanyakan ahli memang beranggapan bahwa dapat menarik kesimpulan antara perbedaan

- 1) perumusan kebijakan, biasanya dalam bentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara atau keputusan Mahkamah Agung;
- 2) implementasinya oleh satu atau lebih badan-badan administratif (*administrative agencies*) dan barangkali pula badan-badan peradilan bawahan (pengadilan negeri); dan sebagaimana terlihat pada kebanyakan studi akhir-akhir ini;
- 3) reformulasinya oleh pembuat kebijakan asli (pemrakarsa kebijakan) atas dasar keberhasilan dan hambatan-hambatan yang dialami selama berlangsungnya proses implementasi. Pandangan ahli yang demikian dipengaruhi oleh keyakinan politik (*political belief*) Amerika yang memisahkan secara tegas fungsi legislatif sebagai pembuat kebijakan negara (*public policy making*) dan badan-badan administrasi sebagai pelaksana kebijakan (*policy execution*) tersebut. Sehingga dari sini, logikanya adalah para politisi-lah yang membuat kebijakan, bukan administrator.

Konsepsi yang membedakan secara tegas antara perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan telah mendapat serangan kritik yang amat pedas dari berbagai pihak. Kritik-kritik tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

- a. Christopher Hodgkinson menyatakan bahwa memang tidak dapat diingkari bahwa kelompok-kelompok perwakilan atau kelompok-kelompok politik yang membuat atau menetapkan kebijakan, namun







seyogyanya perlu dimodifikasi secara terus menerus agar tetap mampu menyesuaikan diri dengan berbagai kendala dan situasi yang senantiasa berubah. Secara tegas mereka menyatakan pandangannya bahwa kebijakan umumnya ditransformasikan secara terus menerus melalui tindakan-tindakan implementasi sehingga secara simultan mengubah sumber-sumber dan tujuan-tujuan untuk merancang kembali kebijakan sepanjang waktu.

Berdasarkan banyak pertimbangan di atas, maka implementasi merupakan proses evolusi dimana ketika kebijakan itu diimplementasikan sebenarnya secara tidak langsung implementator juga mengubahnya. Selain itu, perlu disadari bahwa apa yang terjadi pada tahap implementasi akan mempengaruhi hasil akhir kebijakan. Sebaliknya, peluang keberhasilan dalam mewujudkan hasil akhir yang diinginkan akan semakin besar jika sejak dalam tahap merancang kebijakan (*the policy design stage*) telah dipikirkan dengan matang berbagai kendala yang mungkin muncul pada saat implementasinya.

Sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier yang telah merumuskan proses implementasi kebijakan negara dengan lebih rinci menyatakan implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.

Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan





keputusan oleh instansi pelaksanaan, kesediaan dilakukannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata yang dikehendaki atau yang tidak dikehendaki dari output tersebut adalah persepsi dari badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting atau upaya-upaya perbaikan terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan akan dilakukan.

Keputusan tentang tindakan tertentu dan penerapan program tidak menjamin bahwa tindakan di lapangan akan mengikuti secara ketat maksud dan tujuan pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan secara luas didefinisikan sebagai "apa yang terjadi antara penetapan tujuan yang jelas pada pihak pemerintah untuk melakukan sesuatu atau berhenti melakukan sesuatu dan dampak utama dalam dunia aksi" (O'Toole dalam Fischer *et al.*, 2015). Tahap ini sangat penting karena tindakan politik dan administrasi digaris depan hampir tidak pernah dapat dikendalikan secara sempurna oleh tujuan, program, hukum, dan sejenisnya (Hongwood dan Gunn dalam Fischer *et al.*, 2015). Oleh karena itu, kebijakan dan maksudnya akan sangat sering berubah atau bahkan terdistorsi pelaksanaannya tertunda atau bahkan sepenuhnya dihalangi.

Dunsire (1978) membahas mengenai beberapa gejala tentang implementasi dan menamakannya sebagai *implementation gap*. Suatu istilah yang dimaksudkannya untuk menjelaskan suatu keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang dicapai. Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada apa yang oleh Williams (1971;1975) disebut sebagai *implementation capacity* dari organisasi atau aktor kelompok organisasi atau aktor yang dipercaya untuk mengemban





tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi atau aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai (Abdul Wahab, 2005).

Kebijakan apapun yang dimiliki negara sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn (1986) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam dua kategori, yaitu *non implementation* dan *unsuccessful implementation*. Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hari, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulasi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.

Sementara itu, implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya terjadi pergantian kekuasaan atau terjadi bencana alam) maka akan mengakibatkan kegagalan implementasi kebijakan atau tidak tercapainya tujuan akhir yang diinginkan. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko gagal disebabkan oleh faktor-faktor berikut: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri yang memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*).





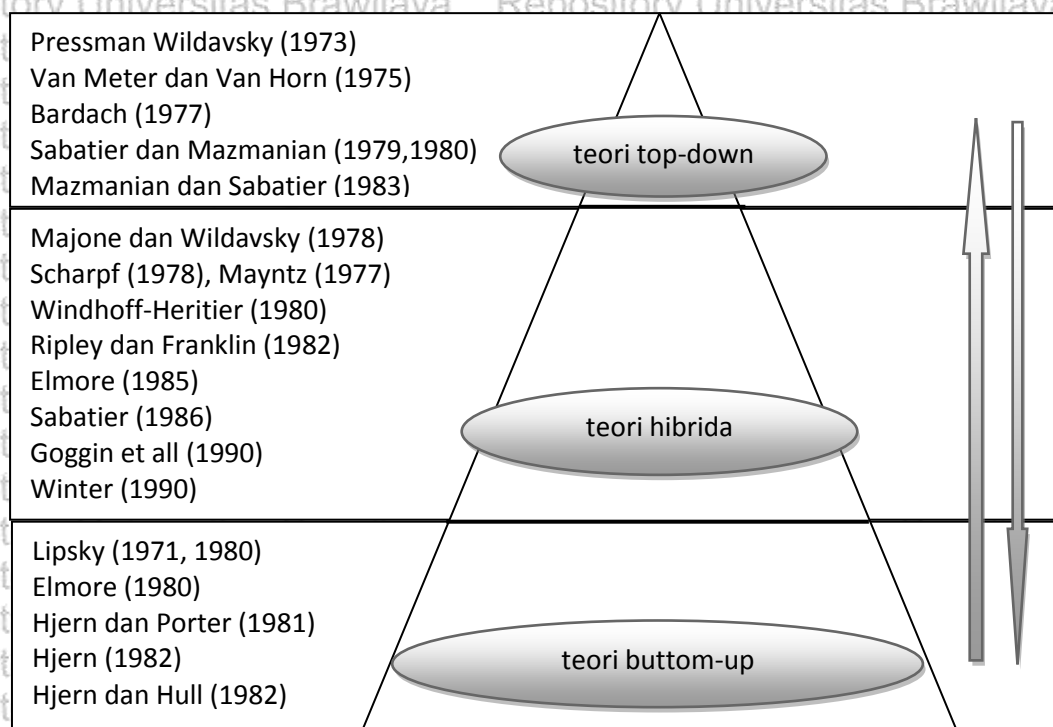
Menurut Fischer *et al.*, 2015 menyatakan proses ideal implementasi kebijakan akan mencakup unsur-unsur inti berikut:

- a. Spesifikasi rincian program (yaitu bagaimana dan oleh lembaga atau organisasi mana program harus dilaksanakan? Bagaimana seharusnya hukum/program ditafsirkan?)
- b. Alokasi sumber daya (yaitu bagaimana anggaran didistribusikan? Siapa yang akan menjalankan program? Unit organisasi mana yang akan bertanggungjawab untuk melaksanakannya?)
- c. Keputusan (yaitu, bagaimana keputusan suatu kasus dilakukan?)

Penemuan tahap implementasi sebagai mata rantai yang terputus (Hangrove 1975) dalam studi kebijakan dianggap sebagai salah satu inovasi konseptual paling penting dari penelitian kebijakan tahun 1970-an. Sebelumnya implementasi kebijakan tidak diakui sebagai tahap terpisah atau sebagai unsur dari proses pembuatan kebijakan. Tiga generasi penelitian implementasi dapat dibagi menjadi tiga pendekatan teoritis yang berbeda pada studi implementasi:

- a. Model *top-down* menekankan terutama pada kemampuan pembuat keputusan untuk menghasilkan tujuan kebijakan yang tegas dan pada pengendalian tahap implementasi.
- b. Kritik *bottom-up* melihat birokrat lokal sebagai aktor utama dalam penyampaian kebijakan dan memahami implementasi sebagai proses negosiasi dalam jaringan pelaksana.
- c. Teori hibrida, mengatasi kesenjangan dan menggabungkan unsur-unsur model *top-down*, *bottom-up*, dan model teoritis lainnya.





**Gambar 2. Para Punggawa Teori Top-Down, Buttom-Up, Hibrida**

Sumber: Fischer, *et al.* (2015)

#### 2.4.2. Model Top Down

Goggin dkk (1990) dalam Fischer, *et al.* (2015) mengidentifikasi tiga generasi penelitian implementasi. Studi implementasi muncul pada 1970-an di Amerika Serikat, sebagai reaksi terhadap keprihatinan atas efektivitas berbagai program reformasi. Sementara pembangunan teori bukan fokus utama generasi pertama studi implementasi, generasi kedua mulai mengajukan berbagai macam kerangka teori dan hipotesis.

Mazhab *top-down*, diwakili misalnya oleh sarjana seperti Van Meter dan Van Horn (1975), Nakamura dan Smallwood (1980) atau Mazmanian dan Sabatier (1983), memahami implementasi sebagai pelaksanaan secara hirarkis tujuan kebijakan yang didefinisikan oleh pusat. Pendukung teori *top-down* pada



dasarnya mengikuti pendekatan preskriptif yang menafsirkan kebijakan sebagai faktor-faktor input dan implementasi sebagai faktor-faktor output.

Karya awal Pressman dan Wildavsky mengikuti model pendekatan rasional. Mereka mulai dari asumsi bahwa tujuan kebijakan ditetapkan oleh pembuat kebijakan pusat. Dalam pandangan ini, penelitian implementasi sebagai "interaksi antara penetapan tujuan dan tindakan yang diarahkan untuk mencapainya".

Implementasi menyiratkan terbentuknya prosedur birokrasi yang memadai untuk memastikan bahwa kebijakan dijalankan seakurat mungkin. Sarjana Amerika Serikat Van Meter dan Van Horn (1975) menawarkan model teoritis yang lebih rumit. Titik berangkat mereka, bagaimanapun sangat mirip dengan Pressman dan Wildavsky. Mereka berfokus pada studi apakah hasil implementasi berhubungan dengan tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan awal. Mereka memasukkan enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dan pelaksanaan. Sementara banyak dari faktor ini berhubungan dengan kapasitas organisasi dan kontrol hirarkis. Penulis juga menyoroti dua variabel yang sedikit meninggalkan " arus utama " *top-down*. Menurut mereka, tingkat perubahan kebijakan mempunyai dampak penting pada kemungkinan implementasi yang efektif dan tingkat konsensus memiliki arti yang penting.

Pressman dan Wildavsky (1973) menyatakan bahwa implementasi membutuhkan sistem kontrol dan komunikasi *top-down* dan sumber daya yang dapat menjalankan tugas implementasi tersebut. Maksudnya adalah pembuat keputusan semestinya tidak menjanjikan apa-apa yang tidak bisa mereka penuhi. Jika sistem tidak mengizinkan kondisi seperti ini, maka lebih baik membatasi janji



pada tingkat yang bisa dipenuhi dalam proses implementasi. Implementasi yang efektif membutuhkan rantai komando yang baik dan kapasitas untuk mengkoordinasikan dan mengontrol yang baik.

Gagasan model implementasi sistem rasional top down kemudian dikembangkan oleh Andrew Dunsire (1978a, 1978b, 1990), Christopher Hood (1976) dan Lewis Gunn (1978). Para analis ini mengajukan model yang mempertanyakan seperti apakah model implementasi yang "ideal" (Parsons, 2001). Sabatier dan Mazmanian (1979, 1980, 1983) adalah penulis yang banyak membahas tentang pendekatan *top-down*.

Van Meter dan Van Horn (1975), Sabatier dan Mazmanian memulai analisis mereka dengan keputusan kebijakan yang dibuat oleh wakil-wakil pemerintah. Sehingga mereka mengasumsikan pemisahan yang jelas terhadap pembentukan kebijakan sampai pada implementasi kebijakan. Enam kriteria penyusunan model yang ditawarkan untuk implentasi kebijakan yang efektif akan dijelaskan sebagai berikut:

- a. Tujuan kebijakan harus jelas dan konsisten.
- b. Program didasarkan pada teori kausal yang valid.
- c. Proses implementasi tersusun dengan baik.
- d. Pejabat pelaksana berkomitmen pada tujuan program.
- e. Kelompok kepentingan dan penguasa (eksekutif dan legislatif) memberikan dukungan yang baik.
- f. Tidak ada perubahan yang merusak dalam kondisi kerangka sosial ekonomi.

Meskipun Sabatier dan Mazmanian (1979) mengakui bahwa kontrol hirarkis yang sempurna atas proses implementasi dalam prakteknya sulit tercapai



dan kondisi yang tidak menguntungkan dapat menyebabkan kegagalan implementasi, mereka berpendapat bahwa para pembuat kebijakan dapat memastikan implementasi yang efektif melalui desain program yang memadai dan pengaturan yang lebih cerdas, Fischer, *et al.* (2015).

#### 2.4.2.1. Model Implementasi Kebijakan Publik Menurut Edward III

Edward III (1980) menyatakan untuk mengetahui atau membantu bagaimana kebijakan dapat terlaksana dengan baik dan kondisi-kondisi yang diperlukan untuk menyebabkan keberhasilan suatu kebijakan perlu diperhatikan empat variabel krusial dalam implementasi kebijakan. Berikut variabel-variabel tersebut:

- a. Komunikasi
- b. Sumber-sumber
- c. Disposisi
- d. Tingkah laku dan struktur birokrasi

Edward menambahkan, karena empat variabel yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus. Untuk memahami suatu implementasi kebijakan perlu menyederhanakan dengan merinci penjelasan-penjelasan tentang implementasi dalam komponen-komponen utama. Perlu diperhatikan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses dinamis yang mencakup banyak interaksi dari banyak variabel. Oleh karenanya tidak ada variabel tunggal dalam proses implementasi, sehingga perlu dijelaskan keterkaitan antara satu variabel dengan



variabel yang lain, dan bagaimana variabel-variabel ini memengaruhi proses implementasi kebijakan.

#### A. Komunikasi

Secara umum, Edward membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu, transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*).

Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah dalam melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus dilakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah tersebut dapat diikuti. Tentu saja komunikasi yang dilakukan harus akurat dan dapat dimengerti dengan baik oleh pelaksana. Akan tetapi, banyak hambatan-hambatan yang menghadang transmisi komunikasi-komunikasi pelaksanaan dan dapat pula menghalangi pelaksanaan kebijakan.

Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan harus jelas dan mudah dipahami. Hal ini juga dimungkinkan untuk meminimalkan keleluasaan para implementator untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan. Padahal, bisa jadi pandangan-pandangan tersebut berbeda dengan pandangan-pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administratif dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif.

Sementara itu, ada banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan.





Beberapa hal yang dimaksud adalah menyangkut transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Berikut penjelasannya:

a. Transmisi

Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan kebijakan. Pertama, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan, sehingga menimbulkan distorsi terhadap komunikasi kebijakan.

Kedua, informasi yang masih harus melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi. Padahal birokrasi sendiri memiliki struktur yang ketat dan cenderung sangat hierarkis, sehingga mempengaruhi efektivitas komunikasi kebijakan. Ketiga, pada akhirnya, penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Kadang-kadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi-komunikasi yang “sebenarnya”.

b. Kejelasan

Jika suatu kebijakan diimplementasikan, maka petunjuk pelaksanaan dan komunikasi kebijakan yang disampaikan pada pelaksana harus jelas. Terkadang instruksi-instruksi tersebut tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Sehingga kesalahan tersebut bisa menimbulkan interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Walaupun ketidakjelasan pesan komunikasi tidak selalu menghalangi implementasi kebijakan (karena untuk kondisi tertentu pelaksana harus bersikap fleksibel),





akan tetapi ada hal-hal seperti instruksi yang sangat spesifik juga berpotensi menghambat implementasi kebijakan. Menurut Edward, enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan adalah kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.

#### c. Konsistensi

Setiap perintah-perintah yang diberikan kepada para pelaksana kebijakan harus konsisten dan jelas. Karena apabila terjadi pertentangan atau perintah yang bertentangan maka akan menyulitkan pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Disisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana untuk mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Jika hal ini terjadi maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

Dalam rangka mengurangi kadar ketidakjelasan komunikasi kebijakan, maka jauh lebih baik jika dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang efektif. Karena semakin baik saluran komunikasinya maka probabilitas perintah-perintah diteruskan dengan benar juga semakin tinggi. Biasanya, masalah-masalah transmisi timbul dari tujuan penerimaan komunikasi maupun tujuan pengiriman.





Semakin besar suatu kebijakan mendorong persepsi selektif dan ketidaksamaan untuk mengetahui kebijakan dan implementasi-implementasinya, maka semakin tinggi probabilitas kebijakan itu tidak dipahami dengan cermat oleh pelaku kebijakan. Proses-proses kognitif yang halus ini pada akhirnya akan bercampur dengan transmisi.

Kurangnya kejelasan mungkin menimbulkan perubahan kebijakan yang tidak diharapkan karena kekaburan dieksploitasi untuk membantu kepentingan-kepentingan tertentu, baik dalam sektor publik maupun dalam sektor swasta.

Kekaburan juga memberikan suatu lingkungan yang menyebabkan para pelaksana dapat dengan mudah salah menafsirkan maksud-maksud “yang sebenarnya” di belakang komunikasi kebijakan yang dijalankan oleh para pembuat keputusan. Usaha yang dilakukan untuk menghilangkan kekeliruan para pelaksana dalam menginterpretasikan pesan komunikasi adalah dengan menyatakan secara jelas persyaratan-persyaratan untuk mendapatkan keuntungan, menghilangkan pilihan-pilihan, merencanakan prosedur dengan hati-hati dan memerlukan laporan tindakan secara terinci.

Namun demikian, walaupun secara umum lebih mudah menghilangkan perilaku tertentu, tetapi kebanyakan implementasi membutuhkan tindakan-tindakan yang kompleks dan positif. Faktor-faktor lain yang menghalangi pejabat-pejabat atasan dalam mengirimkan komunikasi-komunikasi implementasi yang jelas adalah usaha para pejabat ini untuk menghindari kelompok-kelompok yang menentang dalam masyarakat. Lebih umum, beberapa pejabat khususnya para legislator mungkin ingin menghindari pertanggungjawaban keputusan-keputusan mereka. Dengan demikian mereka ingin membentuk kebijakan-kebijakan yang kabur dan menyerahkan kepada pejabat-pejabat dalam cabang-cabang lain



untuk menerapkan suatu peraturan perundang-undangan. Kurangnya pengetahuan profesional atau pemahaman tentang suatu bidang kebijakan diantara pejabat-pejabat tinggi mungkin akan membatasi kejelasan petunjuk-petunjuk yang mereka keluarkan.

Pada akhirnya, faktor yang menjadi penyebab utama keputusan-keputusan kebijakan yang kabur adalah kurangnya konsensus yang sering terjadi mengenai tujuan-tujuan kebijakan. Para pembuat keputusan seringkali tidak menyebarkan tujuan-tujuan. Tujuan-tujuan khusus membuat mereka menghadapi kesulitan untuk membantu koalisi-koalisi yang mendukung diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda. Lebih dari itu, bila keputusan-keputusan membutuhkan kesepakatan dari beberapa orang yang mempunyai kedudukan atau pengaruh yang sama, seperti dalam lembaga-lembaga legislatif dan pengadilan-pengadilan yang berwenang untuk meninjau kembali keputusan hakim, kebijakan lebih cenderung kabur karena seringkali membutuhkan kompromi yang besar mengenai hal-hal yang khusus agar dapat mencapai suatu keputusan.

Penjelasan mengenai bagaimana komunikasi implementasi yang tidak konsisten sama seperti penjelasan bagi kurangnya kejelasan pesan komunikasi. Faktor-faktor yang memengaruhi tingkat konsistensi keputusan menyangkut; kerumitan kebijakan publik, masalah-masalah yang mengawali program-program baru dan akibat banyaknya ketidakjelasan tujuan. Ketidakkonsisten, seperti halnya kekaburan berasal dari semakin besarnya kepentingan yang bersaing yang berusaha untuk memengaruhi implementasi kebijakan. Keadaan ini akan mendorong kemungkinan perintah-perintah implementasi tidak konsisten. Akhirnya, semakin besar perhatian para pembuat keputusan terhadap preseden





yang menjungkirbalikkan, maka semakin tinggi probabilitas keputusan-keputusan yang nampak tidak konsisten.

### **B. Sumber-Sumber**

Sumber-sumber yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Berikut penjelasan detailnya:

a. Staf. Ada satu hal yang harus diingat adalah bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Artinya, jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Setiap sumber daya harus kompeten dengan proporsi yang tepat.

b. Informasi. Informasi memiliki dua bentuk, pertama, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Kedua, ketidakefisienan. Kebijakan yang tidak tepat menyebabkan unit-unit pemerintah lain atau organisasi-organisasi dalam sektor swasta membeli perlengkapan, mengisi formulir, atau menghentikan kegiatan-kegiatan yang tidak diperlukan.

c. Wewenang. Wewenang ini akan berbeda-beda dari suatu program ke program yang lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda seperti misalnya: hak untuk mengeluarkan surat panggilan datang ke pengadilan, mengajukan masalah-masalah ke pengadilan, mengeluarkan perintah kepada pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada





pemerintah daerah, membeli barang-barang dan jasa atau memungut pajak.

d. Fasilitas: Fasilitas yang dimaksudkan dalam hal ini adalah fasilitas fisik yang bisa jadi merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, memahami apa yang harus dilakukan, dan mungkin mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

Kesimpulan yang dapat diambil dari pembahasan mengenai sumber-sumber implementasi kebijakan adalah bahwa sumber-sumber kebijakan sangat penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumber-sumber, kebijakan-kebijakan yang telah dirumuskan di atas kertas mungkin hanya akan menjadi rencana saja dan tidak pernah ada realisasinya. Sumber-sumber yang akan mendukung kebijakan yang efektif terdiri dari jumlah staf yang cukup dengan keterampilan yang memadai, kewenangan, informasi, dan fasilitas.

### **C. Disposisi/ Kecenderungan-Kecenderungan**

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Karakter yang paling penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah program yang telah digariskan dalam *guideline* (kerangka kerja) program.



Komitmen dan kejujuran implementor membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program/kebijakan.

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, hal ini berarti ada dukungan yang akan membuat mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Dalam beberapa kasus, karena sifat dari kebijakan serta sifat dari sistem pengadilan, seringkali suatu kebijakan dilaksanakan oleh yurisdiksi yang lain.

Hal ini berakibat pada semakin terbukanya interpretasi terhadap kebijakan yang dimaksud dan bila hal ini benar-benar terjadi maka akan berakibat pada semakin sulitnya implementasi kebijakan, sebab interpretasi yang terlalu bebas terhadap kebijakan akan semakin mempersulit implementasi yang efektif dan besar kemungkinan implementasi yang dijalankan menyimpang dari tujuan awalnya. Mengingat pentingnya kecenderungan-kecenderungan ini bagi implementasi kebijakan yang efektif, maka perlu di sini dibahas dampak dari kecenderungan-kecenderungan tersebut terhadap implementasi kebijakan.

Menurut Edwards, banyak kebijakan masuk ke dalam "zona ketidakacuhan". Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain





mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan para pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari pelaksana. Jika orang diminta untuk melaksanakan perintah-perintah yang tidak mereka setuju, maka kesalahan-kesalahan yang tidak dapat dielakkan terjadi, yakni antara keputusan-keputusan kebijakan dan pencapaian kebijakan. Dalam kasus-kasus seperti ini, maka para pelaksana kebijakan akan menggunakan kekeluwesan dan kadang-kadang dengan cara-cara yang halus untuk menghambat implementasi. Hal-hal itu biasanya berhubungan dengan pengangkatan birokrat dan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan pemberian insentif. Di dalam keduanya terdapat unsur politik, kompetensi, dan manajemen keuntungan yang berkaitan dengan *self-interest*.

#### D. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Ripley dan Franklin mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi (berdasarkan pengamatan yang dilakukan terhadap birokrasi Amerika Serikat), yaitu:

- a. Birokrasi dimanapun berada, dipilih sebagai instrumen sosial yang ditujukan untuk menangani masalah-masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik.
- b. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan yang tingkat kepentingannya berbeda-beda untuk masing-masing tahap.



- c. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
- d. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks.
- e. Birokrasi jarang mati, naluri untuk bertahan hidup tidak perlu dipertanyakan lagi.
- f. Birokrasi bukan merupakan sesuatu yang netral dalam pilihan-pilihan kebijakan mereka, tidak juga secara penuh dikontrol oleh kekuatan-kekuatan yang berasal di luar dirinya. Otonomi yang mereka miliki membuat mereka mempunyai kesempatan untuk melakukan tawar-menawar guna meraih pembagian yang dapat diukur dari pilihan-pilihan yang dapat mereka ambil.

Edward III (1980) menyatakan ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas terhadap sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua, berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang memengaruhi organisasi-organisasi birokrasi pemerintah.

Perbedaan ini akan berpengaruh dalam implementasi kebijakan dalam beberapa hal, yakni bahwa perbedaan-perbedaan itu acap kali menghalangi perubahan-perubahan dalam kebijakan, memboroskan sumber-sumber, menimbulkan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, menghalangi kondisi, membingungkan pejabat-pejabat pada yurisdiksi tingkat yang lebih rendah,





menyebabkan kebijakan-kebijakan berjalan dengan tujuan-tujuan yang berlawanan, dan menyebabkan beberapa kebijakan menempati antara keretakan-keretakan batas-batas organisasi.

### 1. Pengaruh Struktur Organisasi Bagi Implementasi (SOP)

Salah satu aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya (*Standard Operating Procedures*, SOP). Dengan menggunakan SOP para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia.

Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

SOP yang cenderung bersifat sulit diubah atau harus menunggu jangka waktu tertentu untuk berubah, menjadi faktor yang sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Disamping itu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dari suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi. Birokrasi-birokrasi dimana SOPnya tidak bersifat sangat melekat menjadi lebih tanggap terhadap kebutuhan bagi cara-cara yang lazim untuk implementasi. Sementara itu, waktu yang lama dan perilaku yang ditentukan dalam undang-undang mungkin membantu dalam mengatasi cara-cara lazim birokrasi yang tidak semestinya.

Namun demikian, disamping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program-program yang





luwes mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru daripada birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti itu.

## 2. Fragmentasi

Konsekuensi paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi. Para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda, mendorong para birokrat ini untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal, penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Hambatan ini diperburuk oleh struktur pemerintah yang terpecah-pecah. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan untuk berhasil.

Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi yang berhasil. Pertama, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Disamping itu, karena masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas satu bidang, maka tugas-tugas yang penting akan terdampar antara retak-retak struktur organisasi. Kedua, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.



### 3. Masalah dan Prospek

Bagian akhir dari sub bab ini akan membicarakan penyelesaian kebijakan sebagai fragmentasi organisasi. Fragmentasi organisasi ini akan mempunyai pengaruh yang besar terhadap implementasi kebijakan. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar diantara beberapa organisasi, seringkali dengan radikal mendesentralisasikan kekuasaan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Lembaga legislatif biasanya mencantumkan banyak badan secara terpisah dalam undang-undang agar dapat mengamatinya secara lebih teliti dan menentukan perilaku manusia. Sementara itu, badan-badan yang ada bertentangan satu sama lain untuk mempertahankan fungsi-fungsi yang berbeda dan menentang usaha-usaha yang memungkinkan badan-badan ini bekerjasama antara satu dengan yang lain untuk melaksanakan program-program yang saling berhubungan.

Faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi memberikan pengaruh langsung dalam implementasi kebijakan. Selain langsung mempengaruhi implementasi, secara tidak langsung masing-masing faktor memiliki dampak saling mempengaruhi satu sama lain. Dengan kata lain, komunikasi mempengaruhi sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, yang pada gilirannya mempengaruhi implementasi.

Arahan yang tidak akurat ditransmisikan, dengan jelas atau konsisten memberikan pelaksana dengan diskresi dalam menanggapi. Diskresi ini dapat dilakukan secara langsung atau melalui instruksi kepada pejabat dibawahnya. Diskresi yang disebabkan oleh penyimpangan dalam komunikasi, memungkinkan munculnya disposisi. Komunikasi dan disposisi sangat mempengaruhi, bagaimana pelaksana akan menerapkan diskresinya. Diskresi



yang disebabkan oleh komunikasi yang longgar memungkinkan pelaksana untuk terus melaksanakan rutinitas mereka sendiri. Di sisi lain, komunikasi yang terlalu rinci dapat menurunkan moral dan kemandirian pelaksana, yang mengarah ke perubahan tujuan dan pemborosan sumber daya berharga seperti keterampilan staf, kreativitas dan kemampuan beradaptasi.

Dengan demikian, dampak dari komunikasi pada implementasi tidak hanya langsung, tetapi juga dirasakan melalui hubungan dengan sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Sumber daya juga secara tidak langsung mempengaruhi implementasi. Sumber daya berinteraksi dengan komunikasi dalam beberapa cara. Staf yang tidak memadai dapat menghambat transmisi arahan kebijakan. Para pejabat tinggi yang kekurangan informasi sering menyebabkan ambiguitas dalam memberikan perintahnya. Persepsi pelaksana tentang implementasi komunikasi mungkin terhalang oleh kurangnya waktu untuk memberikan perhatian penuh pada proses komunikasi tersebut, sehingga permasalahan pelaksanaan SOP muncul sebagai reaksi terhadap sumber daya yang terbatas.

Sumber daya dapat mempengaruhi peran disposisi dalam implementasi. Jika sumber daya yang berlimpah, individu dan organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan akan memiliki lebih sedikit kebutuhan untuk bersaing di antara mereka sendiri untuk mempertahankan kepentingan pribadi dan organisasi mereka. Selain itu, semakin banyak sumber daya yang tersedia untuk lembaga, maka akan semakin mudah untuk menggeser prioritas dalam menanggapi tuntutan kebijakan baru di lingkungannya. Sebaliknya, staf yang terbatas dan wewenang yang biasanya tersedia mengurangi kemungkinan bahwa pejabat pada satu tingkat secara efektif dapat mengontrol mereka pada tingkat yang lebih





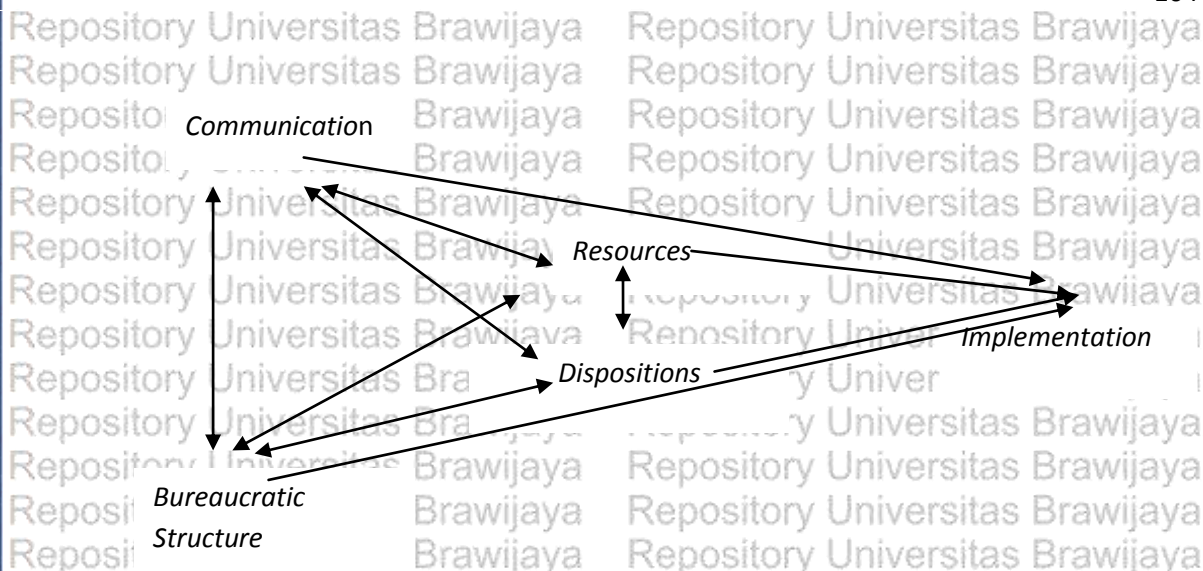
rendah, baik melalui pemantauan perilaku, memberikan insentif, ataupun dalam melakukan sanksi.

Dengan demikian, mungkin ada lebih banyak kesempatan untuk implementasi mencerminkan disposisi pejabat yurisdiksi tingkat yang lebih rendah. Disposisi pelaksana mempengaruhi bagaimana mereka menafsirkan komunikasi kebijakan yang mereka terima serta apakah dan bagaimana mereka menjelaskan kebijakan yang diterimanya dan mengirimkannya di bagian bawah rantai komandonya. Disposisi juga mempengaruhi kesediaan pejabat menggunakan wewenang mereka untuk pelaksanaan kebijakan.

Struktur birokrasi yang terfragmentasi pada pemerintah meningkatkan kemungkinan kegagalan dalam komunikasi. Semakin banyak orang yang harus menerima instruksi pelaksanaan, semakin besar kemungkinan distorsi pesan. Fragmentasi mempengaruhi disposisi dalam beberapa cara. Pembentukan berbagai lembaga dengan tanggung jawab yang sempit mendorong pengembangan sikap parokial antara birokrat.

Hal ini mengarah ke pertikaian birokrasi dan kurangnya kerjasama. Selain itu, beberapa titik akses untuk kepentingan pribadi yang disebabkan oleh fragmentasi meningkatkan peluang kepentingan ini untuk menekankan pelaksana bertindak atas dasar disposisi pribadi mereka daripada perintah atasan mereka.





**Gambar 3. Direct and Indirect Impacts on Implementation**

Sumber: Edwards III, 1980

Setiap kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah tidak selamanya berjalan dengan baik. Banyak kebijakan menghadapi masalah dalam proses implementasinya. Ada enam tipe kebijakan yang mempunyai potensi menimbulkan masalah, yaitu:

- a. Kebijakan-kebijakan baru
- b. Kebijakan yang didesentralisasikan
- c. Kebijakan kontroversial
- d. Kebijakan-kebijakan yang kompleks
- e. Kebijakan yang berhubungan dengan krisis

Salah satu teknik umum untuk memperbaiki implementasi adalah tindakan lanjut (*follow up*). Untuk memperbaiki implementasi kebijakan, maka ada beberapa langkah yang dapat dilakukan. Pertama, dalam mengusulkan langkah-langkah perbaikan harus dipahami terlebih dahulu hambatan-hambatan yang muncul dalam proses implementasi kebijakan dan mengapa hambatan tersebut timbul. Kedua, perlu mengubah keadaan-keadaan yang menghasilkan faktor-faktor ini. Seperti, kurangnya kemampuan anggota legislatif dapat diatasi dengan pendidikan, *workshop* maupun *training*. Kurangnya saluran-saluran komunikasi yang efektif diatasi dengan penciptaan saluran-saluran baru yang



lebih efektif dan lain sebagainya. Artinya, masalah kebijakan dapat diatasi dengan pengenalan masalah yang timbul beserta latar belakang yang melingkupinya, baru dibuat usulan-usulan untuk memperbaiki masalah yang telah diidentifikasi penyebabnya.

Ada beberapa pelaksana kebijakan publik, yaitu:

- a. Birokrasi
- b. Lembaga legislatif
- c. Lembaga peradilan
- d. Kelompok-kelompok penekan
- e. Organisasi-organisasi masyarakat

#### **2.4.2.2. Model Implementasi Kebijakan Publik Menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier**

Model Paul A. Sabatier dan Daniel Mazmanian (1981) disebut sebagai model kerangka Analisis Implementasi. Duet Mazmanian dan Sabatier (1981) mengklasifikasikan proses implementasi pada tiga variabel yaitu:

1. Mudah atau tidaknya masalah dikendalikan, meliputi:
  - (a) Kesukaran-kesukaran teknis, termasuk diantaranya kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengatur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal, serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang memengaruhi masalah.
  - (b) Keberagaman perilaku yang diatur, semakin beragam perilaku yang diatur maka semakin sulit upaya untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas.
  - (c) Persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran, semakin kecil dan semakin jelas dapat dibedakan dari kelompok lain, kelompok sasaran yang diperlukan akan diubah, maka semakin besar



pula peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap program-program, dan dengan demikian akan lebih terbuka peluang bagi tercapainya tujuan kebijakan.

- (d) Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki, semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki maka semakin sukar memperoleh implementasi yang berhasil.

2. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi secara tepat, meliputi:

- (a) Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai. Tujuan-tujuan resmi yang dirumuskan dengan cermat dan disusun secara jelas sesuai dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang konkret bagi pejabat-pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu sendiri.

- (b) Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan. Setiap usaha pembaruan sosial besar-besaran, setidaknya secara implisit, menuntut suatu teori kausal tertentu yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaruan itu akan dicapai.

- (c) Ketetapan alokasi sumber dana, dan tak bisa disangkal merupakan salah satu faktor penentu dalam program pelayanan masyarakat apapun.

- (d) Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana. Kesukaran-kesukaran untuk mewujudkan tindakan yang terkoordinasi di dalam lingkungan badan tertentu dan di antara sejumlah besar badan-badan semi otonom yang terlibat dalam kebanyakan usaha-usaha implementasi.

- (e) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana,





memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, dan insentif yang memadai bagi keputusan kelompok-kelompok sasaran.

(f) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang, hal ini sebagai upaya pencapaian tujuan resmi yang dimaksudkan untuk mengubah perilaku kelompok sasaran.

(g) Akses formal pihak-pihak luar yaitu sejauh mana peluang-peluang untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar badan-badan pelaksana memengaruhi para pendukung tujuan resmi.

3. Variabel-variabel di luar undang-undang yang mempengaruhi proses implementasi, meliputi:

(a) Kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi. Perbedaan-perbedaan waktu dan perbedaan-perbedaan di antara wilayah-wilayah hukum pemerintahan dalam hal kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan teknologi berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu UU. Perbedaan tersebut mempengaruhi persepsi mengenai kadar pentingnya masalah yang akan ditanggulangi oleh suatu UU tau keputusan kebijakan dasar lainnya.

(b) Dukungan publik. Perhatian publik dan media pada kebanyakan isu kebijakan cenderung mengikuti suatu siklus, dimana pada suatu saat perhatian publik terhadap suatu masalah begitu menggebu-gebu atau sebaliknya.

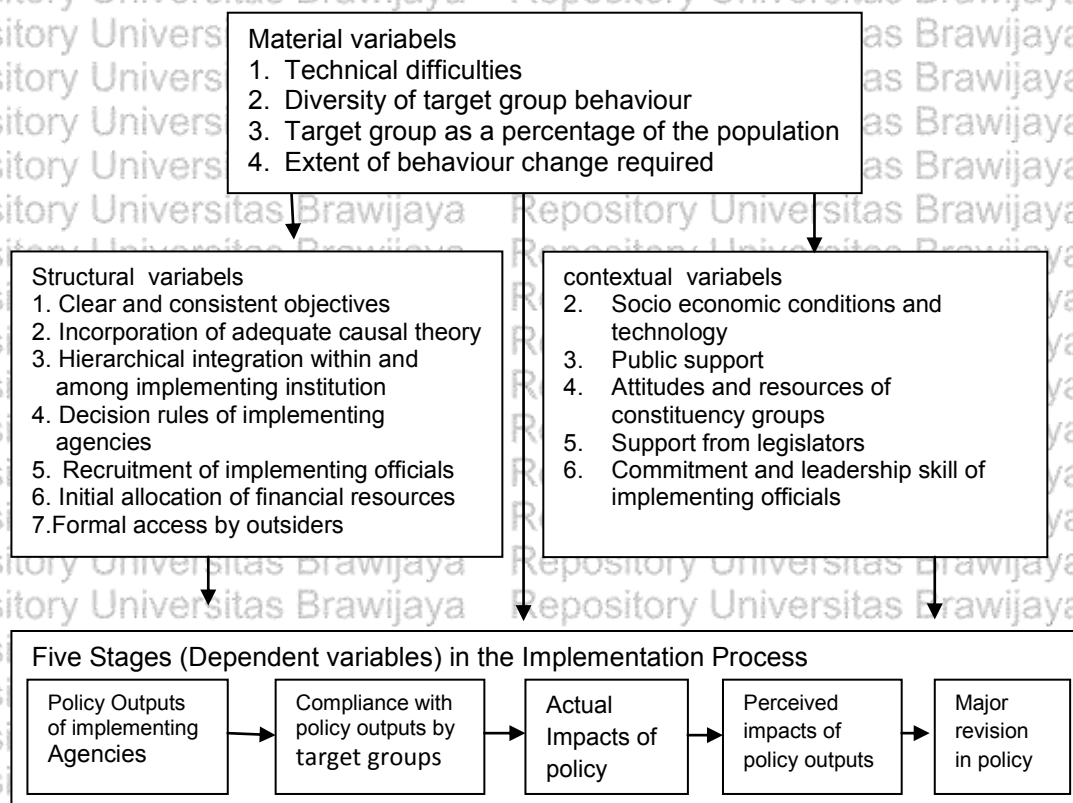
(c) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat. Perubahan-perubahan dalam sumber-sumber dan sikap kelompok-kelompok masyarakat di berbagai wilayah terhadap tujuan UU dan *output-output* kebijakan lembaga-lembaga pelaksana, memainkan peran yang cukup penting dalam proses implementasi.





(d) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

Lembaga-lembaga atasan dari badan-badan pelaksana dapat memberikan dukungan tujuan-tujuan undang-undang melalui jumlah dan arah pengawasan, penyediaan sumber-sumber keuangan serta banyaknya tugas baru sesudah tugas-tugas termuat dan UU yang telah ada dan saling bertentangan di antara tugas-tugas tersebut.



**Gambar 4. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier**

Sumber: Mazmanian, Daniel, dan Paul A Sabatier, 1981.

#### 2.4.2.3. Model Implementasi Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gunn (1978;1986)

Model implementasi yang dikembangkan oleh Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gunn tergolong model *top-down* (1978;1986). Menurut kedua pakar ini, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna (*perfect*



*implementation*) diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan yang serius.

Beberapa hambatan saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator. Sebab, hambatan-hambatan itu memang diluar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksanaanya.

Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik. Adapula kemungkinan lain bahwa hambatan-hambatan implementasi itu bersifat politis. Dalam artian, baik kebijakan maupun tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak diterima atau tidak disepakati oleh *stakeholder*-nya. Kendala-kendala semacam ini cukup jelas dan mendasar sifatnya, sehingga sedikit sekali yang bisa diperbuat oleh para administrator mengatasinya. Dalam hubungan ini, yang mungkin dapat dilakukan oleh para administrator, terutama dalam kapasitasnya sebagai penasihat, ialah mengingatkan kemungkinan-kemungkinan semacam itu perlu dipikirkan matang-matang sewaktu merumuskan kebijakan.

- b. Untuk pelaksanaan program, tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.

Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat yang pertama yang telah disebutkan diatas. Dalam artian, tak jarang ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Jadi, kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan. Alasan yang biasanya dikemukakan bahwa pembuat kebijakan terlalu banyak berharap dalam waktu yang



terlalu pendek, khususnya jika persoalannya menyangkut sikap dan perilaku. Alasan lainnya, para politisi kadangkala hanya peduli dengan pencapaian tujuan-tujuan (politik), namun kurang peduli dengan penyediaan sarana yang diperlukan untuk mencapainya, sehingga tindakan-tindakan pebatasan atau pemotongan terhadap pembiayaan program mungkin akan membahayakan upaya pencapaian tujuan program, karena sumber-sumber yang tidak memadai.

c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.

Persyaratan ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua diatas. Dalam artian, di satu pihak harus dijamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan di lain pihak pada setiap tahapan proses implementasinya perpaduan di antara sumber-sumber tersebut harus benar-benar dapat disediakan.

d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.

Kebijakan kadang kala tidak dapat diimplementasikan secara efektif, bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara sembrono, melainkan karena kebijakan itu sendiri memang kurang baik. Penyebab dari semua ini, kalau mau dicari, tidak lain karena kebijakan itu telah didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya, an apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang itu.





e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.

Pada kebanyakan program pemerintah, sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan jauh lebih kompleks daripada sekedar: jika X dilakukan, maka terjadi Y dan mata rantai hubungan kausalitasnya hanya sekedar jika X, maka terjadi Y, dan jika Y terjadi maka akan diikuti oleh Z.

Dalam hubungan ini, Pressman dan Wildavsky memperingatkan bahwa kebijakan-kebijakan yang hubungan sebab-akibatnya tergantung pada mata rantai yang amat panjang, maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan. Seba, semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya, dan semakin menjadi kompleks implementasinya.

Dengan perkataan lain, semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula risiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

f. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.

Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal (*single agency*), untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain. Kalaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan lainnya, maka hubunga ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini harus pada tingkat minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan serangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan terhadap setiap tahapan





diantara sejumlah besar aktor yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.

g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.

Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman dan kesepakatan yang menyeluruh mengenai tujuan atau sasaran yang akan dicapai. Yang penting, keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan tersebut harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dan pelaksanaan program dapat dimonitor.

Kendati demikian, berbagai penelitian telah mengungkapkan bahwa dalam kehidupan nyata tujuan yang akan dicapai organisasi atau suatu program tidak jarang sukar untuk diidentifikasi, atau telah dirumuskan dalam istilah-istilah yang kabur. Bahkan, untuk sementara tujuan-tujuan resmi, kemungkinan tidak saling melengkapi, sehingga kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam atau kebingungan, khususnya dalam hal para ahli/kelompok profesional atau kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan-tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi sering tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah dan ke luar dari kantor pusat-misalnya kementerian/departemen-tidak memadai. Seandainya tujuan-tujuan tersebut pada mulanya dipahami dan disepakati, tidak ada jaminan keadaan seperti ini akan terus terpelihara selama pelaksanaan program,



mengingat kenyataan bahwa tujuan-tujuan itu cenderung mudah sekali berubah, dilipatgandakan, diperluas, dan diselewengkan.

Kecenderungan manapun yang bakal terjadi, akan menyebabkan rumitnya proses implementasi. Dari uraian-uraian ini, sekali lagi kita dapat menyaksikan bahwa penyebab kegagalan implementasi kebijakan itu mungkin berasal dari tahap-tahap lain dalam proses kebijakan.

h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.

Persyaratan ini mengandung makna bahwa dalam mengayunkan langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat. Kesukaran-kesukaran untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna ini tidak dapat kita saksikan lagi. Disamping itu, juga diperlukan keharusan adanya ruang yang cukup bagi kebebasan bertindak dan melakukan improvisasi, sekalipun dalam program yang telah dirancang secara ketat. Beberapa teknologi administrasi, semisal *network planning and control*, sedikitnya dapat dimanfaatkan untuk merencanakan dan mengendalikan implementasi proyek dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan, antar hubungan diantara masing-masing tugas, dan urutan logis pelaksanaannya. Tentu saja akan masih ada persoalan-persoalan manajerial yang lain, semisal upaya untuk menjamin bahwa tugas-tugas tersebut dilaksanakan dengan benar dan tepat pada waktunya, serta melakukan tindakan-tindakan perbaikan yang diperlukan jika ternyata pelaksanaan tugas tersebut melenceng dari rencana.



i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan, guna mencapai impementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal (*unitary administrative system*). Tentu saja Hood ini tidak bermaksud untuk menganjurkan sistem semacam itu. perlu dicamkan, terlepas dari persoalan bahwa adanya koordinasi yang sempurna itu amat diperlukan, kondisi seperti ini sebenarnya hampir-hampir tidak mungkin bisa diwujudkan dalam kehidupan nyata. Sebab, kebanyakan organisasi publik umumnya bercirikan adanya departementalisasi, profesionalisasi, dan aneka kegiatan dari berbagai kelompok yang boleh jadi ingin melindungi nilai-nilai, tujuan, dan kepentingan-kepentingan mereka sendiri.

Koordinasi sudah barang tentu bukan sekedar menyangkut persoalan mengomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pelaksanaan kekuasaan. Pernyataan ini mengantarkan kita pada persyaratan terakhir mengenai implementasi sempurna, yang akan dibicarakan dibawah ini.

j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Pernyataan terakhir ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dari siapapun dalam sistem administrasi itu. apabila terdapat





potensi penolakan terhadap perintah itu, maka ia harus dapat diidentifikasi oleh kecanggihan sistem informasi pengendalian yang andal.

Dengan kata lain, persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang seharusnya juga mereka yang memiliki kekuasaan, dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain, baik yang berasal dari kalangan dalam badan/organisasi sendiri maupun yang berasal dari luar, yang kesepakatan dan kerjasamanya amat diperlukan demi berhasilnya misi program. Dalam praktik sehari-hari, dilingkungan suatu badan mungkin saja ada kompartementalisasi, dan diantara badan yang satu dengan yang lainnya mungkin terdapat konflik-konflik kepentingan dan perdebatan yang laten mengenai status. Mereka yang secara formal memiliki wewenang untuk menuntut kerjasama, boleh jadi mereka yang tidak memiliki hasrat kuat dalam mempraktikkan wewenang serta kekuasaan tersebut.

#### 2.4.2.4. Model Implementasi Kebijakan Publik Menurut Merilee S. Grindle

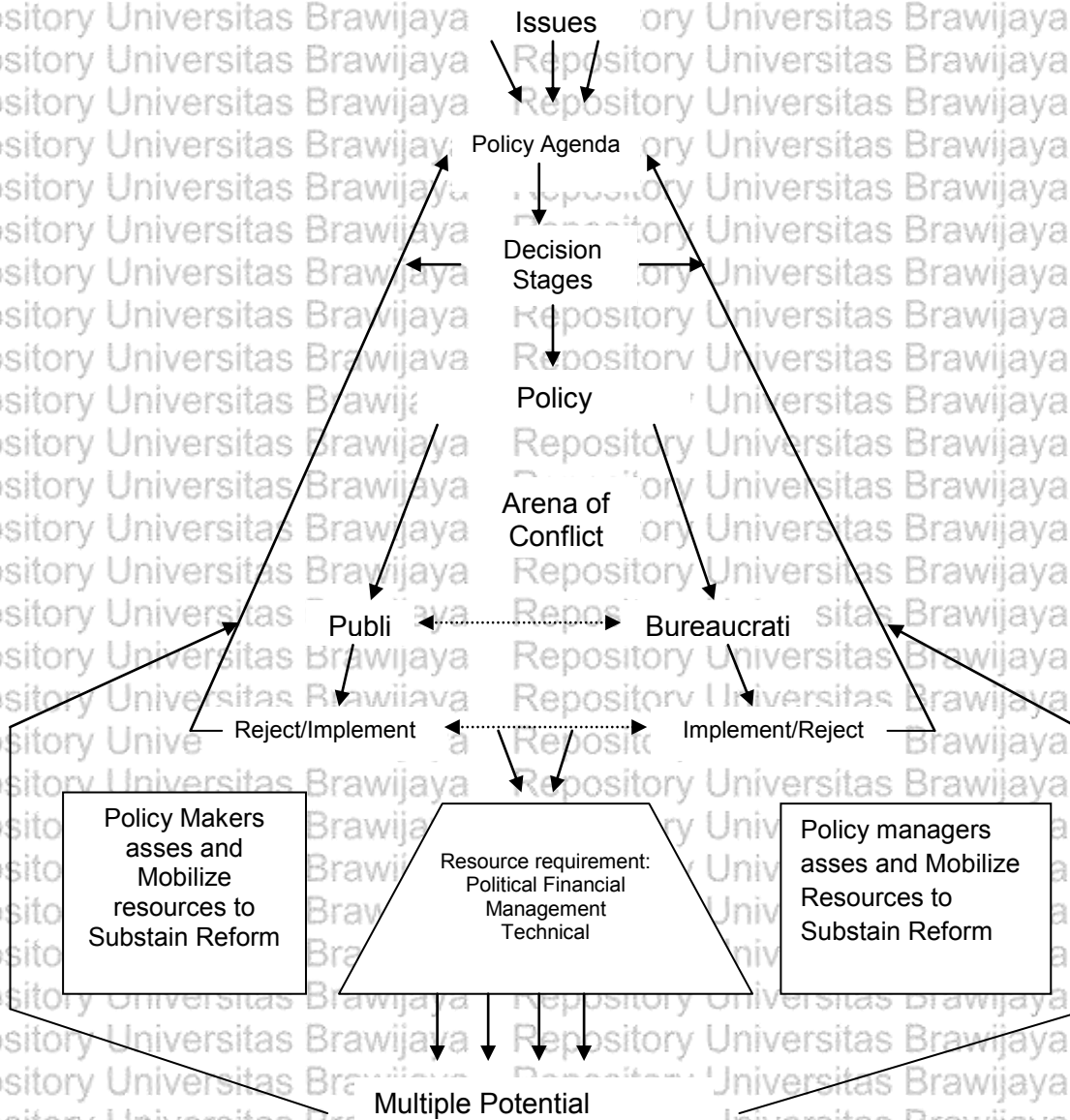
Menurut Grindle (1980), ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of policy*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang diraih.



Kedua variabel yang digunakan tersebut antara lain:

1. Isi kebijakan (*content of policy*) yang meliputi:
  - (a) kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi kebijakan (*interest affected*);
  - (b) tipe manfaat (*type of benefits*);
  - (c) derajat perubahan yang ingin dicapai (*extent of change envision*);
  - (d) letak pengambilan keputusan (*site of decision making*);
  - (e) pelaksana program (*program implementer*); dan
  - (f) sumberdaya-sumberdaya yang digunakan (*resources committed*).
2. Lingkungan kebijakan (*context of policy*) yang meliputi:
  - (a) kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat (*power, interest, and strategy of actor involved*);
  - (b) karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa (*institution and regime characteristic*); dan
  - (c) tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana (*compliance and responsiveness*).





**Gambar 5. Model Grindle**

Sumber: Grindle, 1980

**2.4.2.5 Model Van Meter dan Van Horn**

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975).

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam



hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

**a. Standar dan sasaran kebijakan / ukuran dan tujuan kebijakan.**

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistik dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan Van Meter dan Van Horn (1974) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang "crucial".

Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan,





dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

**b. Sumber daya.**

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Mater dan Van Horn, 1974) bahwa: *"New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program"*.

Van Mater dan Van Horn (1974) menegaskan bahwa: "Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (*implementasi*) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan."

**c. Karakteristik organisasi pelaksana.**

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian





kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

#### **d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan**

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami









Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn (1974) menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang "*crucial*". Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab





untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974). Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan.

Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

#### f. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Berdasarkan uraian model-model kebijakan diatas maka bisa dikaji berbagai aspek. Mengenai unsur komunikasi, menurut Edward III (1980) faktor komunikasi membahas tiga hal penting yaitu, transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*) antara implementor dan kelompok sasaran dari program kebijakan. Van Meter dan Van Horn (1975) menyatakan salah satu variabel bebas yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah adanya komunikasi antarorganisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaannya.

Hood (1978, 1986) menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna di antara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Pada model Mazmanian dan Sabatier (1981), komunikasi termasuk dalam variabel kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi yaitu





mengenai kejelasan dan konsistensi tujuan. Faktor komunikasi sangat berkaitan dengan bagaimana keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana serta kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam Undang-Undang, namun dalam penelitian ini mengkaji Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No 20 Tahun 2010 mengenai Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia.

Berbagai model tersebut memiliki persamaan pandangan yaitu menjadikan sumber daya sebagai variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, secara jelas dikemukakan pada model Edward III (1980) sumber-sumber yang dimaksud adalah sumber daya staf dan sumber dana. Begitupun dalam model mazmanian dan Sabatier (1981), sumber daya masuk dalam unsur kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi sedangkan pada model Grindle (1980) masuk dalam unsur konten kebijakan. Van Meter dan Van Horn (1975) sumber-sumber kebijakan juga merupakan variabel bebas yang mempengaruhi proses implementasi. Hogwood dan Gunn (1978, 1986) mengemukakan untuk pelaksanaan program, dibutuhkan ketersediaan waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai. Selanjutnya dari sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia dilakukan perpaduan.

Pada model Edward III (1980) disposisi mencakup karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang paling penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (1975) menyatakan bahwa sikap para pelaksana kebijakan termasuk variabel bebas yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier (1981), hal tersebut





masuk dalam bagian variabel kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi, yaitu terkait dengan keterbukaan kepada pihak luar serta masuk dalam variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yaitu terkait dukungan pejabat yang lebih tinggi serta faktor komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana. Sedangkan pada model Grindle (1980), disposisi hampir mirip pada konteks implementasi yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.

Mengenai faktor struktur birokrasi, pada model Edward III (1980) Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting yaitu mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri (fragmentasi). Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *Standard Operating Procedure* (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program/kebijakan. Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Pada model Mazmanian dan Sabatier (1981), struktur birokrasi mirip dengan faktor keterpaduan hirarkis diantara lembaga pelaksana. Hal ini masuk dalam variabel kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi, sedangkan pada model implementasi kebijakan publik menurut Grindle (1980) masuk dalam variabel *content of policy* yaitu pelaksana program.

Model Mazmanian dan Sabatier (1981) memiliki fokus yang terlalu besar kepada perspektif pendukung program, sehingga mengabaikan strategi dan pembelajaran oleh aktor-aktor lain. Model ini masuk dalam perspektif top-down





dan berfokus tentang teori kausal dan integrasi hierarkis mendorong para analis untuk meneliti perspektif aktor-aktor lain. Model tersebut sulit digunakan dalam situasi-situasi di mana tidak ada norma kebijakan yang dominan.

#### 2.4.3. Model *Bottom Up*

Pada akhir 1970-an dan awal 1980-an, teori *bottom-up* muncul sebagai respon kritis terhadap teori *top-down*. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa hasil politik tidak selalu berhubungan dengan tujuan kebijakan awal. Teori tersebut menyarankan untuk mempelajari apa yang sebenarnya terjadi ditingkat penerima dan menganalisis sebab-sebab nyata yang mempengaruhi tindakan di lapangan.

Studi yang masuk pada jenis penelitian ini biasanya mulai dari “bawah” dengan mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam penyampaian kebijakan yang sebenarnya. Mereka menolak gagasan bahwa kebijakan ditentukan di tingkat pusat dan pelaksana harus tetap berpegang pada tujuan ini seketat mungkin. Sebaliknya, adanya keleluasaan pada tahap penyampaian kebijakan muncul sebagai faktor yang menguntungkan karena birokrat lokal dipandang lebih dekat dengan masalah nyata daripada pembuat kebijakan pusat.

Para peneliti *bottom-up* klasik adalah peneliti Amerika Lipsky (1971, 1980) dan Elmore (1980) serta Sarjana Swedia Hjern (1982), juga bekerja sama dengan penulis lain seperti Porter dan Hull Fischer, *et al.* (2015). Model top down banyak dikritik karena tidak menjelaskan peran aktor dan unsur lain dalam proses implementasi. Dalam sebuah artikel yang diterbitkan pada 1971 Michael Lipsky mengatakan bahwa mahasiswa kebijakan publik harus mengkaji interaksi birokrat dengan klien mereka “di tingkat lapangan” (*street level*) (Lipsky, 1971).





Sarjana yang termasuk dalam kubu *bottom-up*, seperti Lipsky (1971, 1980), Ingram (1977), Elmore (1980), atau Hjern dan Hull (1982) sebaliknya menekankan bahwa implementasi terdiri dari strategi pemecahan masalah sehari-hari oleh "*street-level bureaucrats*" (Lipsky 1980). Pada 1977, sebuah studi oleh R. Wetherley dan M. Lipsky yang bertema "*Street level bureaucrats and institutional innovation: implementing special education reform*" menunjukkan bagaimana model rasional tidak efektif dalam praktiknya atau tidak meyakinkan secara teoritis.

Implikasi dari studi ini adalah bahwa kontrol atas orang bukan jalan langsung menuju implementasi yang efektif. Ketimbang menganggap manusia sebagai mata rantai dalam garis komando, pembuat kebijakan mestinya menyadari bahwa kebijakan paling baik diimplementasikan dengan apa yang oleh Elmore (1979, 1985) diistilahkan sebagai "*backward mapping*" (pemetaan mundur) problem dan kebijakan yakni mendefinisikan sukses berdasarkan term manusia atau perilaku manusia, dan karenanya kesuksesan bukanlah sekedar pemenuhan sebuah "hipotesis". Pemetaan maju (*forward mapping*) atau pendekatan *top down* menurut Elmore adalah tak lebih dari mitos yang "semakin sulit dipertahankan di hadapan kenyataan dalam sifat proses implementasi" (Elmore, 1985). Elmore menyarankan sebagai berikut:

"dengan pernyataan konkrit tentang perilaku yang menciptakan peluang intervensi kebijakan, mendeskripsikan seperangkat operasi organisasional yang diperkirakan dapat memengaruhi perilaku, mendeskripsikan perkiraan efek dari operasi itu, dan kemudian mendeskripsikan perkiraan efek dari setiap level proses implementasi terhadap perilaku sasaran dan sumber daya apa yang diperlukan agar efek itu terjadi".

Menurut pendukung pendekatan *bottom up*, yang benar-benar penting disini adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan.



Model ini memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus. Ini melibatkan dua konteks atau lingkungan: keahlian manajemen dan kultur organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik dan lingkungan politik tempat mereka harus bekerja. Model *bottom up* menekankan pada fakta bahwa implementasi “di lapangan” memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Ada beberapa karakteristik teori *top-down* dan *bottom-up* yang menyebabkan pemisah dua aliran pemikiran ini dalam teori implementasi. Berikut tabel yang menyajikan perbandingan dua teori tersebut:

**Tabel 6: Perbandingan Teori Top-Down dan Bottom-Up**

	<b>Teori Top-Down</b>	<b>Teori Bottom-Up</b>
Strategi penelitian	<i>Top-down</i> : dari keputusan politik ke pelaksanaan administratif	<i>Bottom-up</i> : dari birokrat individu ke jaringan administratif
Tujuan analisis	Prediksi/rekomendasi kebijakan	Deskripsi/penjelasan
Model proses kebijakan	Tahap	Gabungan
Sifat proses implementasi	Pedoman hirarkis	Pemecahan masalah lokal
Model demokrasi yang mendasari	Elitis	Partisipatoris

Sumber: Fischer, *et al.* (2015)

Teori *top-down* biasanya mulai dari keputusan kebijakan yang dihasilkan di “puncak” sistem politik dan kemudian “turun” ke pelaksana. Teori *bottom-up*, sebaliknya, mulai dengan identifikasi aktor-aktor yang terlibat dalam penyampaian kebijakan konkrit di “bawah” dalam sistem politik administratif.

Tujuan analisis sarjana *top-down* adalah menghasilkan teori umum implementasi.

Teori ini harus cukup ketat untuk memungkinkan prediksi apakah setiap bagian legislasi akan dilaksanakan secara efektif. Selain itu, teori harus memungkinkan



para sarjana membuat rekomendasi bagi para pembuat kebijakan dengan tujuan untuk menyempurnakan implementasi. Tujuan penelitian *top-down*, sebaliknya, memberikan deskripsi empiris dan penjelasan interaksi yang akurat dan strategi pemecahan masalah dari aktor-aktor yang terlibat dalam penyampaian kebijakan.

Kedua mazhab pemikiran ini didasarkan pada model proses kebijakan yang berbeda. Sarjana *top-down* sangat dipengaruhi oleh apa yang disebut “konsepsi” mengenai proses kebijakan” (Nakamura 1987). Analisis *top-down* tidak fokus pada proses kebijakan secara keseluruhan, tetapi hanya pada “apa yang terjadi setelah rancangan undang-undang menjadi hukum” (Bardach 1977). Sebaliknya, pendekatan *bottom-up* berpendapat bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan dari perumusan kebijakan.

Kedua pendekatan mempunyai pandangan yang sangat berbeda tentang karakter proses implementasi. Sarjana *top-down* memahami implementasi sebagai “pelaksana keputusan kebijakan dasar” (Mazmanian dan Sabatier 1983). Dalam pandangan ini, implementasi sebagai proses apolitis dan administratif. Kekuasaan akhirnya terletak pada para pengambil keputusan pusat, yang menentukan tujuan kebijakan yang jelas dan secara hirarkis memandu proses pelaksanaan tujuan-tujuan ini.

Sarjana *bottom-up* menolak gagasan panduan hirarkis. Dalam pandangan mereka, mustahil merumuskan undang-undang dengan tujuan kebijakan yang tegas dan mengendalikan proses implementasi dari atas ke bawah. Sebaliknya, model ini menunjukkan bahwa pelaksana selalu mempunyai banyak keleluasaan.

Alih-alih menganggap implementasi sebagai proses apolitis mengikuti perintah “dari atas”, mereka berpendapat bahwa proses implementasi jelas politis dan bahkan kebijakan banyak dibentuk pada tingkat ini. Oleh karena itu,





kebijakan tidak banyak ditentukan oleh undang-undang yang berasal dari pemerintah dan parlemen tetapi oleh keputusan politik sebagian besar aktor otonom yang terlibat langsung dalam penyampaian kebijakan. Dengan demikian, fokusnya terletak pada pemecahan masalah desentral oleh aktor-aktor lokal daripada pada panduan hirarkis.

Terakhir, dua pendekatan didasarkan pada model demokrasi yang sangat berbeda. Pendekatan *top-down* berakar pada konsepsi demokrasi perwakilan tradisional elitis. Dalam pandangan ini, wakil-wakil terpilih adalah satu-satunya aktor dalam masyarakat yang dianggap sah untuk mengambil keputusan kolektif yang mengikat atas nama seluruh rakyat. Dengan demikian, yang terpenting adalah pemerintahan demokratis yang benar untuk memastikan bahwa keputusan dilakukan seakurat mungkin.

Setiap penyimpangan dari tujuan kebijakan yang ditetapkan pusat dipandang sebagai pelanggaran standar demokrasi. Pendekatan *bottom-up* menentang model demokrasi ini. Mereka menekankan bahwa birokrat lokal, kelompok sasaran yang terkena dampak dan aktor swasta mempunyai suara yang sah untuk diperhitungkan juga.

Dalam pandangan mereka, model elitis mengabaikan hal ini dan dengan demikian menyebabkan keputusan tidak sah. Menyimpang dari tujuan kebijakan yang ditetapkan pusat tidak berarti menentang prinsip-prinsip demokrasi. Pemerintahan demokratis yang sah hanya mungkin dalam model demokrasi partisipatoris yang mencakup orang-orang yang terkena dampak keputusan tertentu (aktor pelaksana ditingkat bawah, kelompok kepentingan, sektor swasta, dan lain-lain) dalam pembentukan kebijakan. Perdebatan antara sarjana *top-down* dan sarjana *bottom-up* tidak hanya berfokus pada deskripsi empiris yang



tepat mengenai kekuatan penggerak di belakang implementasi. Para sarjana mengumpulkan lebih banyak bukti empiris yang menunjukkan relevansi dua pendekatan ini, akan menjadi mudah menyepakati model teoritis implementasi yang sama-sama dapat diterima dan memperhatikan kendali pusat serta otonomi lokal, O'Toole dalam Fischer, *et al.* (2015).

#### 2.4.4. Model Hibrida

Elmore, sebagai anggota kubu *bottom-up*, mengkombinasikan dalam karya-karya selanjutnya (1985) konsep “pemetaan mundur” dengan ide “pemetaan maju”. Ia berargumen bahwa keberhasilan program bergantung pada kedua elemen, karena keduanya saling terkait. Meninggalkan pandangan teoritis sebelumnya bersama Mazmanian, Sabatier (1986a) memberikan penjelasan tentang pendekatan teoritis yang berbeda pada implementasi kebijakan.

Menurut Wildavsky, implementasi adalah evolusi proses di mana program terus menerus dibentuk dan didefinisikan ulang. Dengan demikian, konsepsi mulai dari input kebijakan yang ditentukan oleh pembuat kebijakan pusat. Pada saat yang sama, ia juga menganut gagasan bahwa masukan tersebut hampir pasti akan terus berubah dalam praktik pelaksanaannya. Proses pembelajaran yang terus menerus menjadi jantung pendekatan ini.

Generasi ketiga penelitian implementasi mencoba untuk menjembatani kesenjangan antara pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dengan menggabungkan wawasan pemikiran dari kedua kubu menjadi model teoritis mereka. Pada saat yang sama, tujuan yang diproklamkan sendiri dari penelitian generasi ketiga adalah “untuk menjadi lebih ilmiah dibandingkan dengan dua pendekatan sebelumnya dalam pendekatannya pada studi implementasi”.

Menurut sarjana generasi ketiga, banyak menekankan pada menentukan





hipotesis yang jelas, menemukan pelaksanaan yang tepat dan menghasilkan pengamatan empiris yang memadai untuk menguji hipotesis-hipotesis ini.

Model *top-down*, dikritik *bottom-up*, dan teori hibrida yang mencoba menggabungkan unsur-unsur dari dua pandangan sebelumnya. Hill dan Hupe (2010) menyebut teori hibrida ini dengan sintesis pendekatan *top down/ bottom up*. Scharpf (1978) adalah salah satu penulis paling awal yang mencoba untuk mendamaikan gagasan kemudi politik oleh pemerintah pusat dengan argumen sarjana *bottom-up* bahwa mengubah tujuan kebijakan menjadi tindakan tergantung pada interaksi banyak aktor yang mempunyai kepentingan dan strategi sendiri. Memperkenalkan konsep jaringan kebijakan pada penelitian implementasi, ia menyarankan untuk member bobot lebih pada proses koordinasi dan kolaborasi di antara aktor-aktor yang terpisah tetapi saling tergantung. Konsep jaringan kebijakan kemudian menjadi pendekatan utama pada studi perubahan kebijakan pada umumnya, Fischer, *et al.* (2015).

Apa yang diabaikan oleh para pendukung sintesis pendekatan *top-down* dan *bottom-up* adalah pandangan kedua belah pihak yang pada dasarnya berbeda tentang konseptualisasi yang tepat pada proses kebijakan dan alokasi yang sah atas penentuan hasil kebijakan dari sudut teori demokrasi. Oleh karena itu meskipun tampaknya menggabungkan beberapa gagasan dari kedua model ini, Parsons juga mengatakan bahwa perbedaannya sangat mendasar sehingga upaya untuk mencari sintesis komprehensif kedua pendekatan ini seperti mencoba untuk menggabungkan “paradigma yang berjalan pada rel masing-masing”, Parsons, 1995; deLeon 1999, dalam Fischer, *et al.* (2015)



Apa yang telah diajarkan dalam penelitian implementasi kebijakan adalah tentang kekuatan penggerak (*the driving forces*) di belakang implementasi adalah lima hal berikut yang harus dicermati:

a. Setelah perdebatan bertahun-tahun antara sarjana *top-down* dan *bottom-up*, kedua belah pihak tampaknya setuju bahwa implementasi adalah kontinum yang terletak diantara kemudi pusat dan otonomi daerah.

b. Sarjana *bottom-up* telah berhasil meyakinkan masyarakat yang lebih luas bahwa implementasi lebih dari sekedar pelaksanaan teknis keputusan politik dari atas. Implementasi dalam dirinya adalah proses politik dimana kebijakan sering dibentuk kembali, dirumuskan ulang atau bahkan sepenuhnya digantikan.

c. Apa yang disarankan para sarjana *bottom-up* beberapa tahun yang lalu, semakin diterima dikalangan teori pendukung “hibrida” atau “sintesis”. Implementasi dan perumusan kebijakan adalah proses yang saling tergantung. Jika tidak meninggalkan sepenuhnya model dalam “tahap” kebijakan, minimal perlu mempertimbangkan dampak perumusan kebijakan pada implementasinya.

d. Karya Sabatier telah mengingatkan kita pada fakta bahwa proses implementasi dan proses perubahan kebijakan pada umumnya tidak boleh dilihat sebagai unsur yang terpisah. Sebaliknya, pengaruh luar dari bidang kebijakan lain atau perkembangan ekonomi eksternal perlu dipertimbangkan.

e. Analisis implementasi Uni-Eropa baru-baru ini telah menyoroti bahwa negara-negara yang berbeda tampaknya mempunyai “gaya





implementasi” yang berbeda pula. Untuk mempelajari lebih lanjut tentang perbedaan logika implementasi di beberapa negara, diperlukan penelitian lebih lanjut dengan fokus nyata pada perbandingan lintas-negara (studi nasional, regional, dan lokal). Selain itu, literatur menunjukkan teori implementasi yang berbeda, argumen teoritis dari politik perbandingan, seperti teorema pemain veto atau sumbangan pemikiran dari institutionalisme sejarah dapat memberi penjelasan baru pada proses implementasi.

Studi implementasi juga telah memberikan sumbangan terhadap tiga debat yang lebih luas dalam analisis kebijakan dan ilmu politik. Pertama, penelitian implementasi memberikan sumbangan nyata pada perdebatan dalam administrasi publik dan teori organisasi tentang watak birokrasi modern. Kedua, perdebatan yang lebih luas tentang kemudi politik dan pemerintahan yang sangat hidup di Eropa, terutama di Jerman, berhutang banyak pada pemikiran sarjana implementasi, Mayntz 1996, 2004 dalam Fischer, *et al.* (2015). Ketiga, sarjana implementasi, terutama yang berasal dari kubu *bottom-up* adalah kelompok sarjana yang menyuarakan pertanyaan serius mengenai apakah teori demokrasi liberal klasik masih sesuai untuk dunia dimana tidak hanya wakil-wakil terpilih tetapi juga aktor-aktor pelaksana dan kelompok-kelompok kepentingan mempunyai suara yang menentukan dalam membentuk dan menyampaikan kebijakan.

Teori “hibrida” membawa dua inovasi penting pada teori implementasi. Pertama, mereka mencoba untuk mengatasi kelemahan konseptual perdebatan dua kutub antara sarjana *top down* dan *bottom up*. Mengesampingkan aspek normative dari kontroversi, mereka sebaliknya fokus pada problem empiris





tentang konseptualisasi yang tepat mengenai proses implementasi dan secara pragmatis meramu argumen-argumen ekstrim dari kedua belah pihak menjadi model yang mengakui kemudi pusat dan otonomi daerah. Kedua, beberapa teori hibrida mengacu pada faktor-faktor penting yang sampai sekarang kurang mendapat perhatian.

## 2.5. Kajian Bina Keluarga TKI.

### 2.5.1. Konsep Keluarga dan Ketahanan Keluarga TKI

Kajian tentang keluarga dimulai sejak tahun 1800-an dengan tujuan kebutuhan untuk memperbaiki dan menyelesaikan masalah-masalah sosial. Artinya, di dalam sebuah keluarga tentu banyak terjadi masalah-masalah sosial.

Keluarga dipandang sebagai institusi yang mudah pecah sehingga perlu dilindungi. Perubahan sosial yang berlangsung cepat, industrialisasi, dan urbanisasi dipandang sebagai faktor yang dapat menyebabkan disorganisasi keluarga (Thomas dan Wicox dalam Sussman dan Steinmetz dalam Sunarti, 2006).

Pandangan lain mengatakan, keluarga merupakan pranata sosial yang sangat penting bagi kehidupan sosial dimanapun. Keluarga merupakan wadah sejak dini bagi masyarakat untuk dapat melakukan peranan-peranannya pada masa yang akan datang. Goode dalam Sjafari (2014) menyatakan bahwa dalam era perubahan global, struktur keluarga dalam masyarakat juga mengalami perubahan menjadi bentuk *conjugal*, yaitu, keluarga menjadi semakin mandiri melakukan peran-perannya lebih terlepas dari hubungan kerabat-kerabat luas baik dari pihak suami maupun istri. Secara ekonomi, keluarga *conjugal* itu berdiri sendiri, tempat tinggal juga tersendiri, tidak bersatu dengan keluarga luas.





Keluarga menjadi basis terpenting dalam perkembangan kehidupan manusia. Keluarga merupakan lingkungan hidup primer dan fundamental tempat terbentuknya kepribadian kehidupan manusia. Persemaian nilai-nilai agama, kemanusiaan, kebangsaan, keadilan sosial dan nilai-nilai moral secara praktis akan berproses dan ditentukan oleh keluarga. Keluarga juga merupakan pranata sosial pertama dan utama yang mengemban fungsi strategis dalam membekali nilai-nilai kehidupan bagi manusia.

Keluarga merupakan sebuah sistem, Walker dan Crocker dalam Sunarti (2006) menyatakan keluarga yang juga merupakan sebuah sistem, diartikan sebagai unit sosial dimana individu terlibat secara intim didalamnya, dibatasi oleh aturan keluarga, terdapat hubungan timbal balik dan saling memengaruhi antar anggota keluarga setiap waktu. Sedangkan Kreppner dan Lerner (1989) menyatakan bahwa terdapat beberapa perbedaan perspektif mengenai pandangan keluarga sebagai sistem, yaitu: (1) suatu sistem interaksi umum anggota keluarga, (2) suatu seri interaksi yang dilakukan dua pihak (*diadic*), (3) sejumlah interaksi antara seluruh subkelompok keluarga: *diadic*, *triadic*, dan *tetradic*, serta (4) sistem hubungan internal keluarga sebagai reaksi terhadap sistem sosial yang lebih luas (Klein dan White dalam Sunarti, 2006).

Departemen Sosial dalam Sjafari (2014) menyatakan bahwa keluarga merupakan unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami, istri, atau suami-istri dan anaknya, atau ibu dan anaknya. Struktur internal keluarga terdiri dari: (1) Status sosial, (2) Peran sosial, dan (3) Norma sosial. Bila dilihat menurut fungsinya, keluarga jelas memiliki peran dalam melaksanakan proses sosialisasi.

Zanden (1986) menyatakan bahwa fungsi keluarga sebagai wahana terjadinya sosialisasi antara individu dengan warga yang lebih besar.





Menurut Blood dalam Sjafari (2014), bentuk sosialisasi dan transfer nilai dalam lingkungan internal keluarga bisa bermacam-macam di antaranya:

- a. Keluarga relatif memiliki keterampilan dalam bersikap akan mengembangkan sikap sosial yang baik dan kebiasaan berperilaku kepada anggota keluarga.
- b. Akan terbentuk pola hubungan antar anggota keluarga berbentuk penyesuaian nilai sebagai dasar bagi hubungan sosial dan interaksi yang lebih luas.
- c. Adanya interaksi internal yang dapat melahirkan ikatan keluarga yang akrab dan hangat, sehingga anak akan memperoleh pengertian tentang hak, kewajiban, tanggung jawab yang diharapkan.
- d. Penyelaman terhadap kehidupan sehari-hari yang berupa peristiwa-peristiwa yang menyenangkan, menyedihkan, penolakan, belas kasihan, dan frustrasi akan berpengaruh terhadap sikap mental anggota keluarga (anak) menjadi lebih berpikir dewasa karena belajar dari pengalaman (*reinforcement*).

Sedangkan untuk fungsi keluarga itu sendiri, secara detail Departemen Sosial dalam Sjafari (2014) mengemukakan ada 10 fungsi keluarga secara umum, yaitu fungsi produksi, afeksi, perlindungan, pendidikan, keagamaan, sosial budaya, sosialisasi, pengembangan lingkungan, ekonomi, rekreatif, kontrol sosial. Sedangkan menurut McIntyre dalam Sunarti (2006), fungsi diartikan sebagai kontribusi atau sumbangan dimana suatu item atau elemen memelihara secara keseluruhan. Kajian terhadap fungsi keluarga yang dirumuskan berbagai pakar dan institusi yang menangani keluarga menunjukkan variasi baik dari sistem kategori maupun jumlahnya. Keluarga berfungsi untuk mengelola





sumberdaya yang dimiliki (fungsi ekonomi) melalui prokreasi, sosialisasi (termasuk penetapan peran sosial), dukungan dan perkembangan anggota keluarga untuk memenuhi kebutuhan fisik, emosi (cinta kasih, ikatan suami istri), perkembangan, termasuk moral (agama), loyalitas dan sosialisasi.

Ketahanan keluarga adalah kemampuan keluarga dalam mengelola sumberdaya yang dimiliki serta menanggulangi masalah yang dihadapi untuk memenuhi kebutuhan fisik maupun psikososial keluarga. Membentuk ketahanan keluarga, memerlukan transformasi nilai, struktural, dan kultural. Hal ini sejalan dengan pemikiran Saptandari (2014) yang juga mengacu pada pemikiran Sutrisno (2005) mengenai transformasi.

Menurut Saptandari (2014) diperlukan perubahan sistematis dalam pembangunan keluarga demi mewujudkan ketahanan, kesejahteraan, serta peningkatan kualitas pola pengasuhan di dalam keluarga. Sehingga untuk mewujudkannya diperlukan perubahan sistemik, struktural dan kultural secara bersama-sama. Konstruksi seperti ini dilakukan demi keseimbangan ketahanan keluarga mengingat peran dan fungsi di dalam keluarga telah banyak mengalami pergeseran di tengah arus modernitas.

Latifah dkk (2013) menyatakan bahwa faktor yang mendukung ketahanan keluarga TKI yaitu faktor ketaatan pada ajaran agama, komitmen dan kesetiaan pada keluarga, kesejahteraan ekonomi, kasih sayang dan cinta keluarga, kepedulian institusi pemerintah dan kelompok-kelompok elemen masyarakat terhadap masalah TKI dan keluarganya. Sedangkan beberapa faktor yang menghambat ketahanan keluarga TKI adalah sebagai berikut:

- a. Kebutuhan biologis,
- b. Sikap permisif dan hedonisme masyarakat.



- c. Gaya hidup konsumtif
- d. Gaya hidup bebas.

Ketahanan keluarga pada pasangan suami-istri TKI mengenai cara-cara yang dilakukan pasangan suami istri TKI dalam mempertahankan ikatan perkawinannya serta nilai-nilai yang dikembangkannya. Masalah yang terjadi karena hidup terpisah adalah antara lain perselingkuhan, tidak menjaga ikatan suci pernikahan, rasa curiga, rasa khawatir ketika anak jatuh sakit, tidak adanya komunikasi antara kedua pasangan, antara ayah dan anak, timbulnya prasangka negatif terhadap pasangan suami istri, dan keuangan. Cara-cara yang dilakukan dalam mempertahankan ikatan perkawinan yaitu komunikasi dan keterbukaan antar pasangan, menghargai dan menghormati perbedaan pendapat, adanya pekerjaan sampingan, tidak bersikap egois, dan sabar. Sedangkan nilai-nilai yang dikembangkan yaitu tidak bercerai karena ada anak, perceraian adalah aib keluarga, setia, kepercayaan, menerapkan keluarga sakinah, mawaddah dan warahmah, Yuningsih dkk (2011).

### 2.5.2. Bina Keluarga TKI

Permasalahan yang dialami TKI dan keluarganya cukup kompleks dan luas, dalam kaitan ini terdapat (tiga) permasalahan utama, yaitu:

1. Keluarga tidak mampu mengelola hasil kerja yang telah diperoleh dari luar negeri.
2. Permasalahan keharmonisan keluarga rentan terhadap perselingkuhan dan perceraian.
3. Anak-anak TKI tidak memperoleh pembinaan sesuai pertumbuhan dan perkembangan usianya.



Bina Keluarga TKI adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah daerah dan masyarakat dengan memberdayakan ekonomi, menjaga keharmonisan dan melindungi anak keluarga TKI untuk mewujudkan tercapainya ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga TKI adalah kondisi keluarga TKI yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta kemampuan fisik dan mental-materil guna hidup mandiri dalam mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dan meningkat kesejahteraan keluarga serta memperoleh kebahagiaan lahir dan batin. Mekanisme bina keluarga TKI yang meliputi:

- a. pemberdayaan ekonomi;
- b. ketahanan dan kesejahteraan keluarga; dan
- c. perlindungan anak.

Langkah pelaksanaan Bina Keluarga TKI dilakukan meliputi aspek:

1. Persiapan yaitu meliputi:
  - a. Fasilitasi, sosialisasi dan advokasi tentang perlunya pembinaan keluarga TKI;
  - b. Mengupayakan kesepakatan; dan
  - c. Membentuk kelompok kerja yang terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat. Kelompok kerja bertugas menyusun rencana aksi dan membentuk kelompok-kelompok keluarga TKI yang akan diberikan pembinaan.
2. Pelaksanaan yaitu meliputi upaya yang dilakukan oleh masing-masing anggota kelompok kerja dalam melaksanakan program dan kegiatan bina keluarga TKI yang menjadi tanggung jawabnya.



3. Pemantauan dan evaluasi dilakukan oleh kelompok kerja Bina Keluarga TKI untuk mengawasi pelaksanaan program dan kegiatan dari anggota kelompok kerja dengan memberikan bimbingan untuk memperbaiki dan mengatasi hambatan atau kendala.

Dalam menyelenggarakan Panduan Umum Bina Keluarga TKI Pemerintah Daerah dapat memberikan pembinaan dan membentuk kelompok-kelompok keluarga TKI. Pembinaan tersebut meliputi koordinasi, bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan Bina Keluarga TKI.

Pendanaan Bina Keluarga TKI oleh pemerintah dan pemerintah daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), serta dari sumber-sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendanaan Bina Keluarga TKI oleh masyarakat dapat diperoleh dari swadaya, bantuan dari pemerintah baik melalui APBN atau APBD dan/atau bantuan dari swasta. Pendanaan diberikan sesuai dengan kemampuan anggaran pemerintah/pemerintah daerah.

## **2.6. Konteks Pembangunan Administrasi**

Riggs, (1986) menjelaskan konteks pembangunan administrasi menjadi tiga bagian yaitu konteks politik pembangunan administrasi, ekonomi serta organisasi sosial dan administrasi pembangunan.

### **2.6.1. Konteks Politik Pembangunan Administrasi**

Pada dasarnya alat utama kegiatan seluruh pemerintah adalah birokrasi negara. Ini tidak berarti lembaga-lembaga negara seperti lembaga legislatif, kehakiman, partai-partai politik, perusahaan-perusahaan negara, organisasi swasta dan masyarakat pada umumnya tidak memainkan peranan dalam ikut





menentukan keberhasilan dan kegagalan program-program pemerintah.

Lembaga poliarki ekstra birokrasi tersebut disebut dengan "sistem konstitutif".

Pembangunan sulit dijalankan bila tidak berada pada struktur yang jelas.

Kekuasaan relatif sistem konstitutif bergantung kepada kemampuannya mengisi posisi jabatan peringkat puncak dalam birokrasi. Dengan cara ini dapat dipercaya bila pengambilan keputusan pemerintah didasarkan pada sistem konstitutif.

### **2.6.2. Konteks Ekonomi Administrasi Pembangunan**

Sistem gaji di negara yang secara ekonomis telah maju, dapat bekerja sebagai sarana pembangunan birokrasi negara yang mampu menetapi ketentuan hukum dan memperkuat produktivitas ekonomi sekaligus berfungsi sebagai lingkungan yang memberikan sumbangan positif bagi pembangunan. Tetapi sebaliknya apabila keadaan ekonomi tidak mampu mencapai tingkatan yang tinggi, model pengorganisasian dengan sistem semi gaji justru akan menguras sumber daya, dan menyebarkan kelas parasit yang tidak bertanggung jawab, mengurangi produktivitas dan mempersempit pilihan bagi masyarakat. Karenanya pula akan menjadi beban ekonomi dan kehancuran politik. Doktrin-doktrin administrasi dapat bersifat membantu kemampuan administrasi birokrasi yang didasarkan pada gaji, dan sebaliknya tidak bersifat membantu terhadap negara-negara yang memiliki birokrasi semi gaji.

### **2.6.3. Organisasi sosial dan Administrasi Pembangunan**

Sistem sosial yang terbelakang lebih sulit menciptakan suatu sistem yang mampu menciptakan organisasi. Semakin sulit organisasi yang ada dalam masyarakat semakin sulit pula untuk maju. Organisasi yakni suatu istilah yang mempunyai banyak arti, disini dimaksudkan sebagai sistem sosial yang mempunyai keanggotaan tertentu dan mampu memformulasikan dan juga



menciptkana aturan-aturan baru untuk mengarahkan kehendak mereka sendiri.

Kriteria kedua dari organisasi adalah adanya norma-norma inovatif yang dikukuhkan melalui kebiasaan dan mengalami perubahan.

Salah satu syarat penting diantara syarat-syarat tumbuhnya suatu organisasi yang kuat adalah tersedianya iklim budaya yang dapat memberi keabsahan bagi organisasi, dapat menjamin dan memungkinkan mereka bergerak dan mendapatkan sumber dana bagi staf yang dibutuhkan. Tugasnya birokrasi yang dominan apalagi monopoli kekuasaan karena menaruh curiga tidak akan mendukung tumbuhnya organisasi yang mungkin dapat menyaingi supremasinya. Dengan demikian pertumbuhan kekuatan ekstra birokrasi dalam masyarakat yang didominasi oleh birokrasi akan bersifat tertutup dan berada di bawah permukaan.

Organisasi diupayakan bisa mendukung pembangunan melalui upaya mobilisasi pengetahuan, ketrampilan, dan energi anggotanya dalam suatu kerja yang terkoordinasikan guna mendukung kemampuan masyarakat mengubah lingkungannya. Dari penjelasan tersebut maka jelas organisasi pada dasarnya dapat dilihat sebagai konsekuensi adanya pembangunan dan sekaligus berfungsi sebagai penunjang terhadap pembangunan berikutnya. Dalam masyarakat yang kurang mampu memelihara organisasi, maka bantuan dari luar yang diberikan untuk mendukung tumbuhnya organisasi baru justru akan menimbulkan kekuatan pengimbang. Sebaliknya bagi masyarakat yang lebih mampu membangun organisasi yang hidup, maka bantuan dari luar untuk membangun lembaga yang sudah ada justru dapat membantu pembangunan masyarakat.



## 2.7. Lima Disiplin dalam Organisasi Pembelajaran

Dimensi *Learning Organization* Peter Senge mengemukakan bahwa di dalam *learning organization* yang efektif diperlukan 5 dimensi yang akan memungkinkan organisasi untuk belajar, berkembang, dan berinovasi yakni:

### 1. *Personal mastery* (keahlian pribadi)

Belajar untuk memperluas kapasitas personal dalam mencapai hasil kerja yang paling diinginkan, dan menciptakan lingkungan organisasi yang menumbuhkan seluruh anggotanya untuk mengembangkan diri mereka menuju pencapaian sasaran dan makna bekerja sesuai dengan harapan yang mereka pilih. Organisasi pembelajar hanya terjadi melalui individu yang belajar. Pembelajaran individu tidak menjamin pembelajaran organisasi. Tapi tanpa itu tidak terjadi pembelajaran organisasi.

Penguasaan pribadi adalah disiplin terus memperjelas dan memperdalam visi pribadi kita, memfokuskan energi kita, mengembangkan kesabaran, dan melihat realitas obyektif. Melampaui kompetensi dan keterampilan, meskipun melibatkan mereka. Melampaui pembukaan rohani, meskipun melibatkan pertumbuhan rohani. Penguasaan dipandang sebagai jenis khusus dari kemahiran. Ini bukan tentang dominasi, melainkan sebuah keterpanggilan.

Visi adalah panggilan bukan hanya sekedar ide yang baik. Orang dengan penguasaan pribadi tingkat tinggi hidup dalam modus belajar terus menerus.

Orang dengan penguasaan pribadi tingkat tinggi sangat sadar akan kebodohan mereka, ketidakmampuan mereka, daerah pertumbuhan mereka, namun mereka sangat percaya diri.



## 2. *Mental models* (model mental)

Hal ini adalah 'asumsi yang tertanam, generalisasi, atau bahkan gambar.

Gambar yang mempengaruhi bagaimana kita memahami dunia dan bagaimana kita mengambil tindakan. Kita sering tidak menyadari dampak dari asumsi seperti pada perilaku kita, dengan demikian, bagian mendasar dari tugas kita adalah untuk mengembangkan kemampuan untuk mencerminkan tindakan. Disiplin model mental dimulai dengan memutar cermin diri; belajar untuk menggali gambar internal kita dari dunia, untuk membawa mereka ke permukaan dan menahan mereka secara ketat untuk pemeriksaan. Hal ini juga termasuk kemampuan untuk melakukan '*learningful*', di mana orang mengungkapkan pemikiran mereka sendiri secara efektif dan membuat berpikir terbuka terhadap pengaruh orang lain.

Jika organisasi adalah untuk mengembangkan kapasitas untuk bekerja dengan model mental maka akan diperlukan bagi orang untuk belajar keterampilan baru dan mengembangkan orientasi baru, dan untuk mereka untuk menjadi perubahan institusional yang mendorong perubahan tersebut.

'Mental model yang sudah berdiri kuat menggagalkan perubahan yang dapat berasal dari sistem pemikiran. Proses bercermin dan meningkatkan gambaran diri kita tentang dunia luar, dan melihat bagaimana mereka membentuk keputusan dan tindakan kita.

## 3. *Shared vision* (visi bersama)

Membangun rasa komitmen dalam suatu kelompok, dengan mengembangkan gambaran bersama tentang masa depan yang akan diciptakan, prinsip dan praktek yang menuntun cara kita mencapai tujuan masa depan tersebut. Jika ada satu ide tentang kepemimpinan telah





mengilhami organisasi selama ribuan tahun, tentunya itu adalah tentang gambaran masa depan yang dapat kita buat. Visi itu memiliki kekuatan untuk meningkatkan dan mendorong eksperimentasi dan inovasi. Senge berpendapat bahwa itu juga dapat menumbuhkan kekuatan jangka panjang, yang merupakan dasar dari 'disiplin kelima dalam bukunya. Praktek visi bersama melibatkan keterampilan menggali bersama 'gambar masa depan' bahwa komitmen adalah motiv dasar manusia bukan hanya karena kepatuhan seseorang.

Visi menyebar karena ada proses penguatan. Ada peningkatan kejelasan, antusiasme dan komitmen yang menular pada orang lain dalam organisasi. Sebagaimana orang berbicara, visi tumbuh lebih jelas karena mendapat lebih jelas, antusiasme untuk manfaatnya tumbuh. Ada 'batas-batas pertumbuhan' dalam hal ini, tetapi mengembangkan jenis-jenis model mental yang diuraikan di atas dapat secara signifikan memperbaiki masalah. Dimana organisasi dapat melampaui cara pikir linier dan memahami sistem pemikiran yang luas maka ada kemungkinan membawa visi ke sebuah hasil.

#### 4. *Team learning* (pembelajaran tim)

Pembelajaran dapat dianggap sebagai 'proses menyelaraskan dan mengembangkan kapasitas tim untuk menciptakan hasil yang anggotanya sungguh-sungguh menginginkannya. Ini didasarkan pada penguasaan pribadi dan visi bersama, tetapi ini tidak cukup. Orang harus mampu untuk bertindak bersama-sama. Ketika tim belajar bersama, Peter Senge menunjukkan, tidak hanya akan ada hasil yang baik bagi organisasi, anggota akan tumbuh lebih cepat dari yang bisa saja terjadi sebaliknya.



Disiplin belajar tim dimulai dengan 'dialog', kapasitas anggota tim untuk menanggukkan asumsi dan masuk ke dalam suatu kesatuan berpikir bersama. Bagi orang Yunani dialog artinya logos yang berarti bebas-mengalir jika makna melalui kelompok, yang memungkinkan kelompok untuk menemukan wawasan dan tidak dicapai secara individual. Itu juga mencakup belajar bagaimana mengenali pola-pola interaksi dalam tim yang melemahkan belajar. Senge berpendapat, ada kemungkinan untuk menciptakan bahasa yang lebih cocok untuk menangani kompleksitas, dan berfokus mendalam pada masalah struktural bukannya dialihkan oleh pertanyaan dari gaya kepribadian dan kepemimpinan. Mentransformasikan pembicaraan dan keahlian berpikir (*thinking skills*) sehingga suatu kelompok dapat secara sah mengembangkan otak dan kemampuan yang lebih besar dibandingkan ketika masing-masing anggota kelompok bekerja sendiri.

##### 5. *System thinking* (berpikir sistem)

Cara pandang, cara berbahasa untuk menggambarkan dan memahami kekuatan dan hubungan yang menentukan perilaku dari suatu sistem. Suatu pandangan cemerlang Peter Senge adalah cara dimana ia menempatkan teori sistem untuk bekerja. Berpikir sistemik adalah landasan konseptual (*The Fifth Discipline*) dari pendekatannya. Ini merupakan disiplin yang mengintegrasikan orang lain, menggabungkan mereka menjadi suatu tubuh yang koheren antara teori dan praktek. Kemampuan sistem teori untuk memahami dan mengatasi keseluruhan, dan untuk memeriksa keterkaitan antara bagian-bagian yang menyediakan, baik insentif dan sarana untuk mengintegrasikan disiplin ilmu. Peter Senge berpendapat bahwa salah satu masalah utama yang banyak yang ditulis, dan dilakukan atas nama



manajemen, adalah bahwa kerangka kerja yang agak sederhana diterapkan untuk sebuah sistem yang kompleks. Orang cenderung untuk berfokus pada bagian parsial daripada melihat keseluruhan, dan gagal untuk melihat organisasi sebagai proses dinamis. Dengan demikian argumen tidak berjalan, apresiasi yang lebih baik dari sistem akan tidak mengarah pada tindakan yang lebih tepat. Peter Senge mendukung penggunaan 'sistem peta', diagram yang menunjukkan elemen kunci dari sistem dan bagaimana mereka terhubung. Orang perlu melihat masalah sistem, dan dibutuhkan kerja untuk memperoleh blok bangunan dasar dari teori sistem, dan menerapkannya pada organisasi.

## 2.8. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini membahas kegagalan implementasi kebijakan Permen Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 tentang Bina Keluarga TKI. Menurut Fischer, *et al.* (2015) proses ideal implementasi kebijakan akan mencakup unsur-unsur inti berikut:

- a. Spesifikasi rincian program (yaitu bagaimana dan oleh lembaga atau organisasi mana program harus dilaksanakan? Bagaimana seharusnya hukum/program ditafsirkan?)
- b. Alokasi sumber daya (yaitu bagaimana anggaran didistribusikan? Siapa yang akan menjalankan program? Unit organisasi mana yang akan bertanggungjawab untuk melaksanakannya?)
- c. Keputusan (yaitu, bagaimana keputusan suatu kasus dilakukan?)

Edward (1980) untuk mengetahui atau membantu bagaimana kebijakan dapat terlaksana dengan baik dan kondisi-kondisi yang diperlukan untuk menyebabkan keberhasilan suatu kebijakan perlu diperhatikan empat variabel



krusial dalam implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, serta tingkah laku dan struktur birokrasi.

Pemberangkatan TKI keluar negeri menyebabkan munculnya masalah baru pada keluarga yang ditinggalkannya. Berdasarkan kajian Bina Keluarga TKI Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak tahun 2009 diperoleh berbagai hal yang perlu mendapat perhatian serius. Pada bidang ekonomi, pekerja yang bekerja di luar negeri ternyata hasil kirimannya sebagian besar untuk kegiatan konsumtif, di bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI ternyata banyak terjadi perceraian atau keluarga yang ditinggalkan ternyata kawin lagi secara diam-diam, dengan kata lain berdampak pada keharmonisan rumah tangga, di bidang perlindungan anak, ternyata anak yang ditinggalkan oleh orang tua yang bekerja keluar negeri sangat berpengaruh terhadap perkembangan anaknya

Pada lampiran Permen Pemberdayaan Perempuan No.20 Tahun 2010, terdapat analisis situasi mengenai TKI dan keluarganya:

#### 1. Hambatan.

- a. Penanganan TKI dan keluarganya di kampung halaman belum menjadi prioritas dari pengambil kebijakan.
- b. Pemberdayaan sebagai bagian dari penanganan perlindungan masyarakat umumnya bersifat parsial, belum adanya keterpaduan dari berbagai pemangku kepentingan.
- c. Berkurangnya penghargaan nilai-nilai kemanusiaan yang menyebabkan masyarakat menjadi tidak toleran dan lebih individual.
- d. Adanya budaya konsumtif dan instan di tengah masyarakat.

#### 2. Ancaman

- a. Bergesernya nilai-nilai dan norma sosial budaya masyarakat, akibat perkembangan teknologi, informasi, dan globalisasi.
- b. Jumlah TKI utamanya perempuan semakin meningkat.
- c. Kebijakan-kebijakan pemerintah di semua tingkatan belum berjalan secara efektif.



Jumlah TKI di 33 kecamatan Kabupaten Malang Tahun 2012 sebanyak 3744 terdiri dari 247 laki-laki dan 3497 perempuan. Dari hasil pemetaan TKI yang dilakukan di 8 kecamatan di Kabupaten Malang Tahun 2012 sebanyak 1474 anggota keluarga yang ditinggalkan, yang terdiri dari lansia 234 orang, dewasa 686 orang dan anak-anak 554 orang.

Wawancara yang telah dilakukan kepada Ibu Aminin selaku Kasi Pemberdayaan Perempuan, Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) Kabupaten Malang menyatakan bahwa salah satu permasalahan keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo adalah adanya budaya “kawin susuk” yaitu perempuan/ laki-laki buruh migran yang memiliki pasangan selingkuh di Luar Negeri, kemudian saat pulang ke Indonesia meminta cerai kepada pasangannya dengan memberikan uang sesuai kesepakatan kedua belah pihak, selanjutnya buruh migran tersebut kembali ke negara tujuan kerjanya.

Bina Keluarga TKI adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah daerah dan masyarakat dengan memberdayakan ekonomi, menjaga keharmonisan dan melindungi anak keluarga TKI untuk mewujudkan tercapainya ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Pemberdayaan ekonomi adalah upaya yang dilakukan untuk meningkatkan ekonomi keluarga TKI sehingga mereka dapat meningkatkan kualitas hidupnya dan dapat hidup mandiri serta dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga TKI adalah kondisi keluarga TKI yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta kemampuan fisik dan mental-materil guna hidup mandiri dalam mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dan meningkat kesejahteraan keluarga serta memperoleh



kebahagiaan lahir dan batin. Perlindungan anak adalah upaya untuk menjamin dan melindungi hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh dan berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan.

Pada pasal 3 Panduan Umum tentang Bina Keluarga TKI memuat tentang langkah-langkah yang diperlukan serta mekanisme bina keluarga TKI yang meliputi: pemberdayaan ekonomi; ketahanan dan kesejahteraan keluarga; dan perlindungan anak. Selanjutnya dalam pasal 9, diuraikan bahwa penyelenggaraan Panduan Umum Bina Keluarga TKI di daerah disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan, prioritas dan kemampuan, keuangan sarana prasarana serta kemampuan kelembagaan dan personil daerah.

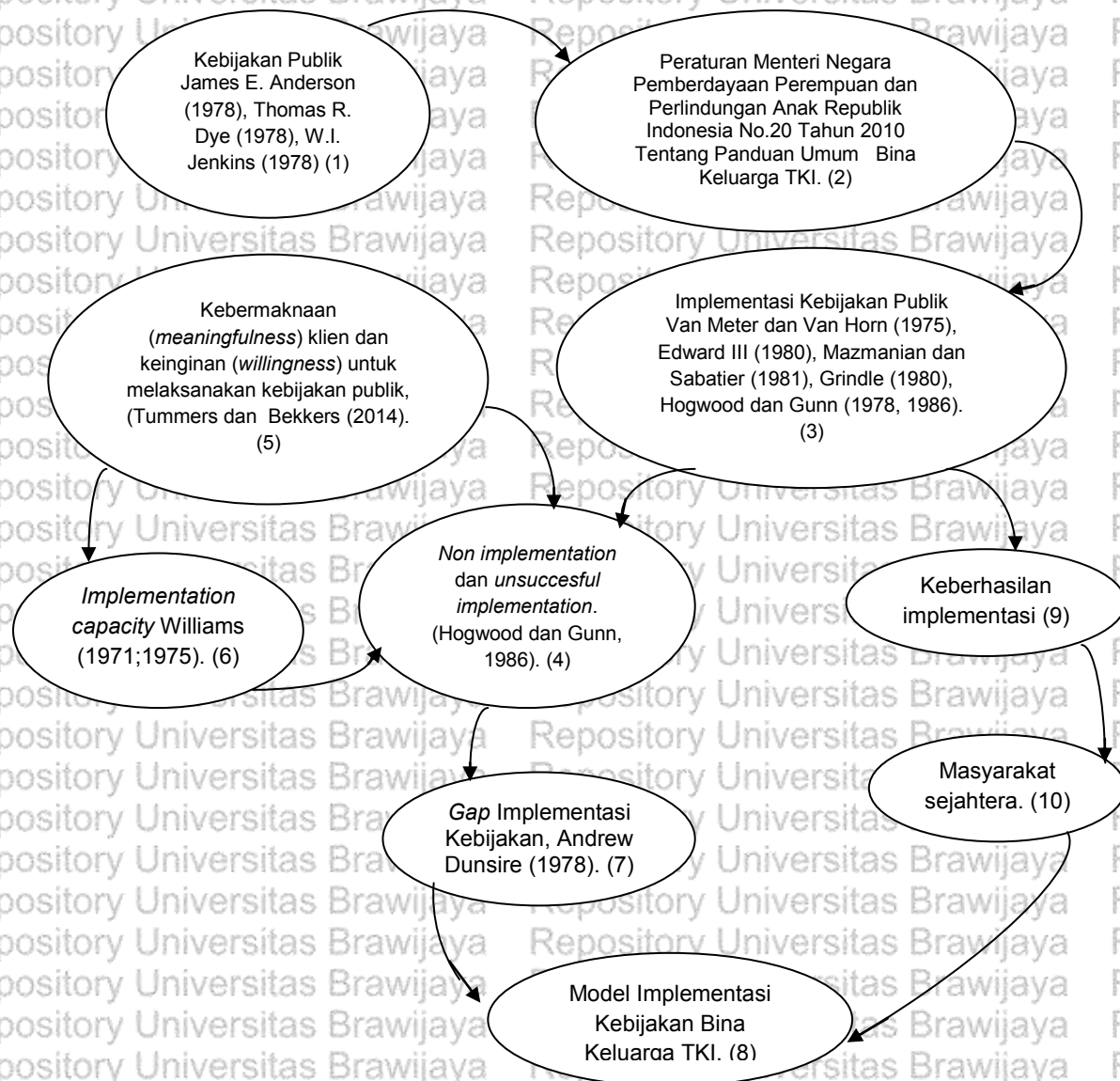
Pada penelitian ini menggunakan model hibrida dan membahas mengenai beberapa gejala tentang "*implementation gap*" yaitu suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang dicapai. Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada apa yang oleh Williams (1971;1975) disebut sebagai *implementation capacity*. *Implementation capacity* adalah kemampuan suatu organisasi atau aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai (Abdul Wahab, 2005).

Hogwood dan Gunn (1986) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam dua kategori, yaitu *non implementation* dan *unsuccessful implementation*. Tummers dan Bekkers (2014) menyimpulkan bahwa kebermaknaan klien berpengaruh terhadap keinginan (*willingness*) untuk





melaksanakan kebijakan publik. Berdasarkan uraian permasalahan keluarga TKI dan kajian teori tersebut diatas penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Kegagalan Implementasi Kebijakan Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia di Kabupaten Malang dengan *Soft System Methodology*”**.



**Gambar 6: Kerangka Pemikiran**

Sumber: Data Diolah, 2018.





## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif, Bogdan dan Taylor (1975) dalam Moleong (2002), mendefinisikan "metode kualitatif" sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Menurut mereka, hal ini diarahkan pada latar dan individu secara holistik, tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan.

Selanjutnya, Kirk dan Miller (1986) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan terhadap manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya. Penelitian ini menggunakan sistem lunak atau *soft system methodology* (SSM) yang memiliki kaitan dengan sifat fenomena sosial yang memiliki faktor-faktor atau elemen-elemen yang saling terkait sebagai suatu sistem.

Senge (1996) menyatakan bahwa *system thinking* adalah kerangka kerja konseptual, sosok pengetahuan dan analisis yang dapat memudahkan seseorang memahami semua pola interaksi dalam suatu sistem, dan sekaligus membantu memahami apabila ingin merubah pola interaksi tersebut secara efektif. Maani dan Cavana (2000), SSM cocok digunakan untuk menganalisis situasi masalah yang tidak terstruktur dan belum dapat didefinisikan dengan baik.



SSM juga untuk mendefinisikan ketidakjelasan perilaku manusia termasuk menyangkut budayanya. Masalah *soft* merupakan masalah yang melibatkan elemen sosial dan politis yang membuat identifikasi dan penyelesaian masalah menjadi kabur. SSM menyediakan kerangka kerja untuk menggambarkan masalah yang mengandung efek sosial atau politis yang besar dan melakukan analisis menggunakan konsep aktivitas manusia sebagai alat untuk mengetahui situasi masalah dan menghasilkan tindakan yang akan meningkatkan situasi.

Penelitian ini ingin mendeskripsikan dan menganalisis permasalahan yang tidak terstruktur dalam kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. Berbagai permasalahan mengapa tidak berjalannya kebijakan tersebut dan bagaimana keberlanjutan program ini, padahal Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang sudah diputuskan sejak tahun 2013 oleh Bupati Kabupaten Malang. Kebijakan tersebut sangat krusial untuk segera diimplementasikan, dalam rangka menyelesaikan permasalahan keluarga TKI yang kompleks yaitu di bidang ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta perlindungan anak.

### 3.2. Lokasi dan Situs Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Malang pada Kecamatan Donomulyo dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Kabupaten Malang secara nasional tercatat sebagai pengirim TKI terbanyak di urutan ke-10 dari 25 Kabupaten/Kota 7 Propinsi *Sending Area* Tenaga Kerja Luar Negeri dan tertinggi untuk wilayah Propinsi Jawa Timur.
2. Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang telah memfasilitasi pembentukan Kelompok Kerja Bina Keluarga



TKI di 5 Desa pada 4 Kecamatan yaitu Desa Tumpukrenteng Kecamatan Turen, Desa Bandung Rejo Kecamatan Bantur dan Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo, Desa Sumberejo dan Desa Sidodadi Kecamatan Gedangan.

3. Hasil wawancara dengan Ibu aminin selaku Kasi Pemberdayaan Perempuan KPPPA Kabupaten Malang, dari beberapa kecamatan yang sudah terbentuk pokjanya, Kecamatan Donomulyo dinilai memiliki permasalahan yang lebih krusial.

Situs penelitian disini adalah tempat secara khusus dimana peneliti mengambil data yaitu:

1. Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Malang;
2. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pasar Kabupaten Malang pada Bidang Industri Hasil Pertanian dan Kehutanan;
3. Sekretariat Daerah Kabupaten Malang pada Sub Bagian Ekonomi Tersier pada Bagian Perekonomian
4. Sekretariat Daerah Kabupaten Malang Bagian Kesejahteraan Rakyat pada Sub Bagian Penanganan Masalah Sosial;
5. Badan Keluarga Berencana Kabupaten Malang;
6. Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang pada Bidang Pengolahan, Pemasaran Hasil, dan Pengembangan Sumber Daya Pertanian;
7. Dinas Kesehatan Kabupaten Malang pada Bidang Pemberdayaan Kesehatan dan Sanitasi Lingkungan;
8. Sekretariat Daerah Kabupaten Malang Bagian Bina Mental dan Kerohanian Sub pada Bagian Bina Mental;



9. Pusat Studi Gender Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;
10. Pusat Studi Gender Universitas Wisnu Wardhana Malang;
11. Kantor Cabang Muslimat NU Kabupaten Malang;
12. Sekretariat Daerah Kabupaten Malang Bagian Hukum pada Sub Bagian Dokumentasi Hukum;
13. Lembaga Pengkajian Masyarakat Pembangunan (LPKP) Jawa Timur;
14. Kantor Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Malang
15. Kantor Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang
16. Kantor Kepala Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang
17. Rumah Bu Anik (keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang).
18. Rumah Keluarga Bapak Wahyu Purnomo (keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang).
19. Rumah Keluarga Bapak "NN" (keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang).
20. Rumah Susi Herawati (keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang).

### 3.3 Fokus Penelitian

Penelitian kualitatif menghendaki ditetapkannya batas dalam penelitiannya atas dasar fokus yang timbul sebagai masalah dalam penelitian.



Fokus penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.
  - a. Pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.
    - i. Komunikasi tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari.
    - ii. Struktur tim Pokja Bina Keluarga TKI.
    - iii. Kesepakatan bersama di dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI.
    - iv. Keterpaduan hirarki tim Pokja Bina Keluarga TKI terhadap tujuan.
    - v. Info atau data mengenai keluarga TKI di Desa Tlogosari.
    - vi. Akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar tim Pokja Bina Keluarga TKI untuk mempengaruhi tujuan resmi.
  - b. Sikap dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.
    - i. Sikap dan komitmen *top leader* Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang.
    - ii. Sikap dan komitmen dari tim Pokja Bina Keluarga TKI.
    - iii. Dukungan publik untuk program Bina Keluarga TKI.
    - iv. Kebermaknaan keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang bagi *stakeholder*.
  - c. Sumber daya yang mempengaruhi implementasi program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.
    - i. Sumber dana.



ii. Sumber daya manusia.

iii. Fasilitas

2. Model konseptual implementasi program Bina Keluarga TKI.

### 3.4. Jenis dan Sumber Data

#### 3.4.1. Jenis Data

Jenis data dirinci menjadi dua kelompok sebagai berikut:

a. Data primer, melalui wawancara mendalam dengan nara sumber kunci.

Data ini digali dengan menggunakan instrumen berupa pedoman wawancara.

b. Data sekunder, antara lain berupa dokumentasi mengenai kebijakan Bina Keluarga TKI, publikasi berbentuk jurnal, buku-buku, berita media massa.

#### 3.4.2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini yaitu:

a. Informan

Informan dalam penelitian ini adalah semua *stakeholder* yang terlibat dalam kebijakan Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang, yaitu Pokja yang sudah dibentuk oleh Bupati Kabupaten Malang, Sekretaris Camat, Kepala Desa dan aparat desa, serta keluarga TKI di Desa Tlogosari. Fakta yang dibutuhkan dalam penelitian ini meliputi kata dan tindakan informan yang memberikan data dan informasi mengenai implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang melalui suatu proses pengamatan wawancara.





Adapun informan yang diwawancarai sebagai berikut:

1. Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Malang;
2. Kepala Bidang Industri Hasil Pertanian dan Kehutanan pada Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pasar Kabupaten Malang;
3. Kepala Sub Bagian Ekonomi Tersier Bagian Perekonomian pada Sekretariat Daerah Kabupaten Malang;
4. Kepala Bagian Kesejahteraan Rakyat pada Sub Bagian Penanganan Masalah Sosial Sekretariat Daerah Kabupaten Malang;
5. Kepala Badan Keluarga Berencana Kabupaten Malang;
6. Staf Bidang Pengolahan, Pemasaran Hasil, dan Pengembangan Sumber Daya Pertanian pada Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang pada;
7. Kepala Bidang Pemberdayaan Kesehatan dan Sanitasi Lingkungan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Malang pada;
8. Kepala Sub pada Bagian Bina Mental pada Sekretariat Daerah Kabupaten Malang Bagian Bina Mental dan Kerohanian;
9. Ketua Pusat Studi Gender Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;
10. Ketua Pusat Studi Gender Universitas Wisnu Wardhana Malang;
11. Ketua Kantor Cabang Muslimat NU Kabupaten Malang;
12. Kepala Sub Bagian Dokumentasi Hukum pada Sekretariat Daerah Kabupaten Malang Bagian Hukum;
13. Kepala Lembaga Pengkajian Kemasyarakatan Pembangunan (LPKP) Jawa Timur;



14. Koordinator Kantor Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Malang;
15. Sekretaris Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang;
16. Kepala Desa dan aparat Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang;
17. Bu Anik (keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang);
18. Keluarga Bapak Wahyu Purnomo (keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang);
19. Keluarga Bapak "NN" (keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang);
20. Suami Bu Susi Herawati (keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang).

#### b. Peristiwa

Sumber data yang lain adalah peristiwa yang terjadi dalam konteks penelitian yang relevan dengan masalah yang diteliti yaitu peristiwa terkait tidak terimplementasikannya kebijakan Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang khususnya di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo. Implementasi berjalan pada tahap persiapan saja, pasca sosialisasi tidak ada kegiatan selanjutnya. Kondisi demikian menyebabkan anggota tim Pokja tidak memahami dengan baik terkait program Bina Keluarga TKI, begitupun dengan keluarga TKI tidak mengetahui bagaimana program tersebut.



### c. Dokumen.

Sumber-sumber dari dokumen yang terkait dengan penelitian adalah Kabupaten Malang dalam angka, Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No 20 Tahun 2010 Tentang Panduan Umum Kebijakan Bina Keluarga TKI, laporan kegiatan Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang Tahun 2014, serta dokumen anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang.

### 3.5 Teknik Pengumpulan Data

Sugiyono (2010) mengatakan pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai *setting*, berbagai sumber dan berbagai cara. Bila dilihat dari *setting*-nya, data dapat dikumpulkan dalam *setting* alamiah (*natural setting*), pada laboratorium dengan metode eksperimen, di rumah dengan berbagai responden, pada suatu seminar, diskusi, di jalan, dan lain-lain. Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan pada *natural setting* (kondisi yang alamiah), sumber data primer, dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta (*participan observation*), wawancara mendalam (*in depth interview*) dan dokumentasi.

Berikut penjelasan lebih lengkap mengenai teknik pengumpulan data menurut Emzir (2011):

- a. Observasi: Observasi atau pengamatan dapat didefinisikan sebagai perhatian yang terfokus terhadap kejadian, gejala, atau sesuatu. Adapun observasi ilmiah merupakan perhatian terhadap fokus gejala, kejadian atau sesuatu dengan maksud menafsirkannya, mengungkapkan faktor-faktor penyebabnya, dan menemukan kaidah-kaidah yang mengaturnya. Observasi dilakukan pada lembaga/ instansi



yang masuk dalam tim Pokja bina keluarga TKI Kabupaten Malang yaitu berbagai dinas yang termasuk dalam tim Pokja seperti Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Kesehatan dan lain-lain. Observasi juga dilakukan di LSM yang aktif di bidang perempuan dan anak serta di kantor Kecamatan Donomulyo, kantor Desa Tlogosari serta beberapa rumah keluarga TKI di Desa Tlogosari.

- b. Wawancara. Wawancara didefinisikan sebagai interaksi bahasa yang berlangsung antara dua orang dalam situasi saling berhadapan salah seorang, yaitu yang melakukan wawancara meminta informasi atau ungkapan kepada orang yang diteliti yang berputar di sekitar pendapat dan keyakinannya. Wawancara dilakukan diantara anggota Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, aparat Kecamatan Donomulyo, aparat Desa Tlogosari serta keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.

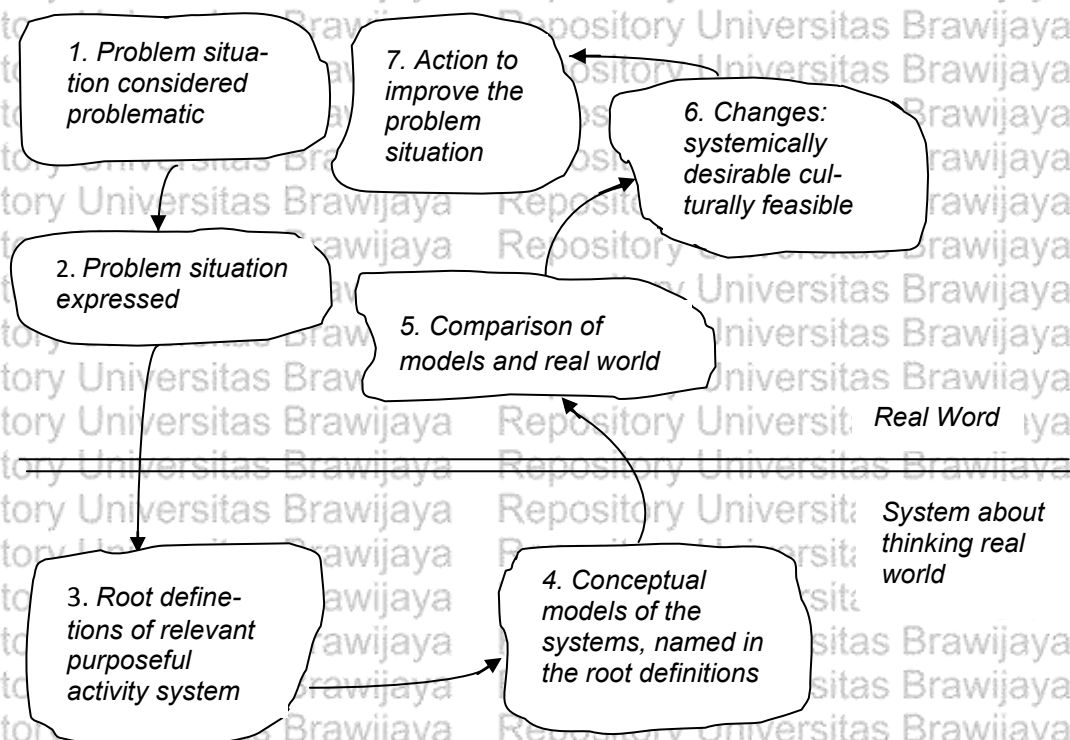
### 3.6. Teknik Analisis Data

Menurut Checkland dan Scholes (1990) mengatakan *soft systems methodology* (SSM) merupakan metode yang berbasis pada sistem berfikir. SSM mendorong peneliti untuk memberikan tulisan hasil penelitian terbaik dalam definisi dan deskripsi, sehingga konsep ini membuat peneliti bertindak lebih fleksibel ketika berada di lapangan dan ketika menuangkannya dalam tulisan laporan penelitian. Setiap peneliti yang sedang observasi lapangan dengan tujuan menggali informasi sebanyak-banyaknya, mereka tetap sulit mengontrol kendali terhadap kelengkapan penjelasan atau pengalaman yang akan diinformasikan oleh responden. Dengan demikian, tindakan dengan tujuan yang berdasarkan kehendak berbasis ilmu pengetahuan akan lebih baik untuk



menghadapi dan mengantisipasi perkara-perkara (masalah) di lapangan yang cenderung random.

Setiap melakukan observasi lapangan, diprediksikan respon terbaik adalah investigasi yang didasarkan oleh wawasan yang baik dari peneliti, baik itu teknik investigasi, penguasaan pengetahuan lingkungan, masyarakat, maupun apa yang sedang diteliti. Selain itu, *outcome* juga menjadi salah satu yang penting untuk dikuasai dan disampaikan agar informan terdorong untuk memberikan informasi yang lebih sesuai dengan kebutuhan penelitian. SSM mengandung tujuh tahap untuk menyelesaikan masalah *soft*, dapat dilihat dalam gambar berikut:



**Gambar 7. Pola Pikir Penggunaan SSM**

Sumber: Checkland, Peter B. and Scholes, J., 1990



## 1. Mengenali situasi Permasalahan.

Kegiatan pada tahap pertama adalah mengumpulkan beragam informasi melalui observasi, wawancara, dokumen pada lembaga/ instansi yang masuk dalam Pokja Bina Keluarga TKI, Kantor Kecamatan Donomulyo, Kantor Desa Tlogosari serta keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. Pengumpulan informasi dilakukan berkaitan dengan hal-hal yang menyebabkan tidak berjalannya implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.

## 2. Mengungkapkan Situasi Permasalahan.

Tahap pertama dan kedua bisa dilakukan secara bersamaan untuk menghasilkan *richpicture* dari situasi yang dihadapi, biasanya temuan di lapangan menunjukkan *problem situations* yang tidak terstruktur dan terstruktur karenanya hal ini kita ekspresikan semuanya. Baik yang terstruktur atau tidak, hal ini menunjukkan *riil world* dari situasi mengapa kebijakan Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang berhenti pada tahap persiapan. Langkah-langkah untuk memahami dan menstrukturisasikan situasi permasalahan dilakukan dengan tiga jenis analisis, yaitu analisis pertama, analisis terhadap intervensi, analisis kedua yaitu analisis sistem sosial dan analisis ketiga adalah analisis sistem politik. Hasil dari ketiga analisis tersebut digabungkan untuk memberikan gambaran holistik mengenai situasi permasalahan yang ada berbentuk *rich picture*.

- a. Analisis Intervensi yaitu *stakeholder* atau para pihak yang berkepentingan dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang berpotensi menerima pengaruh atau dampak dari sebuah pengambilan keputusan atau kebijakan. *Stakeholder* merupakan pihak-pihak yang dapat



mempengaruhi atau dipengaruhi (menerima dampak) dari keputusan yang diambil atau individu, kelompok/ lembaga yang memiliki perhatian dan atau dapat mempengaruhi hasil suatu kegiatan. Analisis ini bertujuan untuk mendefinisikan siapa yang bertindak sebagai *client*, *practitioner* (praktisi) dan *owner of the issue*.

b. Analisis sistem sosial yaitu terdiri dari peran (*roles*), norma-norma (*norms*) dan nilai-nilai (*values*).

1. Peran sangat ditentukan oleh peraturan perundangan yang memuat peran yang harus dijalankan, tugas pokok dan fungsi, wewenang dan tanggung jawab serta hubungan di antara elemen organisasi.

Regulasi mengenai implementasi program Bina Keluarga TKI adalah penting untuk dipelajari sebagai latar belakang, tolok ukur penilaian suatu kebijakan sehingga suatu program dapat dikatakan sudah berjalan dengan baik atau tidak.

2. Norma merupakan perilaku yang diharapkan terkait dengan peran yang diatur dalam peraturan perundangan.

3. Nilai-nilai adalah standar atau kriteria untuk menilai perilaku yang sesuai dengan peran. Setiap peran mempunyai nilai-nilai tersendiri yang tumbuh dan berkembang serta mempengaruhi budaya organisasi.

c. Analisis sistem politik adalah menemukan pengaruh politik dalam situasi yang sedang diteliti serta proses yang menyertainya. Menemukan dan mengetahui disposisi kekuasaan dalam situasi dan proses yang dipengaruhi politik. Mempelajari struktur kekuasaan dalam situasi masalah dan proses yang mengontrolnya. Politik ini lebih kuat





dibandingkan kultur yang ada. Politik telah menjadi bagian tak terpisahkan dari kultur, namun tidak dapat dilihat langsung pada peran, aturan dan nilai seperti dalam analisis dua. Analisis politik berfokus pada dua hal, yaitu untuk menemukan pengaturan atau penyusunan kekuasaan dan proses untuk mengisis kekuasaan yang melekat pada aktor tersebut.

### 3. Pembuatan Definisi Sistem Permasalahan.

Bagian ketiga adalah merumuskan *root definitions*. Tahap ini dikenal dengan *naming, and selecting relevant systems* dan bisa kita formulasikan dengan CATWOE. Tahapan ini begitu menentukan, karena pada tahapan ini, inti atau akar dari definisi yang dihadapi diseleksi dan diberi nama (*selecting and naming*).

Akronim CATWOE digunakan untuk merumuskan *root definition* secara tepat dan relevan. Hal ini digunakan untuk memeriksa bahwa *root definition* telah dirumuskan dengan baik. CATWOE adalah singkatan dari: *costumer, actor, transformation process, worldview, owners* dan *environmental constraint*.

Walaupun akronim disini CATWOE bukan berarti di dalam mengontrol *root definitions* dimulai dari *costumer*, tetapi langkah pertama yang dilakukan adalah *transformasi, worldview, owners* baru *costumer, actor* dan *environmental constraint*. Digunakannya Transformasi sebagai langkah awal merumuskan *root definitions* karena setiap yang terjadi pasti menginginkan suatu perubahan atau transformasi, misalnya transformasi dari kurang baik menjadi baik (*Transformations*), dan kenapa hal itu harus terjadi (*weltanschauung*), siapa yang menginginkan Transformasi terjadi (*Owners*), dan siapa yang mendapat keuntungan atau malah korban dari situasi tersebut (*Custumers*), serta siapa





yang melakukan transformasi (*Actors*) dan apa saja sumberdaya yang mendukungnya.

*Costumers* adalah mereka yang mendapat keuntungan atau korban dari transformasi. *Actors* adalah mereka yang harus melakukan transformasi. *Transformations Process* adalah perubahan dari *input* ke *output*. *Weltaanschauung* (Jerman) *worldview*, yang menjadikan Transformasi bermakna dalam konteks. *Owners*, mereka yang dapat menghentikan Transformasi. *Environmental Constraint*, elemen luar dari sistem yang dibutuhkan.

4. Tahap ke empat dalam menerapkan SSM adalah membangun model konseptual artinya menggambar situasi permasalahan yang terjadi dalam realitas dan upaya pemecahannya dengan membuat tiruannya dalam model konseptual.

*Conceptual models* adalah proses transformasi dari *root definition*. Model konseptual ini dibangun menggunakan konsep sistem formal tentang permasalahan yang dihadapi dan upaya pemecahannya dengan menggunakan kerangka berpikir sistem.

5. Perbandingan antara model konseptual dengan situasi permasalahan.

Membandingkan model konseptual dengan realitas yang dihadapi diperlukan untuk mendorong terjadinya debat tentang berbagai kemungkinan perubahan dalam model konseptual yang telah dibangun. SSM esensinya adalah membandingkan antara kerangka berpikir sistem dengan dunia nyata untuk menganalisis dan memecahkan masalah secara sistemik.

6. Perubahan model yang diinginkan.

Transformasi pada tahap *Root Definitions* memberikan pengertian tentang perubahan yang layak terjadi, karena itu perubahan yang layak terjadi dapat





Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

diimplementasikan pada tahapan ke 6 dari Checkland ini. Pendefinisian perubahan yang diinginkan dan yang akan dilakukan (*desirable and feasible changes*) setelah melalui proses debat yang membandingkan antara model konseptual dengan situasi permasalahan dalam dunia nyata. Alternatif perubahan yang dirumuskan didiskusikan kembali dengan pihak-pihak terkait sehingga diperoleh model penyelesaian masalah yang ideal dan ditindaklanjuti dengan tindakan perbaikan.

7. Tindakan Perbaikan. Tahapan ke tujuh tentu tahapan akhir dari ketujuh tahapan Checkland. Di dalam bukunya sendiri, Checkland tidak banyak membahas tahapan ini, karena inti dari tahapan ini adalah aksi atau tindakan yang harus dilakukan. Berikut deskripsi ringkasan langkah-langkah pengumpulan data dan kombinasi SSM:

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya





Tabel 7. Deskripsi Langkah-Langkah SSM dan Pengumpulan Data

No	Langkah SSM	Deskripsi	Keterkaitan dengan Teknik Pengumpulan Data
1	<i>Problem situation considered problematic</i>	Langkah pertama dan kedua dilakukan secara bersama:	Observasi, wawancara, dokumen pada lembaga/ instansi yang masuk dalam Pokja Bina Keluarga TKI, Kantor Kecamatan Donomulyo, Kantor Desa Tlogosari serta keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.
2	<i>Problem situation expressed</i>	Mengumpulkan beragam informasi, untuk menghasilkan <i>richpicture</i> dari situasi yang dihadapi.	Observasi, wawancara, dokumen pada lembaga/ instansi yang masuk dalam Pokja Bina Keluarga TKI, Kantor Kecamatan Donomulyo, Kantor Desa Tlogosari serta keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.
3	<i>Root definitions of relevant purposeful activity system</i>	Merumuskan <i>root definitions</i> . Tahap ini dikenal dengan <i>naming, and selecting relevant systems</i> dan bisa kita formulasikan dengan CATWOE ( <i>costumer, actor, transformation process, worldview, owners dan environmental constraint</i> ).	Observasi, wawancara, dokumen pada lembaga/ instansi yang masuk dalam Pokja Bina Keluarga TKI, Kantor Kecamatan Donomulyo, Kantor Desa Tlogosari serta keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.
4	<i>Conceptual models of the systems, named in the root definitions</i>	Membangun model konseptual artinya menggambar situasi permasalahan yang terjadi dalam realitas dan upaya pemecahannya dengan membuat tiruannya dalam model konseptual.	Proses transformasi dari <i>root definition</i> .
5	<i>Comparison of models and real world</i>	Membandingkan model konseptual dengan realitas yang dihadapi diperlukan untuk mendorong terjadinya debat tentang berbagai kemungkinan perubahan dalam model konseptual yang telah dibangun.	FGD dengan <i>stakeholders</i>
6	<i>Changes: systemically desirable culturally feasible</i>	Transformasi pada tahap <i>Root Definitions</i> memberikan pengertian tentang perubahan yang layak terjadi	FGD dengan <i>stakeholders</i>
7	<i>Action to improve the problem situation</i>	Aksi atau tindakan yang harus dilakukan	Tidak dilakukan karena keterbatasan waktu

Sumber: Data Diolah, 2017.



### 3.7. Keabsahan Data

Keabsahan (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas empat kriteria, yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*) (Moleong, 2002). Penerapan kriteria derajat kepercayaan berfungsi pertama, melaksanakan inkuiri sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai; kedua, mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Untuk mendapatkan derajat kepercayaan peneliti melakukan beberapa kegiatan yaitu:

- (1) Memperpanjang masa observasi, yaitu peneliti tinggal di lapangan penelitian sampai kejenuhan pengumpulan data tercapai. Hal ini dilakukan guna mendeteksi dan memperhitungkan distorsi yang mungkin mengotori data. Observasi dilakukan sejak Juni 2016 hingga April 2017.
- (2) Ketekunan pengamatan, yaitu mencari secara konsisten interpretasi dengan berbagai cara dalam kaitan dengan proses analisis yang konstan atau tentatif. Hal ini bermaksud menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur dalam situasi yang sangat relevan dengan persoalan atau isu yang sedang dicari dan kemudian memusatkan diri pada hal-hal tersebut secara rinci.
- (3) Triangulasi, yaitu pemeriksaan melalui sumber lain, membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda.



(4) Pemeriksaan sejawat melalui diskusi, teknik ini dilakukan dengan cara mengekspos hasil sementara atau hasil akhir yang diperoleh dalam bentuk diskusi dengan rekan-rekan sejawat.

(5) Kecukupan referensial.

Kriteria keteralihan sebagai persoalan yang empiris bergantung pada kesamaan antara konteks pengirim dan penerima. Untuk melakukan pengalihan, seorang peneliti hendaknya mencari dan mengumpulkan kejadian empiris tentang kesamaan konteks. Peneliti bertanggung jawab untuk menyediakan data deskriptif. Hal ini berkaitan dengan pertanyaan, sejauh mana hasil penelitian dapat dipublikasikan atau digunakan dalam situasi yang berbeda.

Kriterium kebergantungan lebih luas daripada reliabilitas. Hal tersebut disebabkan oleh peninjauannya dari segi bahwa konsep itu memperhitungkan segala-galanya, yaitu yang ada pada reliabilitas itu sendiri ditambah faktor-faktor lainnya yang tersangkut.

Kriteria kepastian berasal dari konsep "objektivitas" menurut nonkualitatif. Di sini pemastian bahwa sesuatu ini objektif atau tidak bergantung pada persetujuan beberapa orang terhadap pandangan, pendapat, dan penemuan seseorang. Dapat dikatakan bahwa pengalaman orang itu subjektif akan tetapi jika disepakati oleh beberapa orang maka ia disebut objektif. Hal ini digali dari pengertian bahwa jika sesuatu itu objektif, berarti dapat dipercaya, faktual, dan dapat dipastikan.

Alat utama dalam penelitian kualitatif adalah peneliti sendiri, sedangkan bertindak sebagai auditor adalah pembimbing, auditor yaitu memeriksa kebergantungan dan kepastian data. Hal itu dilakukan baik terhadap proses maupun terhadap hasil atau keluaran.





## BAB IV

### DESKRIPSI UMUM WILAYAH PENELITIAN

#### 4.1. Sejarah Singkat Kabupaten Malang

Kabupaten Malang yang memiliki ibukota di Kepanjen dengan luas wilayah 3.530,65 Km<sup>2</sup>, jumlah penduduk 2.764.969 Jiwa, 33 kecamatan, 12 kelurahan, dan 378 desa awalnya dari sebuah kerajaan dengan nama Singhasari.

Ketika kerajaan Singhasari dibawah kepemimpinan Akuwu Tunggul Ametung yang beristrikan Ken Dedes, kerajaan itu dibawah kekuasaan Kerajaan Kediri.

Pusat pemerintahan Singhasari saat itu berada di Tumapel. Baru setelah muncul

Ken Arok yang kemudian membunuh Akuwu Tunggul Ametung dan menikahi

Ken Dedes, pusat kerajaan berpindah ke Malang , setelah berhasil mengalahkan

Kerajaan Kediri. Kediri saat itu jatuh ke tangan Singhasari dan turun statusnya

menjadi kadipaten. Sementara Ken Arok mengangkat dirinya sebagai raja yang

bergelar Prabu Kertarajasa Jayawardhana atau Dhandang Gendhis (1185 - 1222) ([kemendagri.go.id](http://kemendagri.go.id)).

Lebih lengkapnya berdasarkan Permendagri No.66 Tahun 2011, kerajaan ini mengalami jatuh bangun. Semasa kejayaan Mataram, kerajaan-kerajaan di

Malang jatuh ke tangan Mataram, seperti halnya Kerajaan Majapahit. Sementara

pemerintahan pun berpindah ke Demak disertai masuknya agama Islam yang

dibawa oleh Wali Songo. Malang saat itu berada di bawah pemerintahan Adipati

Ronggo Tohjiwo dan hanya berstatus kadipaten. Pada masa-masa keruntuhan

itu, menurut Folklore, muncul pahlawan legendaris Raden Panji Pulongjiwo. Ia

tertangkap prajurit Mataram di Desa Panggungrejo yang kini disebut Kepanjen



(Kepanji-an). Hancurnya kota Malang saat itu dikenal sebagai Malang Kutho Bedhah.

Bukti-bukti lain yang hingga sekarang merupakan saksi bisu adalah nama-nama desa seperti Kanjeron, Balandit, Turen, Polowijen, Ketindan, Ngantang dan Mandaraka. Peninggalan sejarah berupa candi-candi merupakan bukti konkrit seperti:

- a) Candi Kidal di Desa Kidal Kec. Tumpang yang dikenal sebagai tempat penyimpanan jenazah Anusapati.
- b) Candi Singhasari di Kec. Singosari sebagai penyimpanan abu jenazah Kertanegara.
- c) Candi Jago / Jajaghu di Kec. Tumpang merupakan tempat penyimpanan abu jenazah Wisnuwardhana ([kemendagri.go.id](http://kemendagri.go.id)).

Pada zaman VOC, Malang merupakan tempat strategis sebagai basis perlawanan seperti halnya perlawanan Trunojoyo (1674-1680) terhadap Mataram yang dibantu VOC. Menurut kisah, Trunojoyo tertangkap di Ngantang. Awal abad XIX ketika pemerintahan dipimpin oleh Gubernur Jenderal, Malang seperti halnya daerah-daerah di nusantara lainnya, dipimpin oleh Bupati ([kemendagri.go.id](http://kemendagri.go.id)).

Bupati Malang I adalah Raden Tumenggung Notodiningrat I yang diangkat oleh pemerintah Hindia Belanda berdasarkan resolusi Gubernur Jenderal 9 Mei 1820 Nomor 8 Staatblad 1819 Nomor 16. Kabupaten Malang merupakan wilayah yang strategis pada masa pemerintahan kerajaan- kerajaan.

Bukti-bukti yang lain, seperti beberapa prasasti yang ditemukan menunjukkan daerah ini telah ada sejak abad VIII dalam bentuk Kerajaan Singhasari dan beberapa kerajaan kecil lainnya seperti Kerajaan Kanjuruhan seperti yang tertulis dalam Prasasti Dinoyo. Prasasti itu menyebutkan peresmian tempat suci pada





hari Jumat Legi tanggal 1 Margasirsa 682 Saka, yang bila diperhitungkan berdasarkan kalender kabisat jatuh pada tanggal 28 Nopember 760. Tanggal inilah yang dijadikan patokan hari jadi Kabupaten Malang. Sejak tahun 1984 di Pendopo Kabupaten Malang ditampilkan upacara Kerajaan Kanjuruhan, lengkap berpakaian adat zaman itu, sedangkan para hadirin dianjurkan berpakaian khas daerah Malang sebagaimana ditetapkan ([kemendagri.go.id](http://kemendagri.go.id)).

#### 4.2. Keadaan Geografi dan Iklim Kabupaten Malang

Wilayah Kabupaten Malang terletak  $112^{\circ}17'10,90''$ - $112^{\circ}57'00,00''$  Bujur Timur  $7^{\circ}44'55,11''$ - $8^{\circ}26'35,45''$  Lintang Selatan. Dengan batas wilayah administrasi terdiri dari:

Sebelah Utara : Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Jombang.

Sebelah Timur : Kabupaten Lumajang.

Sebelah Selatan : Samudera Indonesia.

Sebelah Barat : Kabupaten Blitar dan Kabupaten Kediri.

Sedangkan di bagian tengah Kabupaten Malang berbatasan dengan Kota Malang dan Kota Batu. Luas wilayah 353.486 ha. Secara administratif, wilayah Kabupaten Malang terdiri dari 33 kecamatan, 12 kelurahan, 378 desa, 3.156 Rukun Warga (RW) dan 14.695 Rukun Tetangga (RT).

Topografi Kabupaten Malang meliputi dataran rendah, dataran tinggi, gunung-gunung yang aktif maupun tidak aktif serta sungai-sungai yang melintasi wilayah Kabupaten Malang, dimana faktor sumber daya alam tersebut mencakup aspek kondisi topografi yang besar pengaruhnya terhadap proses pembangunan.

Wilayah Kabupaten Malang bagian barat dikelilingi oleh pegunungan, sehingga daerahnya cenderung terjal atau bergelombang dengan kelerengan diatas 40%,



meliputi wilayah Kecamatan Pujon, Kecamatan Ngantang, Kecamatan Kasembon, Kecamatan Poncokusumo, Kecamatan Jabung, Kecamatan Wajak, Kecamatan Ampelgading, dan Kecamatan Tirtoyudo. Berikut gambar peta Kabupaten Malang:



**Gambar 8. Peta Kabupaten Malang**

Sumber: [www.google.co.id](http://www.google.co.id) diakses pada tanggal 5 Februari 2015

Dengan kondisi topografi tersebut maka wilayah Kabupaten Malang mempunyai potensi sebagai kawasan lindung khususnya bagi kawasan yang ada dibawahnya. Hal ini berdampak positif karena kelestarian tanah dan air dapat terjaga dengan baik. Selain itu daerah di Kabupaten Malang mempunya potensi



dibidang pertanian dan pariwisata. Untuk pengembangan dibidang pertanian lebih diutamakan pada pertanian hortikultura dan perkebunan. Karena umumnya daerah-daerah dengan kelerengan tersebut mempunyai suhu yang lebih sejuk dan sangat cocok untuk jenis tanaman sayuran dan perkebunan (bappekab.malangkab.go.id).

Struktur penggunaan lahan di Kabupaten Malang meliputi pemukiman atau kawasan terbangun 22,89%, industri 0,21%, sawah 13,10%, pertanian lahan kering 23,70%, perkebunan 6,21%, hutan 28,75%, rawa/waduk 0,20%, tambak atau kolam 0,30%, tanah tandus 1,55%, tambang galian C 0,26%, lain-lain 2,82% (bappekab.malangkab.go.id).

#### 4.3. Keadaan Demografi dan Sosial Kabupaten Malang

Perkembangan penduduk Kabupaten Malang berdasarkan BPS tahun 2014 sebesar 2.527.087 jiwa atau rata-rata pertumbuhan penduduk 0,73% per tahun terdiri dari laki-laki 1269613 (50,25%) dan perempuan 1.257.474 (49,75%) dengan rata-rata kepadatan 780 jiwa/km<sup>2</sup>. Sedangkan jumlah penduduk berdasarkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil hasil penghitungan akhir tahun 2014 adalah sebesar 3.092.714 jiwa terdiri dari laki-laki 1.549.678 jiwa (50,10%) dan perempuan 1.543.036 jiwa (49,90%).

Perbedaan hasil penghitungan versi BPS dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dikarenakan perbedaan metode penghitungan yang digunakan. BPS menganggap penduduk Kabupaten Malang adalah orang-orang yang secara riil pada saat sensus dan atau sudah 6 bulan berdomisili di Kabupaten Malang. Sedangkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menghitung dari jumlah Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) yang diterbitkan.



#### 4.4. Potensi Sumber Perekonomian dan Pendapatan Daerah

Potensi Unggulan Daerah versi Bappekab dalam bappekab.malangkab.go.id adalah sebagai berikut:

1. Pertanian. Bidang pertanian unggulan meliputi tanaman pangan, sayuran, hortikultura, dan perkebunan. Untuk tanaman pangan lebih didominasi oleh jagung, padi, ketela pohon, ubi jalar, dan kacang-kacangan. Untuk komoditi sayuran, wilayah yang potensial adalah daerah pengembangan Ngantang dan pasarannya telah menembus supermarket-supermarket di Kota Malang. Sedangkan untuk hortikultura unggulan yang memiliki ciri khas Kabupaten Malang adalah apel, kelengkeng, alpukat, dan pisang. Untuk komoditi perkebunan yang cukup tinggi produksinya adalah cengkeh, tebu, kelapa sawit. Dari komoditi-komoditi tersebut memungkinkan adanya peluang pengembangan industri pengolahan seperti pengembangan Pasar Mantung di Kecamatan Pujon sebagai terminal agribisnis serta penyulingan minyak atsiri di Kecamatan Dampit.
2. Peternakan. Potensi peternakan terdiri dari ternak besar dan kecil. Produk unggulan peternakan di Kabupaten Malang antara lain sapi perah, sapi potong, ayam ras (petelur dan pedaging) dan kambing terutama kambing PE (Peranakan Etawa).
3. Perikanan. Pengembangan perikanan darat dan laut di Kabupaten Malang sangat potensial dan prospektif karena dari segi hidrologi Kabupaten Malang banyak dilalui oleh sungai besar dan kecil, memiliki bendungan seperti Selorejo, Karangates, Sengguruh, dan Lahor. Untuk budidaya perikanan darat dikembangkan dengan



menggunakan keramba, jala apung, dan sejenisnya. Sedangkan untuk perikanan laut pusat pengembangannya di Sendang Biru. Pantai Sendang Biru merupakan pensuplai perikanan laut terbesar untuk daerah Malang bahkan pasarnya telah berhasil mensuplai daerah Pasuruan. Tidak hanya itu, pasar hasil ikan dari Pantai Sendang Biru juga telah menembus tataran pasar Ekspor di kawasan Eropa dan Jepang. Dengan kondisi tersebut, maka daerah pantai Sendang Biru sudah mulai dikembangkan sebagai pusat perikanan laut dan pusat aktivitas nelayan sambil tetap dijaga kelestariannya.

4. Industri. Potensi industri tumbuh pesat khususnya pada wilayah pengembangan lingkaran Kota Malang seperti Kecamatan Pakisaji, Singosari, Karangploso, Pakis, Bululawang, Dau, dan Wagir. Industri besar berlokasi di jalan utama atau kolektor primer sedangkan industri kecil berada di kawasan pemukiman penduduk. Untuk tahun-tahun mendatang pengembangan industri diarahkan pada daerah Malang Selatan dengan kegiatan industri berupa pengolahan hasil tambang sebagai bahan bangunan seperti semen, kapur, dan marmer yang bahan bakunya banyak tersedia di kawasan Malang Selatan.

5. Pertambangan. Dari segi geologis dan secara litologi serta beberapa studi menyimpulkan, di kawasan Malang Selatan memiliki potensi pertambangan yang cukup besar (logam maupun non logam) yaitu emas, pasir besi, batu kapur, pasir kuarsa, pasir batu, kalsit, trass, kaolin, bentonit, marmer, zeolit, toseki, feldspar, piroplit, dan fosfat.

6. Pariwisata. Kabupaten Malang memiliki geomorfologis yang terdiri dari wilayah pegunungan, dataran, serta perairan pantai sehingga





membentuk bentangan-bentangan alam yang indah dengan patahan-patahan yang menyebabkan terjadinya air terjun, hamparan pantai yang luas dan berpasir putih. Selain itu Kabupaten Malang juga kaya akan peninggalan sejarah dengan ditunjang oleh sumberdaya alam dan bidang-bidang unggulan seperti yang sudah tersebut di atas.

Mengenai pendapatan daerah, Perkembangan Produk Domestik Regional

Bruto Atas Dasar Harga Berlaku (PDRB ADHB) pada tahun 2013 sebesar Rp 46.830.737.760.000,00 dan tahun 2014 sebesar Rp 53.794.768.470.000,00.

Sedangkan PDRB Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) tahun 2013 sebesar Rp 17.901.923.010.000,00 dan akhir tahun 2014 menjadi Rp 18.992.150.120.000,00. Pertumbuhan ekonomi dalam kurun waktu yang sama yaitu pada tahun 2013 sebesar 6,65%, dengan besar inflasi 7,73%.

Sedangkan tahun 2014, pertumbuhan ekonomi melambat menjadi 6,09% dikarenakan inflasi yang naik yaitu sebesar 8,28%. Kenaikan inflasi di Kabupaten Malang ini merupakan dampak dari kebijakan pemerintah pusat yang menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) sehingga memicu kenaikan harga barang-barang yang lain ([bappekab.malangkab.go.id](http://bappekab.malangkab.go.id) diakses pada tanggal 5 Februari 2015).

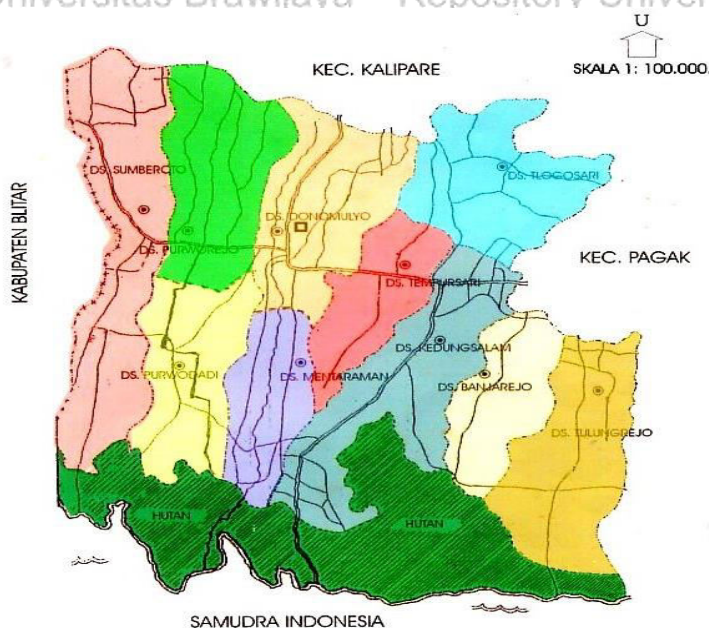
Selanjutnya, pendapatan perkapita tahun 2013 adalah sebesar Rp 16.979.399,43 dan tahun 2014 sebesar Rp 19.247.046,00. Kontribusi sektoral tahun 2014 tidak dapat dirinci karena adanya perubahan tahun dasar dari 2000 menjadi 2010, sehingga yang semula kontribusi PDRB dibagi menjadi 9 sektor nantinya akan berubah menjadi 17 sektor. Dengan adanya perubahan tahun dasar tersebut kontribusi tahun 2014 dapat diketahui pada pertengahan tahun 2015 ([bappekab.malangkab.go.id](http://bappekab.malangkab.go.id) diakses pada tanggal 5 februari 2015).



#### 4.5 Profil Kecamatan Donomulyo

Kecamatan Donomulyo merupakan Kecamatan yang terletak paling selatan barat dari kabupaten Malang, yang mempunyai kontur bergunung, dengan letak geografis yang berbatasan dengan kabupaten Blitar. Wilayah Kecamatan Donomulyo mempunyai luas 19.259 Ha atau 19259 Km<sup>2</sup> terdiri dari 10 Desa 39 dusun dengan ketinggian kurang lebih 480 m Dpl dengan batas-batas wilayah utara dengan Kecamatan Kalipare, timur dengan Kecamatan Pagak, selatan Samudra Indonesia, barat dengan Kecamatan Wates Kabupaten Blitar.

Kecamatan Donomulyo terletak di pesisir selatan kabupaten malang dengan kawasan pantai yang panjang dan 6 dari 10 desa yang ada mempunyai kawasan pantai.



**Gambar 9. Peta Kecamatan Donomulyo**

Sumber: Profil ([http://donomulyo.malangkab.go.id/?page\\_id=5](http://donomulyo.malangkab.go.id/?page_id=5) diakses pada tanggal 17 Mei 2016)



Berdasarkan data pada Kabupaten Malang dalam angka Tahun 2013 diketahui pada Kecamatan Donomulyo terdapat penduduk usia 10 tahun keatas yang bekerja pada Tahun 2012 sebagai berikut:

**Tabel 8. Jenis Pekerjaan Penduduk Usia 10 Tahun Ke Atas Pada Tahun 2012**

No	Jenis Pekerjaan	Laki-Laki	Perempuan
1	Pertanian	10.128	6.140
2	Pertambangan dan galian	130	25
3	Industri/ pengolahan	3.191	3.279
4	Listrik, gas dan air	47	-
5	Konstruksi	2.726	48
6	Perdagangan	4.643	4.857
7	Angkutan	1.654	251
8	Jasa	2.802	196
9	Lainnya	2.418	2.161
	TOTAL	27.739	16.957

Sumber: Kabupaten Malang Dalam Angka Tahun 2012 diakses pada tanggal 16 Mei 2016.

Kepadatan penduduk Kabupaten Malang pada tahun 2012 mencapai 819 jiwa/km<sup>2</sup>. Beberapa kecamatan yang memiliki kepadatan tinggi diatas 2000 jiwa/km<sup>2</sup> adalah Kecamatan Kepanjen dan Pakis. Sedangkan, kecamatan dengan tingkat kepadatan 1500-1999 jiwa/km<sup>2</sup> adalah Kecamatan Turen, Sumberpucung dan Pakisaji. Selebihnya memiliki kepadatan dibawah 1500 jiwa/km<sup>2</sup> termasuk Kecamatan Donomulyo didalamnya.

#### **4.6. TKI di Kabupaten Malang dan Dampaknya bagi Keluarga yang Ditinggalkan**

Ketersediaan lapangan kerja kerap tidak mencukupi kebutuhan. Berdasarkan data yang ada, pemberangkatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri pada tahun 2012 mencapai 3.572 jiwa menurun sekitar 77,91 persen dibanding tahun 2011. Negara tujuan yang paling banyak diminati adalah Hongkong yaitu sekitar 1.602 jiwa (44,85 persen), Taiwan yaitu sekitar 1.164 jiwa



(32,59 persen) dan Arab Saudi yaitu sekitar 362 jiwa (10,13 persen). Kasus TKI yang banyak terjadi pada tahun 2012 adalah lainnya sebanyak 54 kasus dan sakit yaitu sebanyak 21 kasus.

Kabupaten Malang menjadi Kabupaten tertinggi yang menjadi *sending area* TKI di Propinsi Jawa Timur khususnya Malang selatan. Berikut hasil rekapitulasi pemetaan TKI di Kabupaten Malang pada Tahun 2012.

**Tabel 9. Rekapitulasi Hasil Pemetaan TKI Tahun 2012**

No	Kecamatan	Jumlah Tki	Jumlah Keluarga yang Ditinggal
1	Sumber Manjing Wetan	411	662
2	Dampit	221	364
3	Kalipare	57	131
4	Sumberpucung	143	170
5	Pagelaran	45	46
6	Lawang	12	26
7	Gondanglegi	117	206
8	Tajinan	10	31
9	Bantur	239	291
10	Singosari	5	22
11	Turen	100	233
12	Wajak	17	36
13	Donomulyo	150	243

Sumber: Pemerintah Kabupaten Malang Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2012.

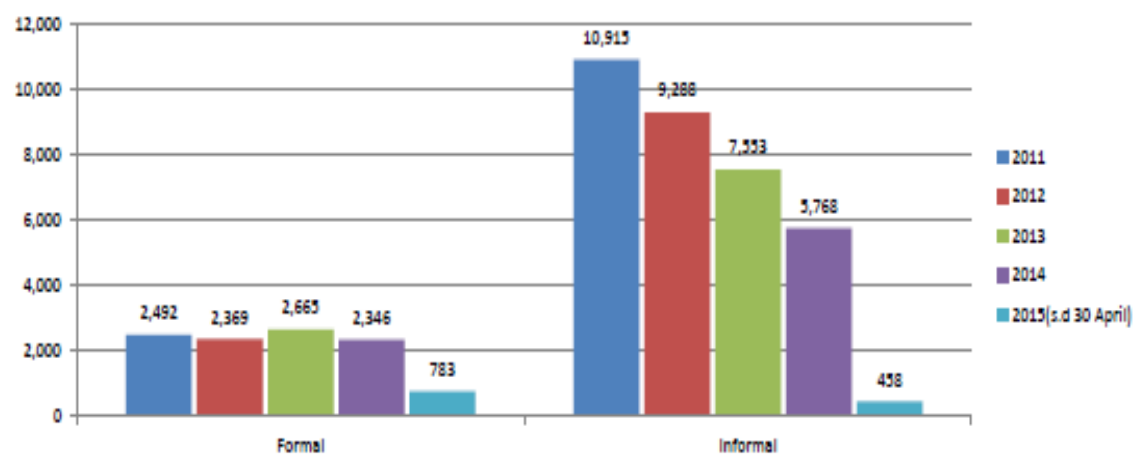
Menurut Saptandari (2014), Kabupaten Malang adalah salah satu daerah dengan asal Buruh Migran Perempuan sekitar 6-8% BMP asal Jawa Timur ke berbagai Negara seperti Hongkong dan Arab Saudi. Kontribusi BMP untuk pembangunan ekonomi sangat besar. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan pembangunan di wilayah tempat tinggal mereka, 50% dari jumlah keluarga yang ada di wilayah Kabupaten Malang memiliki anggota keluarga sebagai buruh migran, atau pernah menjadi buruh migran di beberapa negara.



**Tabel 10. Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Sektor Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)**

SEKTOR	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015(s.d 30 April)	%
Formal	2,492	19	2,369	20	2,665	26	2,346	29	783	63
Informal	10,915	81	9,288	80	7,553	74	5,768	71	458	37
Total	13,407	100	11,657	100	10,218	100	8,114	100	1,241	100

Sumber Data: Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)



**Gambar 10. Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Sektor Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)**

Sumber Data: Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)

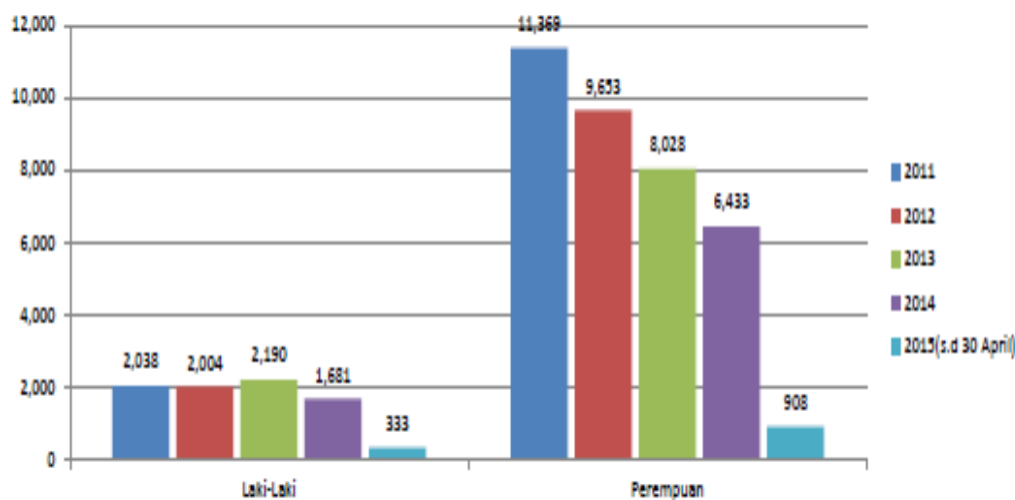
Berdasarkan data pada tabel 10, dapat disimpulkan bahwa terjadi kecenderungan kenaikan jumlah TKI sektor Formal, yaitu dari 19% di tahun 2011 sampai pada 63% pada 30 April 2015. Sedangkan untuk sektor informal terjadi kondisi yang sebaliknya. Kecenderungan jumlah TKI di sektor informal menurun dari tahun ke tahun. Pada tahun 2011, persentase jumlah TKI sektor informal sebesar 81%, 2012 sebesar 80%, sampai menuju angka 37% pada 30 April 2015.



**Tabel 11. Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Jenis Kelamin Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)**

JENIS KELAMIN	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015 (s.d 30 April)	%
Laki-Laki	2,038	15	2,004	17	2,190	21	1,681	21	333	27
Perempuan	11,369	85	9,653	83	8,028	79	6,433	79	908	73
Total	13,407	100	11,657	100	10,218	100	8,114	100	1,241	100

Sumber Data: Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)



**Gambar 11. Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Jenis Kelamin Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)**

Sumber Data: Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)

Berdasarkan data pada tabel 11, dapat disimpulkan bahwa jumlah TKI laki-laki cenderung naik dari tahun ke tahun sedangkan TKI perempuan memiliki kecenderungan yang menurun dari tahun ke tahun, walaupun keduanya sempat mengalami posisi stagnan yaitu pada tahun 2013 dan 2014. TKI laki-laki sebesar 21% dengan kuantitas orangnya sejumlah 2.190 di tahun 2013 dan 1.681 di tahun 2014. Sedangkan TKI perempuan stagnan di posisi 79% dengan kuantitas orangnya sejumlah 8.028 di tahun 2013 dan 6.433 di tahun 2014. Walaupun TKI perempuan memiliki kecenderungan yang menurun akan tetapi secara kuantitas

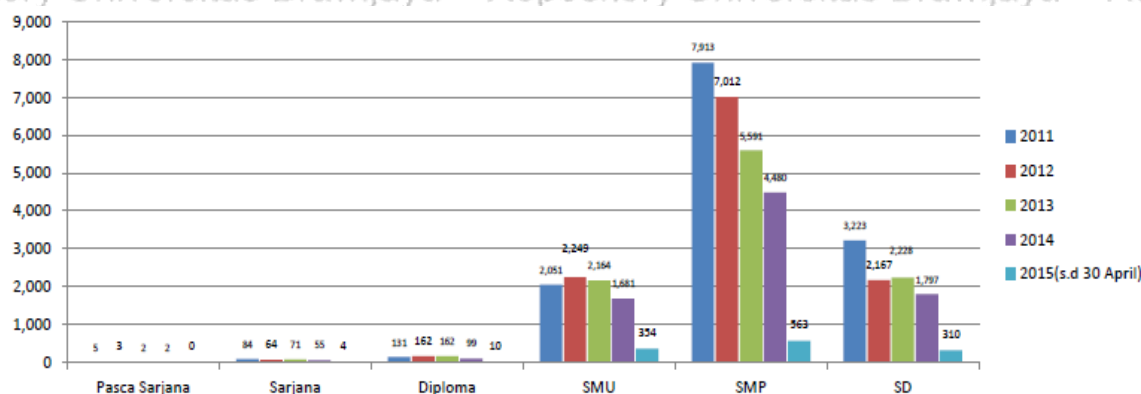


perbandingannya jauh lebih besar jumlah TKI perempuan dibandingkan TKI laki-laki.

**Tabel 12. Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Pendidikan Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)**

PENDIDIKAN	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015(s.d 30 April)	%
Pasca Sarjana	5	0.04	3	0.03	2	0.02	2	0.02	0	0.00
Sarjana	84	0.63	64	0.55	71	0.69	55	0.68	4	0.32
Diploma	131	0.98	162	1.39	162	1.59	99	1.22	10	0.81
SMU	2,051	15.30	2,249	19.29	2,164	21.18	1,681	20.72	354	28.53
SMP	7,913	59.02	7,012	60.15	5,591	54.72	4,480	55.21	563	45.37
SD	3,223	24.04	2,167	18.59	2,228	21.80	1,797	22.15	310	24.98
Total	13,407	100.00	11,657	100.00	10,218	100.00	8,114	100.00	1,241	100.00

Sumber Data: Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)



**Gambar 12. Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Pendidikan Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)**

Sumber Data: Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)

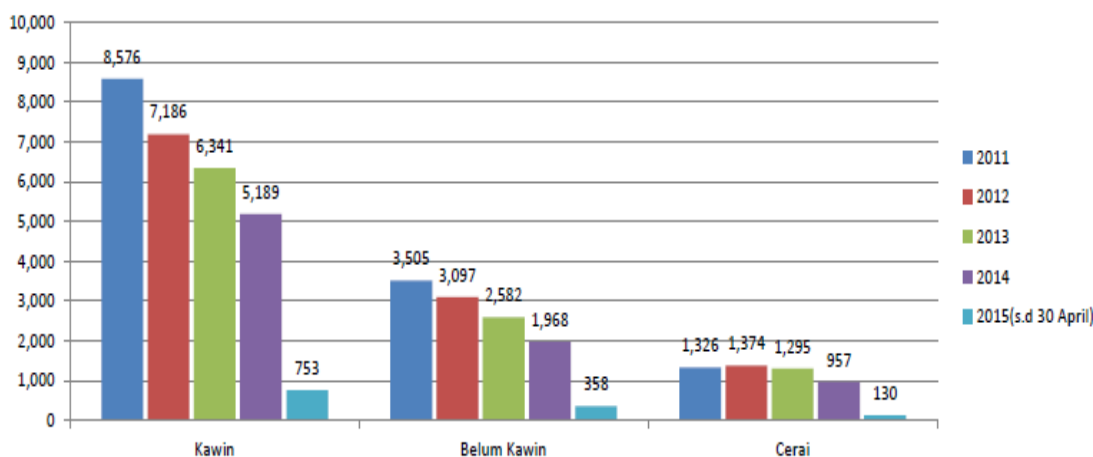
Berdasarkan data pada tabel 12 dapat disimpulkan bahwa jumlah TKI tertinggi adalah mereka yang berpendidikan akhir SMP, kemudian diikuti oleh TKI dengan pendidikan terakhir SD yaitu 111,56% mulai tahun 2011 sampai periode 30 April 2015, kemudian SMA 105,02% mulai tahun 2011 sampai periode 30 April 2015. Sedangkan untuk TKI dengan pendidikan akhir Sarjana dan Pascasarjana selalu kurang dari 1% per tahunnya. Dan untuk pendidikan akhir Diploma secara rata-rata masih lebih dari 1% pada periode 2011-30 April 2015.



**Tabel 13. Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Status Perkawinan Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)**

STATUS PERKAWINAN	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015 (s.d 30 April)	%
Kawin	8,576	64	7,186	62	6,341	62	5,189	64	753	61
Belum Kawin	3,505	26	3,097	27	2,582	25	1,968	24	358	29
Cerai	1,326	10	1,374	12	1,295	13	957	12	130	10
Total	13,407	100	11,657	100	10,218	100	8,114	100	1,241	100

Sumber Data: Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)



**Gambar 13. Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Status Perkawinan Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)**

Sumber Data: Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)

Berdasarkan data pada tabel 13, dapat disimpulkan bahwa jumlah TKI berstatus kawin menduduki persentase paling besar dibandingkan TKI belum kawin maupun cerai. Interpretasi sederhana penulis, kondisi ini dimungkinkan karena dorongan kebutuhan dan harapan orang-orang yang sudah berkeluarga untuk mendapatkan kesejahteraan yang lebih tinggi baik dari sisi kepemilikan



maupun apa yang dibutuhkan di masa mendatang sehingga membuat mereka memilih menjadi TKI.

**Tabel 14. Jumlah TKI Kabupaten Malang Berdasarkan Penempatan 25 Negara Terbesar Diminati Tahun 2011 s/d 2015 (s.d 30 April)**

No	Negara	2011	2012	2013	2014	2015 (sd 30 April)	Total
1.	Hong Kong	5001	4674	3928	2796	268	16667
2.	Taiwan	2057	2159	1931	1866	524	8537
3.	Saudi Arabia	2914	1038	1023	1080	93	6148
4.	Singapore	1259	1231	653	914	95	4152
5.	Malaysia	614	838	994	569	108	3123
6.	United Arab Emirates	553	628	738	238	28	2185
7.	Korea Selatan	273	206	215	149	13	856
8.	Brunei Darussalam	154	235	207	178	75	849
9.	Qatar	135	203	124	57	5	524
10.	Oman	56	66	51	53	16	242
11.	Bahrain	36	60	69	19	2	186
12.	Kuwait	44	50	48	34	2	178
13.	United States	41	56	38	24	1	160
14.	Macao Sar	29	34	15	7	0	85
15.	Syiria	76	0	0	0	0	76
16.	Japan	9	24	26	15	0	74
17.	Aljazair	38	2	20	4	0	64
18.	China	7	16	13	4	0	40
19.	Italy	9	11	11	2	0	33
20.	Spain	4	7	9	6	1	27
21.	Canada	0	4	8	8	0	20
22.	New Zaeland	6	3	5	5	1	20
23.	Seychelles	2	7	2	7	2	20
24.	Turkey	1	3	8	5	3	20
25.	Papua New Guinea	3	6	4	6	0	19
26.	Lainnya	86	96	78	68	4	332
	Total	13407	11657	10218	8114	1241	44637

Sumber Data: Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITFO BNP2TKI)

Berdasarkan data pada tabel 14, jumlah TKI terbesar tersebar di negara

Hong Kong, kemudian negara Taiwan.





## BAB V

### DESKRIPSI HASIL PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan sistem lunak atau *soft system methodology* (SSM). Pada tahap pertama telah dilakukan proses mengenali situasi permasalahan, pada tahap tersebut merupakan proses mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan situasi permasalahan berdasarkan fenomena yang diteliti. Pada bab ini merupakan tahap kedua SSM yaitu *problem situation expressed*, mengungkapkan situasi permasalahan. Situasi permasalahan distrukturisasikan menjadi *rich picture*, hal ini menunjukkan *riil world* dari situasi yang dihadapi dalam mengimplementasikan kebijakan Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.

Kebijakan Bina Keluarga TKI diatur dalam Permen Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No 20 Tahun 2010. Bina Keluarga TKI adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan masyarakat dengan memberdayakan ekonomi, menjaga keharmonisan dan melindungi anak keluarga TKI untuk mewujudkan tercapainya ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Pada pasal 6 dikemukakan langkah-langkah Bina Keluarga TKI tersebut ada tiga tahap yaitu pertama, persiapan yang meliputi fasilitasi, sosialisasi dan advokasi tentang perlunya pembinaan keluarga TKI; mengupayakan kesepakatan; dan membentuk kelompok kerja.

Kedua, pelaksanaan yaitu meliputi upaya yang dilakukan oleh masing-masing anggota kelompok kerja dalam melaksanakan program dan kegiatan Bina Keluarga TKI yang menjadi tanggung jawabnya. Ketiga, pemantauan dan evaluasi dilakukan oleh kelompok kerja Bina Keluarga TKI untuk mengawasi



pelaksanaan program dan kegiatan dari anggota kelompok kerja dengan memberikan bimbingan untuk memperbaiki dan mengatasi hambatan atau kendala. *Rich picture* yang akan dibuat menstrukturisasikan situasi permasalahan mengapa implementasi berhenti pada tahap persiapan.

### **5.1. Realita Implementasi Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.**

Pekerja migran adalah orang yang bermigrasi dari wilayah kelahirannya ke tempat lain dan kemudian bekerja di tempat yang baru tersebut dalam jangka waktu relatif menetap. Pekerja migran sebagai seorang yang bermigrasi atau telah bermigrasi dari suatu negara ke negara lain, dengan sebuah gambaran bahwa orang tersebut akan dipekerjakan oleh seseorang yang bukan dirinya sendiri, termasuk siapapun yang biasanya diakui sebagai seorang migran untuk bekerja. Pekerja migran mencakup dua tipe yaitu pekerja migran internal dan pekerja migran internasional.

Pekerja migran internal berkaitan dengan urbanisasi, sedangkan pekerja migran internasional tidak dapat dipisahkan dari globalisasi. Berdasarkan data pada tabel 15, dapat dijelaskan bahwa jumlah pekerja migran bermasalah sosial di Kabupaten Malang sebanyak 50 orang dengan jenis kelamin laki-laki sebanyak 13 (26%) dan perempuan sebanyak 37 (74 %). Dari data ini dapat disimpulkan bahwa jumlah pekerja migran bermasalah sosial di Kabupaten Malang didominasi oleh perempuan.

Pekerja migran internasional (luar negeri) adalah mereka yang meninggalkan tanah airnya untuk mengisi pekerjaan di negara lain. Persoalan TKI ini seringkali menyentuh para buruh wanita yang menjadi pekerja kasar di luar negeri, TKI biasanya diidentikkan dengan Tenaga Kerja Wanita (TKW atau





Nakerwan). Berikut data tentang pekerja migran bermasalah sosial di Kabupaten Malang, yakni :

**Tabel 15. Jumlah Pekerja Migran Bermasalah Sosial di Kabupaten Malang Menurut Jenis Kelamin dan Kecamatan Tahun 2016.**

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah	Persentase (%)	
		L	P		L	P
1	Donomulyo	3	11	22	13,64	86,36
2	Kalipare	0	19	11	0	100
3	Pagak	0	0	0	0	0
4	Bantur	2	0	2	100	0
5	Gedengan	0	0	0	0	0
6	Sumbermanjing	0	0	0	0	0
7	Dampit	0	0	0	0	0
8	Tirtoyudo	0	0	0	0	0
9	Ampelgading	0	0	0	0	0
10	Poncokusumo	0	0	0	0	0
11	Wajak	0	0	0	0	0
12	Turen	0	0	0	0	0
13	Bululawang	0	0	0	0	0
14	Gondanglegi	0	0	0	0	0
15	Pagelaran	0	0	0	0	0
16	Kepanjen	3	0	3	100	0
17	Sumberpucung	0	3	3	0	100
18	Kromengan	0	0	0	0	0
19	Ngajum	0	0	0	0	0
20	Wonosari	0	0	0	0	0
21	Wagir	0	0	0	0	0
22	Pakisaji	1	0	1	100	0
23	Tajinan	0	0	0	0	0
24	Tumpang	0	0	0	0	0
25	Pakis	0	0	0	0	0
26	Jabung	0	0	0	0	0
27	Lawang	0	0	0	0	0
28	Singosari	0	0	0	0	0
29	Karangploso	0	0	0	0	0
30	Dau	0	0	0	0	0
31	Pujon	0	0	0	0	0
32	Ngantang	0	0	0	0	0
33	Kasembon	4	4	8	50	50
<b>Total</b>		<b>13</b>	<b>37</b>	<b>50</b>	<b>26</b>	<b>74</b>

Sumber Data : Dinsos Kab. Malang Tahun 2016.



Bina Keluarga TKI merupakan program pemerintah untuk melaksanakan permasalahan keluarga TKI. Keluarga TKI adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri suami istri, atau suami, istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya atau ibu dan anaknya. Pelaksanaan program ini meliputi upaya yang dilakukan oleh masing-masing anggota kelompok kerja dalam yang menjadi tanggung jawabnya. Keanggotaan kelompok kerja tersebut meliputi unsur pemerintah dan masyarakat yang bertugas menyusun rencana aksi dan membentuk kelompok-kelompok keluarga TKI yang akan diberikan pembinaan.

Persiapan awal program Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang yaitu dengan diadakannya audiensi oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia pada Pemerintah Kabupaten Malang di Pringgitan di RR. Anusapati Kabupaten Malang. Acara tersebut dilaksanakan pada hari Senin, 2 September 2013.



**Gambar 14. Audiensi Program Bina Keluarga TKI Kementerian PP dan PA RI dengan Kabupaten Malang.**

Sumber: Dokumentasi Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2013.

Setelah audiensi tersebut dilakukan, tahap selanjutnya adalah membentuk tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Pada laporan pelaksanaan pembentukan Pokja Bina Keluarga TKI Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Tahun 2014, disampaikan bahwa hal ini



sebagai percontohan di Kabupaten Malang. Pada kesempatan tersebut juga dijelaskan bahwa Desa Tlogosari dengan jumlah TKI 199 orang dari jumlah penduduk 3852 dan KK 1245 orang diharapkan tidak mengirimkan lagi TKI sebagai pembantu rumah tangga tetapi mengirimkan tenaga kerja yang mempunyai kecakapan khusus seperti perawat, mantri, pekerja pabrika dan TKI yang dikirim harus mempunyai *skill* bukan *unskill*. Selain itu juga harus memutuskan mata rantai yang ibunya sudah menjadi TKI anaknya tidak menjadi TKI lagi.

Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang memberikan arahan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, tidak boleh tergantung pada Kabupaten tetapi bergantung dari anggota Pokja semua, karena tugas ini merupakan ibadah dan proyek akhirat. Pada pertemuan pembentukan Pokja Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari tersebut diminta untuk mendata keluarga TKI sesuai dengan forum yang disediakan melalui pertemuan dasa wisma, PKK, pengajian maupun melalui pertemuan yang lainnya. Terdapat usulan dari peserta pokja Bina Keluarga TKI tersebut apabila ada kegiatan pelatihan ketrampilan harus ada pendampingan SKPD terkait. Kegiatan sosialisasi Bina Keluarga TKI telah dilaksanakan di 5 desa dari 4 kecamatan di Kabupaten Malang.

**Tabel 16. Kegiatan Sosialisasi Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang**

NO	Tanggal	Tempat	Jumlah
1	6 Januari 2014	Desa Bandungrejo Kecamatan Bantur	33 orang
2	8 Januari 2014	Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo	29 orang
3	9 Januari 2014	Desa Tumpuk Renteng Kecamatan Turen	22 orang
4	11 Februari 2014	Desa Sumberejo Kecamatan Gedangan	30 orang
5	11 Februari 2014	Desa Sidodadi Kecamatan Gedangan	30 orang

Sumber: Laporan Kegiatan Bina Keluarga TKI Tahun 2014 Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang.





**Gambar 15. Sosialisasi Program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.**

Sumber: Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2014.

Pada laporan kegiatan Bina Keluarga TKI Tahun 2014 oleh Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang tersebut tertulis capaian kegiatan pembentukan Pokja Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari sebagai berikut:

- a. Terbentuknya Pokja Bina Keluarga TKI;
- b. Peserta mendapat wawasan dan pengetahuan tentang pemberdayaan perempuan, ketahanan keluarga, perlindungan terhadap keluarga TKI;
- c. Meningkatkan ketrampilan dan mampu membuka peluang kerja untuk meningkatkan pendapatan keluarga.

Terjadi perubahan struktur dari Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang menjadi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, hal tersebut diatur dalam Pasal 4 Peraturan bupati Malang Nomor 42 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dinas mempunyai tugas antara lain :

- a. melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan Daerah Bidang Kualitas Hidup Perempuan dan Keluarga, Bidang Data Informasi, Bidang



Pemenuhan Hak dan Partisipasi Anak, dan Bidang Perlindungan Perempuan dan Perlindungan Khusus Anak ;

b. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bidang sesuai dengan bidang tugasnya.

Berdasarkan observasi dan wawancara dengan Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, perangkat Kecamatan Donomulyo dan perangkat Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo, tidak ditemukan berkas susunan tim Pokja di tingkat kecamatan dan desa, bahkan mereka lupa akan program Bina Keluarga TKI karena terlalu lama tidak ada aktivitas. Berikut ini wawancara dengan Bapak "DR" aparat Kecamatan Donomulyo pada tanggal 23 Desember 2016.

"Saya belum menemukan dokumen SK Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kecamatan mbak, saya cari tidak ketemu. Saya sendiri saat itu yang hadir pada saat sosialisasi Program Bina Keluarga TKI. Seingat saya tim Pokja itu belum ada, kami juga lupa karena sudah lama sekitar tiga tahun lalu. Dari KP3A juga tidak menindaklanjuti"

Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh staf Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo "KD" pada tanggal 23 Desember 2016.

"SK Tim Pokja itu sudah saya cari-cari belum ketemu, di dalam arsip kami tidak ada, karena sudah lama juga. Seingat saya pas sosialisasi itu saya sedang tugas diluar. Sebelumnya saya dapat telpon, untuk menyiapkan teknis acara sosialisasi itu, tapi setelah itu kurang paham saya bagaimana tindak lanjutnya"

Ketidajelasan susunan tim Pokja tingkat kecamatan dan desa menjadi penyebab salah satu tidak berjalannya implementasi Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari. Tahapan berhenti pada tahap persiapan, kondisi ini menunjukkan adanya permasalahan sehingga program gagal diimplementasikan. Tidak ada aktivitas yang dilakukan tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa pasca sosialisasi dilakukan. Pada tahapan selanjutnya adalah menstrukturkan permasalahan yang terjadi.



## **5.2 Permasalahan yang Terjadi pada Implementasi Kebijakan Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.**

Upaya menggali permasalahan yang terjadi secara sistemik dilakukan dengan cara observasi dan wawancara. Observasi dilakukan pada lembaga/ instansi yang masuk dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari serta beberapa keluarga TKI di Desa Tlogosari. Berikut penjelasan mengenai berbagai permasalahan yang terjadi sehingga implementasi program tidak berjalan dengan baik.

### **5.2.1. Permasalahan Kurangnya Intensitas Komunikasi Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari.**

Persiapan awal implementasi program Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang yaitu dengan diadakannya audiensi oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia pada Pemerintah Kabupaten Malang. Selanjutnya komunikasi berlanjut pada sosialisasi di tingkat propinsi dengan mengundang dari KP3A Kabupaten/Kota se-Jawa Timur. Pertemuan Pokja di tingkat Kabupaten sudah dilakukan di awal, namun selanjutnya belum ada *follow up*. Komunikasi di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa sulit dilakukan, sehingga pesan tidak sampai pada yang bersangkutan. Kesulitan tersebut terjadi karena Pokja di tingkat kecamatan dan desa tidak berjalan. Tidak adanya komunikasi disebabkan karena tidak ada komando dari pimpinan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu "AN", berikut ini wawancara yang telah dilakukan pada tanggal 22 Juni 2016:

"Sosialisasi dari propinsi sudah dilakukan, diadakan rakor untuk tingkat Kabupaten, di tingkat Kabupaten sudah menindaklanjuti melakukan





sosialisasi di tingkat kecamatan dan desa, namun dari kecamatan tidak melakukan *follow up*. Kami menerima masukan usulan dari kelompok keluarga, maunya pelatihan apa sesuai dengan kebutuhan masing-masing kecamatan/desa.... Komunikasi Pokja di tingkat Kabupaten sudah dilakukan di awal, namun selanjutnya belum ada *follow up*. Yang sering komunikasi dengan KP3A adalah Disnaker, yang lain sibuk dengan Tupoksi masing-masing. Sebenarnya komunikasi antar SKPD bisa diupayakan tidak ada hambatan, ketika membutuhkan pertemuan jika kepala SKPD berhalangan maka akan digantikan stafnya. Namun yang terjadi adalah tidak adanya komando dari pimpinan, sehingga komunikasi antar tim pokja tidak terlaksana. Sedangkan, Komunikasi di tingkat kecamatan dan desa sulit dilakukan, pesan tidak sampai pada yang bersangkutan. KP3A bekerjasama dengan Disnaker, masing-masing memiliki ranah yang berbeda. Disnaker ranahnya mulai pemberangkatan TKI, hingga TKI pulang dengan segala permasalahan yang ada. Sedangkan ranahnya KP3A menangani keluarga yang ditinggalkan, yang tidak produktif akan diproduktifkan, yang tidak terampil akan diterampilkan dan yang tidak berdaya akan diberdayakan.

KP3A menjadi *leading sector* dari program Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang yang fokusnya pada keluarga TKI yang ditinggalkan. Namun ternyata tidak semua anggota tim Pokja mengetahui keberadaannya sebagai anggota tim.

Hal ini menjadi wajar jika tidak ada komunikasi di dalam internal tim.

Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Bapak "HR", wawancara dilaksanakan pada 5 Oktober 2016, berikut pernyataan beliau

"Sejak menjabat di bagian kesra tahun 2014, kami tidak tahu mengenai Pokja Bina Keluarga TKI, jadi belum pernah terlibat dan belum pernah ada yang menghubungi.. yang pernah kami lakukan mengadakan pelatihan-pelatihan untuk TKI Purna di Pujon".

Hal senada juga disampaikan oleh Bapak "IS", wawancara dilaksanakan pada 5 Oktober 2016

"Saya baru tahu sekarang ini kalau masuk SK Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, sampai sekarang belum pernah ada komunikasi dengan tim tersebut. Saya menjabat disini sejak tahun 2013, artinya sejak SK tersebut dikeluarkan Bupati".





Hal yang sama juga dialami oleh anggota tim Pokja yang lain.

Ketidaktahuan anggota tim terhadap SK Bupati mengenai susunan Tim Pokja

Bina Keluarga TKI menjadi penyebab tidak intensifnya komunikasi di internal tim

Pokja. Kemudian wawancara dilanjutkan dengan Bapak "ED", sebagai anggota

Bidang Pemberdayaan Ekonomi Keluarga TKI pada tanggal 5 Oktober 2016.

Berikut pernyataan Bapak "ED"

Saya baru mengetahui tentang SK ini, saya juga cari berkas-berkas dari pejabat sebelumnya.. kami tidak memiliki data mengenai Bina Keluarga TKI. Saya baru menjadi ketua bagian ekonomi tersier ini akhir tahun 2013, tapi memang biasanya mengenai dokumentasi kegiatan itu adanya di *leading sector*. Dalam Tupoksi bidang ekonomi tersier memang ada terkait tenaga kerja, namun terkait aturan Bupati yang baru, terkait tenaga kerja menjadi Tupoksi bagian Kesra. Seingat saya, saya belum pernah diundang tim Pokja ini.

Bapak "ED" menegaskan bahwa selama menjabat di Bagian Ekonomi Tersier Sekretariat Daerah Kabupaten Malang belum pernah menerima SK dan

menemukan dokumen yang berkaitan dengan program Bina Keluarga TKI. Hal lain dikemukakan oleh Ibu "NN", wawancara dilakukan pada tanggal 5 Oktober

2016, beliau sebagai anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI Bidang Pemberdayaan Ekonomi Keluarga TKI.

Seingat saya kita dikumpulkan satu kali dan tidak ada tindak lanjutnya. Kita dikumpulkan sebagai SKPD pendukung, tiga tahun yang lalu. Kalau koordinatornya tidak *koar-koar* ya gabisa mbak, kita sendiri programnya juga banyak, harusnya aktif mengundang dan mengumpulkan kita, kalo tidak dikumpulkan akhirnya kita pasif, kita sendiri punya kegiatan dan tidak bisa kita memasukkan kegiatan tiba-tiba di tengah tahun. Kita hanya *support*.

Pernyataan diatas menjelaskan bahwa komunikasi tim Pokja pernah dilakukan sekali dan kemudian pimpinan tidak aktif untuk mengkoordinir agar program bisa berjalan, kondisi tersebut menyebabkan anggota tim pokja bersikap pasif dengan program Bina Keluarga TKI dan lebih disibukkan dengan program di SKPD masing-masing. Hal ini senada dengan hasil wawancara dengan Ibu



“KT” selaku anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang.

Wawancara dilakukan pada tanggal 13 Oktober 2016.

“Pernah ada komunikasi, namun Pokja ini belum berjalan, baru sebatas identifikasi awal. Harapannya ada perencanaan, implementasi, evaluasi sehingga ada wujud nyata. Kita tidak bisa meloncati sistem, ada jaringan yang menjerat sulit untuk melesat. Seperti halnya organisasi, Pokja ini ada Sk-nya, namun jalan sendiri sehingga aktivitas Pokja berhenti.

Ibu “KT” menambahkan bahwa seharusnya dengan komunikasi yang baik, tim Pokja tidak hanya melakukan identifikasi awal permasalahan keluarga TKI, tetapi juga melakukan perencanaan. Seperti halnya sebuah organisasi, dalam sebuah tim itu ada sistemnya, tidak berjalan sendiri-sendiri dalam mewujudkan tujuan. Kondisi demikian menyebabkan aktivitas tim Pokja berhenti.

Pemikiran tersebut seiring dengan Bapak “GW” dari bidang pemberdayaan kesehatan dan sanitasi lingkungan Dinas Kesehatan Kabupaten Malang selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Wawancara dilakukan pada tanggal 17 Oktober 2016 sebagai berikut:

Sejak tahun 2013. Terus terang saya baru baca tentang SK ini, biasanya yang terkait dengan bina keluarga itu, di bidang lain bidang ketahanan keluarga. Saya belum pernah koordinasi dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI ini, pertemuan internal bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga jika undangan biasanya ditujukan ke Kepala dinas kemudian di disposisi, mungkin saja karena tanpa disertai SK dan lebih dekatnya ke bidang ketahanan dan keluarga seksi kesejahteraan keluarga, teman-teman juga pernah bekerjasama dengan KP3A. saya sendiri pernah hadir sekali, kaitannya dengan sosialisasi perlindungan anak TKI, kaitannya tentang aspek kesehatan keluarga yang mengadakan dari teman-teman Tenaga kerja dan KP3A, ada juga LSM yang membidangi masalah TKI. Pertemuan yang kedua, seingat saya tentang aktivitas TKI setelah kembali pulang, seperti buka swalayan. Kemudian jika suaminya jadi TKI bagaimana istrinya di rumah... Selanjutnya tidak ada undangan pertemuan lagi. Setiap kali ada undangan, awalnya melalui Kepala Dinas, baru kemudian setelahnya melalui *contact person* yang ada. Koordinasi tidak berjalan, tidak ada pertemuan berkala dan tidak memiliki *tool* untuk melakukan evaluasi.



Bapak "GW" menyatakan bahwa karena belum memiliki *tool* untuk mengevaluasi kinerja tim menyebabkan tim Pokja Bina Keluarga TKI ini tidak berjalan. Pemikiran tersebut seiring dengan pendapat ibu "HM", wawancara dilakukan dengan Ibu "HM" pada tanggal 24 Oktober 2016, beliau selaku anggota tim bidang perlindungan anak. Berikut ini pernyataan beliau:

"Idealnya tim bisa mengintervensi bareng-bareng, saling memberikan informasi, siapa mengerjakan apa, itu dulu pernah dilakukan sekali setelah itu tidak, mestinya itu rutin, akhirnya kita *lost contact* juga. Adakah dari 5 desa ini, SKPD lain melakukan apa kita *lost contact*. Kalo kami kan bagian dari Pokja, kalo kantor kami berkegiatan untuk Bina Keluarga TKI, seperti kegiatan hari ini ada kaitannya dengan bina keluarga TKI, kantor kami terus berproses, hanya untuk berkoordinasi dengan yang lain agak susah belum pernah ketemu lagi. Penjelasan *jobdes* diawal sudah pernah disampaikan, ada juga pembahasan yang ada kaitannya dengan keluarga TKI yaitu Perlindungan Perempuan Kelompok Rentan dan tentang hak-hak anak, intensitas ngumpul saat itu cukup intens, hanya memang khusus spesifik membicarakan tentang Pokja Bina Keluarga ini belum. Tapi mungkin saja dinas buat pelatihan-pelatihan, hanya saja karena tidak ada koordinasi jadinya tidak bisa mengukur capaian-capaian".

Berdasarkan hasil wawancara dengan ibu "HM" diatas, seharusnya dalam sebuah tim Pokja melakukan pertemuan dan komunikasi secara intens, sehingga antar anggota tim bisa saling memberikan informasi dan bisa saling mempengaruhi. Dengan demikian capaian dari kinerja tim lebih mudah diketahui dan dievaluasi. Apa yang dipikirkan ibu "HM" ini sejalan dengan Bapak "PW", wawancara dengan Bapak "PW" telah dilakukan pada tanggal 1 Desember 2016.

Berikut ini pernyataan beliau:

Kelompok kerja ini seperti kepanitiaan ya bu...,meskipun saya ditunjuk sebagai ketua pokja, saya tidak mengetahui secara detail selama tidak ada laporan dari *leading sector* instansi yang bersangkutan,kalau tidak ada input saya tidak tahu. Kendala apa yang dihadapi, sampai sekarang saya belum dapat laporannya.

Pernyataan diatas senada dengan apa yang disampaikan oleh Ibu "ST". Wawancara dengan Ibu "ST" pada tanggal 11 Januari 2017, beliau dari salah





satu LSM yang masuk dalam Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak. Setelah pembentukan tim Pokja, belum ada rencana aksi apa yang akan dilakukan, hal ini terjadi karena tidak ada komunikasi yang berkelanjutan dari tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat kabupaten. Sebagian anggota tim Pokja sebenarnya memiliki aktivitas yang berkaitan dengan program Bina Keluarga TKI, namun karena tidak ada komunikasi di internal tim menyebabkan potensi yang ada tidak terhimpun dengan baik. Berikut ini ulasan dari Ibu "ST":

"Proses ini tidak butuh waktu lama, seingat saya pasca sosialisasi dari Jakarta di Malang hotel *regend* kemudian pertemuan sekali dan setelah itu Pokja sudah langsung jadi dan setelah itu tidak ada tindak lanjut mengenai tim pokja ini. *Opo seng ape dilakoni*, pasca pertemuan pertama saya tidak ingat pastinya, sepertinya pernah diusulkan namun kemudian karena tidak ada yang terus *nagih* atau mengingatkan maka jadinya terlupakan. Sebetulnya di kabupaten Malang kami berkontribusi dalam hal perlindungan anak.. LPKP memang konsen pada perlindungan anak pada 2003 mendorong kabupaten Malang memiliki komite perlindungan anak dan perempuan, pada komite tersebut ada sub komite/sub bagian yaitu sub komite penghapusan pekerja anak, penghapusan *trafficking*, eksploitasi seksual komersial anak (anak-anak yang dilacurkan di tempat prostitusi), saat itu kami konsen kesana dan kami memastikan kabupaten Malang memiliki angka yang cukup tinggi korban *trafficking*, PSK dan angka pekerja anak. Kami bekerja dengan jaringan terkait ketiga hal tersebut, dari situ kemudian direspon kementerian pemberdayaan perempuan dan anak, diindikasikan bahwa banyaknya *trafficking* dari banyaknya buruh migran, kami memfasilitasi permasalahan anak-anak buruh migran dengan membentuk gugus tugas bina keluarga TKI lintas sektor.. nah ini tergantung dari *lead* nya, kalo membaca dari SK pokja Bina Keluarga TKI yang jadi ketua Pokja Bina Keluarga TKI yaitu asisten kesra, ketika koordinasi dan lain-lain tidak berjalan maka kita melakukan sebatas sejauh kami punya kapasitas, kemampuan sumber daya".

Permasalahan komunikasi yang longgar karena *leading sector* tidak pernah melaporkan perkembangan yang terjadi, jika ada komunikasi maka akan diketahui berbagai kendala yang dihadapi, dengan demikian dapat dicarikan alternatif solusi bersama. Tidak adanya komunikasi dalam tim Pokja Bina



Keluarga TKI juga disampaikan oleh Bapak "AT". Berikut ini wawancara dengan Bapak "AT" pada tanggal 1 Desember 2016:

"Kalau terkait bina keluarga TKI, saya merasa seingat saya tidak pernah dilibatkan. Setelah SK ini ditetapkan apa ada pertemuan saya tidak tahu, harusnya ada pertemuan berkala, dimintai laporannya bagaimana evaluasi, perkembangannya, bagaimana pembinaannya... Biasanya ada surat dari Bupati atau Sekda terkait program ini, SKPD bla..bla.. melakukan bidang apa,.. seperti sekarang ada surat, PKK ada lomba.. kami dapat surat untuk melakukan pembinaan di bidang hukum.. Harusnya saya tahu tentang SK ini, apalagi ini bentuknya Pokja, mestinya kami diundang utk dimintai aspirasi, ada pertemuan berkala agar tahu perkembangan dan evaluasi"

Permasalahan tidak intensifnya komunikasi juga dirasakan oleh Bapak "PM". Wawancara dengan Bapak "PM" selaku koordinator bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Wawancara dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2016

"Komunikasi tidak terjadi karena di Kabupaten ini barusan ada mutasi, orang yang sebelumnya masuk di Pokja ini dipindah, diganti dengan orang lain dan penerusnya tidak tahu karena belum dikasih amanat. Personil sering berganti, dan orang yang dilimpahkan tidak tahu Pokja itu banyak ada program kota layak anak, di dalamnya termasuk bina keluarga TKI. Pokja itu banyak ada program kota layak anak, di dalamnya termasuk bina keluarga TKI".

Menurut keterangan dari bapak "PM", permasalahan komunikasi tim Pokja Bina Keluarga TKI terjadi dikarenakan karena terjadi mutasi pegawai, pejabat yang baru tidak mendapatkan informasi dari pejabat sebelumnya sehingga terputus. Hal ini seiring dengan yang dialami Bapak "ES". Berikut ini wawancara dengan Bapak "ES" yang telah dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2016:

"Saya baru menjabat tahun 2015, saya juga baru tahu ini. Selama saya menjabat tidak ada komunikasi tentang Pokja ini, biasanya ada memo yang disampaikan ke saya, tapi ini tidak ada, tidak ada penjelasan-penjelasan tentang itu"

Komunikasi tidak efektif dan tidak maksimal karena koordinator tim tidak mengintegrasikan anggota tim Pokja yang berasal dari lintas sektor, dari SKPD





yang terlibat, NGO dan unsur perguruan tinggi. Bahkan yang terjadi adalah anggota tim Pokja lupa bahwa yang bersangkutan merupakan bagian dari anggota tim. Berikut ini hasil wawancara dengan Ibu "EV" pada tanggal 13 Desember 2016.

"Kalau sekilas Pokja itu 2013 saya sampai lupa masuk tim Pokja tersebut, Pokja itu lintas sektor, lintas kelembagaan, ada dari NGO juga selama ini saya di pusat studi gender belum banyak terlibat dalam proses bina keluarga TKI tersebut. saya katakan Pokja Bina Keluarga TKI ini tidak sering melakukan koordinasi dan evaluasi tidak berjalan efektif dan maksimal, selama ini seperti itu. Selama ini kita tergantung pada Pemerintah Daerah, jadi kami melakukan sesuai tupoksi kelembagaan kami, melakukan riset, pengabdian. Secara pribadi, karena kami sering bekerja sama dengan KP3A, komunikasi sering kami lakukan terkait pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, memang saya kurang maksimal, karena tidak ada koordinasi di tim pokja, bahkan saya juga lupa kalau masuk di Tim Pokja itu, saya di lembaga ini tidak banyak terlibat".

Hal lain yang menjadi pertanyaan mengapa komunikasi tidak berjalan adalah apakah SKPD yang tergabung dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI sudah menjadikan program Bina Keluarga TKI masuk dalam program kerjanya. Pernyataan tersebut disampaikan saat wawancara dengan Ibu "FD" pada tanggal 13 Desember 2016, beliau selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga menjelaskan sebagai berikut:

"Waktu itu keluarga TKI dikumpulkan ditingkat kecamatan, diadakan penyuluhan semacam sosialisasi, dari dinas yang menjelaskan dan saya hanya mendengarkan. Setelah itu saya tidak tahu. Saya juga baru tahu tentang SK Bupati ini, harusnya ditindak lanjuti, namun dalam tanda kutip apa beneran ditindak lanjuti atau hanya sekedar mengimbangi aturan tersebut. Kalau dilihat tahunnya, SK tersebut tahun 2013, apa mungkin muslimat tidak tahu, tapi memang sampai saat ini tidak ada undangan dan tidak ada komunikasi. Putus, ini kan ketua Pokjanya dinas, kalau di dinas tidak muncul program kerja sehingga tidak muncul kegiatan ya otomatis komunikasi tidak sambung, apa program ini ada di setiap tahunnya??



Pihak kecamatan juga merasakan hal yang sama, program Bina Keluarga

TKI tidak berjalan karena belum ada tindak lanjut dari tim kabupaten, karena tidak ada komunikasi sehingga tim kecamatan tidak memahami bagaimana menjalankan program Bina Keluarga TKI. Wawancara dengan Bapak "DR", selaku Sekretaris Kecamatan Donomulyo pada tanggal 23 Desember 2016.

"Pokja bina keluarga TKI di tingkat kecamatan belum ada aktivitas, karena belum ada tindak lanjut dari kabupaten, justru dari kabupaten belum turun ke kecamatan-kecamatan, dari kecamatan hanya menunggu, kami menunggu dari KP3A, jika sudah arahan maka kami akan buat.. sudah ada sosialisasi tapi belum ada penekanan, sehingga kami tledor...saat sosialisasi jelas apa yang disampaikan pentingnya bina keluarga TKI hanya saja kalau tidak ada penekanan kami juga bingung, desa diminta untuk membentuk Pokja, tidak ada tindak lanjut pasca sosialisasi, tidak ada pembinaan".

Komunikasi terputus pasca sosialisasi menyebabkan pembinaan untuk tim kecamatan dan desa tidak berjalan. Pernyataan Bapak "DR" diatas seiring dengan tim desa. Berikut ini wawancara dengan Ibu "LK" dan Ibu "TR", selaku aparat Desa Tlogosari pada tanggal 30 Desember 2016.

"Saya di telpon diminta menyiapkan acara sosialisasi Bina Keluarga TKI dan membentuk Pokja. Karena tidak ada tindak lanjut maka lupa. Setelah sosialisasi, belum ada tindak lanjut dari atasan, tindak lanjutnya bagaimana, solusinya bagaimana, apa ada pembinaan atau tidak dari atasan? Kalau tidak arahan, kami juga tidak tahu. Karena sudah lama juga....."

Berdasarkan Wawancara dengan Pak "PN" sebagai suami Ibu "SS" sebagai salah satu Tenaga Kerja Wanita yang bekerja di Hongkong dari desa Tlogosari, selama ini belum mengetahui ada program Bina Keluarga TKI. Program ini tentunya menjadikan keluarga TKI yang ditinggalkan sebagai kelompok sasaran, namun dalam kenyataannya program ini belum tersosialisasi secara menyeluruh kepada kelompok sasaran. Wawancara dilakukan pada tanggal 30 Desember 2016.



“Saya bekerja di Surabaya, anak saya sama neneknya. Setiap seminggu atau dua minggu sekali saya ke donomulyo. Selama ini tidak mengetahui program Bina Keluarga TKI, belum pernah dapat informasi tentang hal tersebut, belum ada komunikasi dengan perangkat desa”

Selanjutnya wawancara juga dilakukan pada Ibu “PC” pada tanggal 6

April 2017. Hal senada juga disampaikan oleh beliau, berikut paparan dari ibu

“PC”:

“Sasaran program ini untuk keluarga TKI/TKI Purna, kenapa dibentuk Pokja? Forum untuk menjembatani permasalahan-permasalahan persoalan yang terjadi, kebutuhan untuk membantu keluarga TKI untuk memecahkan masalahnya. Kelompok kerja ini mengumpulkan *stakeholder*. *Stakeholder* harapannya ada sumbangsih pemikiran, ada kepedulian, bagaimana melihat keluarga TKI, pola asuh anak, bagaimana menjaga keharmonisan keluarga agar tidak terjadi perceraian, pemanfaatan hasil selama menjadi TKI, namun komunikasi di Tim Pokja tidak berjalan, hanya sekali dulu. Komunikasi di internal bidang pokja juga belum jalan. Ini rencana mau dimulai lagi”

Dari uraian hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa tidak ada komunikasi yang intensif di internal Tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo serta di tingkat Desa Tlogosari.

Komunikasi hanya berjalan di awal saat akan pembentukan tim pokja dan saat sosialisasi di tingkat desa yang menjadi sasaran program Bina Keluarga TKI.

Tidak intensifnya komunikasi menyebabkan tidak sampainya informasi mengenai

Program Bina Keluarga TKI kepada tim Pokja desa, kecamatan, kabupaten serta pada kelompok sasaran. Hal tersebut mengakibatkan tidak terjadinya proses

transformasi dan belum adanya pemahaman yang utuh pada anggota tim

Pokja. Implementasi Program Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo

Kabupaten Malang tidak efektif, karena anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI

kurang mengetahui apa yang harus dilakukan. Keputusan-keputusan kebijakan

dan perintah-perintah tidak diteruskan kepada personil yang tepat. Hal ini karena

komunikasi yang dilakukan kurang akurat dan tidak dapat dimengerti dengan





baik oleh Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, selain itu karena tidak adanya petunjuk pelaksanaan sehingga tidak mudah dipahami.

### **5.2.2. Kurangnya Info atau Data Mengenai Keluarga TKI di Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang Kurang Akurat.**

Sosialisasi program Bina Keluarga TKI telah dilaksanakan di Desa Tlogosari pada tanggal 8 Januari 2014. Agenda sosialisasi salah satunya adalah menggali kebutuhan yang diinginkan keluarga TKI agar terlepas dari berbagai permasalahan yang dihadapi. Akibat dari kurangnya data mengenai jumlah anggota keluarga TKI yang ditinggalkan serta kondisi riil permasalahan keluarga TKI, menjadikan pemerintah belum banyak terlibat dalam pengelolaan ekonomi rumah tangga TKI, menjaga ketahanan dan keharmonisan keluarga serta terhadap perlindungan anak TKI.

Berdasarkan panduan umum Bina Keluarga TKI dibutuhkan data mengenai kebutuhan yang diperlukan seperti jenis pelatihan kewirausahaan, kebutuhan kerjasama dengan perusahaan dan lembaga keuangan, data mengenai ketahanan fisik dan nonfisik keluarga TKI serta mengenai permasalahan pengasuhan dan pendidikan anak. Ketidakterersediaan data tersebut diketahui dari hasil wawancara dengan Ibu "AN" selaku anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI anggota bidang pemberdayaan ekonomi, wawancara dilakukan pada tanggal 22 Juni 2016.

"Program bina keluarga TKI fokusnya pada keluarga TKI yang ditinggalkan, KP3A juga memperhatikan anak-anak yang ditinggalkan, agar anak keluarga TKI tetap melanjutkan sekolah, dalam hal ini kerjasama dengan Dinas Pendidikan. Bimbingan manajemen untuk keluarga TKI yaitu mengarahkan agar dana yang ada (dari hasil kerja jadi TKI tersebut) digunakan untuk hal-hal produktif bukan konsumtif. Kemudian, menekan agar TKI tidak kembali ke luar negeri. Selanjutnya, memperhatikan usulan-usulan dari keluarga, butuh ketrampilan apa dan selanjutnya KP3A menindaklanjuti. Namun program ini belum berjalan





salah satunya karena kurangnya info atau data yang akurat mengenai keluarga TKI“

Banyak kasus para TKI tidak memberikan informasi kepada aparat desa bahwa yang bersangkutan pergi keluar negeri untuk menjadi buruh migran. Hal tersebut bisa terjadi karena segala urusan administratif untuk menjadi TKI diselesaikan oleh pihak agen. Berikut ini wawancara dengan Ibu “HM” dilakukan pada tanggal 24 Oktober 2016, beliau selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak.

“Penyusunan *draft* Perdes Migrasi Desa Urek-Urek dan Putat Lor sudah dilakukan pada tanggal 24 Oktober 2016, proses inisiasi sudah dilakukan pada bulan September 2016. Pertemuan tersebut di hadiri oleh P2TPA, fasilitator dari LPKP Jawa Timur, perwakilan dari 2 desa masing-masing desa 3 orang, yaitu dari desa urek-urek dan putat lor, BPD, tokoh perempuan desa serta staf desa. Hasilnya adalah pertama, pencegahan trafficking, kedua, memulai nyusun perdes, dan ketiga, mengumpulkan data yang berbentuk angka, berapa yang bekerja di Luar Negeri dan keluar kota. Untuk perdes migrasi, harapannya kalo orang keluar masuk dari desa itu terdata dengan jelas, mereka akan lebih terlindungi dari pengiriman tenaga kerja ilegal. Kabupaten susah untuk *mentelengi* orang keluar masuk Desa, orang PPTKIS mereka lebih suka memakai jasa luar daerah, yang daftar ke kabupaten atau Kota Malang itu rata-rata yang daftar dari blitar, luar malang. orang Malang sendiri daftarnya lewat Jakarta, kalau masalah administrasi diselesaikan oleh mereka. Maka di tingkat desa lebih mudah, siapa yang bekerja, siapa yang membawa“.

Berdasarkan wawancara diatas, P2TP2A berupaya menginisiasi terbentuknya Perdes Migrasi dengan tujuan agar ada alur pendataan secara rapi warga yang keluar masuk menjadi TKI. Sebelum TKI berangkat keluar negeri harapannya bisa menyampaikan data kondisi keluarga yang ditinggalkan.





**Gambar 16. Penyusunan Draft Perdes Migrasi.**

Sumber: Dokumen P2TP2A Kabupaten Malang, 2016.

Dari hasil observasi dan wawancara diketahui bahwa Tim Kabupaten dan Kecamatan tidak mengetahui dengan baik bagaimana kondisi keluarga TKI di Desa Tlogosari kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang, karena sumber data ada di Tingkat desa. Sedangkan di tingkat desa kesulitan menghimpun kondisi keluarga TKI karena memang selama ini tidak ada forum untuk mewadahi antara keluarga TKI, aparat kecamatan atau desa. Faktor lain karena keluarga TKI cenderung tidak terbuka jika sedang mengalami permasalahan dan kondisi renggangnya kerukunan hidup bermasyarakat. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara peneliti dengan Ibu "TR", selaku aparat Desa Tlogosari pada tanggal 30 Desember 2016.

"Di desa Tlogosari ada 199 TKI dan mantan yang terdata pada bulan Februari 2014. Keluarga TKI juga belum tentu mau jika ada undangan pembinaan. Tidak mau datang ke kantor desa karena jarak yang jauh dari rumahnya. Warga desa yang berangkat keluar negeri menjadi TKI seringkali pergi tanpa laporan ke desa, setelah dapat surat dari disnaker langsung koordinasi dengan PL, tahunya sudah berangkat karena surat menyurat diurus oleh agen. Data keluarga TKI di Desa Tlogosari belum ada, adanya jumlah TKI saja. Disaat kami tanya tentang kondisi keluarga yang ditinggalkan, mereka tidak suka, marah-marah".



Pernyataan tersebut senada dengan Bapak "DR", selaku Sekretaris Kecamatan Donomulyo. Wawancara dilakukan pada tanggal 23 Desember 2016, berikut ini pernyataan beliau:

"Kecamatan belum mempunyai Data TKI, sudah minta ke kelurahan-kelurahan dan kalo dimintai bilanganya ya pak..ya pak tapi nyatanya belum terkumpul, karena yang punya data di dantor desa. Petugas dari Kecamatan yang ngurusi TKW juga sudah pensiun. Kecamatan memberikan arahan untuk melakukan usaha bagi TKI purna seperti buka salon, warung, ada 3 orang mandegani".

Selanjutnya wawancara juga dilakukan pada Ibu "PC" pada tanggal 6 April 2017. Hal senada juga disampaikan oleh beliau, berikut paparan dari ibu "PC":

"Kendala kami salah satunya adalah data yang sulit, mau menyentuh bagaimana? Kami tidak tahu berapa jumlah TKI dan keluarga TKI di RT A, desa A. Data TKI sulit, Disnaker saja sulit mendapatkan berapa jumlah TKI apalagi data mengenai keluarga TKI, karena data yang berangkat lewat Kabupaten Malang, belum tentu TKI tersebut berasal dari Kabupaten Malang. Kalaupun dikumpulkan di jam kerja sulit, harus di luar jam kerja, itu yang jadi kendala."

Berdasarkan uraian diatas diketahui bahwa data keluarga TKI di Desa Tlogosari belum ada dikarenakan belum adanya kerjasama yang baik antara Tim Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari dalam pemenuhan kelengkapan data kondisi keluarga TKI. Di sisi lain karena belum ada sistem yang mengatur agar TKI yang keluar negeri harus menyampaikan kondisi keluarga yang ditinggal dan juga faktor dari keluarga TKI yang cenderung tertutup menjadikan hambatan tersendiri belum tersedianya data. Tanpa ada data yang lengkap maka sulit kiranya mengimplementasikan kebijakan dengan baik, dan hal ini tentunya menjadi prasyarat utama untuk dipenuhi agar kebijakan tersebut bisa berhasil sesuai dengan tujuan.



### 5.2.3. Lemahnya *Top leader* Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang.

Sikap pimpinan sangat mempengaruhi berjalan atau tidaknya sebuah kebijakan. *Top leader* Tim Pokja Bina Keluarga TKI, ketua Pokja, wakil dan sekretaris belum menggerakkan anggota tim Pokja dibawahnya. Kondisi seperti ini menyebabkan aktivitas tim Pokja terhambat, anggota tim tidak memahami dengan baik apa tujuan dan langkah-langkah yang harus dikerjakan.

Sebagaimana hasil wawancara kepada Bapak "ES" yang telah dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2016.

"Kami berkomitmen dalam menjalankan tugas, kami bekerja ini tidak hanya terjebak dengan rutinitas, tapi harus ada inovasi dan itu selalu dikembangkan, domainnya BPM ini banyak seperti pengembangan obyek pariwisata, BPM terlibat dalam pengembangan masyarakat, mau tidak mau kita turun tangan dan itu tidak salah. Kalau berdasarkan SK, KP3A sebagai *leading sector* tidak jalan, saya juga baru tahu dan membaca SK ini. Mestinya *leading sector* yang mengumpulkan dan membuat rencana kegiatan".

Pernyataan diatas dibenarkan oleh Bapak "PW", wawancara telah dilakukan pada tanggal 1 Desember 2016. *Leading sector* belum melakukan tugas administratif maupun teknis, tidak melakukan pertemuan rutin dan evaluasi. Sedangkan ketua tim Pokja sendiri memiliki banyak tugas untuk melakukan koordinasi dengan berbagai SKPD, jika *leading sector* tidak aktif untuk menggerakkan tim pokja yang terdiri dari berbagai *stakeholder* maka program Bina Keluarga TKI tidak bisa berjalan optimal.

Dalam Keputusan Bupati ini, Saya sebagai asisten kesra ditunjuk sebagai ketua Pokja, tetapi secara teknis di kantor atau dinas yang bersangkutan, data detailnya ada di Kantor Pemberdayaan dan Perlindungan Anak (KP3A), juga dilengkapi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Tim. Pokja sudah pernah mengadakan pertemuan namun saya tidak punya data detailnya hasil pertemuan bagaimana yang lebih tahu KP3A, yang secara teknis menangani itu, saya lupa, karena banyak koordinasi tugas lain. Harusnya dilakukan pertemuan rutin dan evaluasi bagaimana pelaksanaannya, karena berdasarkan amanahnya dilaporkan hasilnya kepada Bupati, lha ini teknis yang lebih tahu instansi yang menangani, nah ini yang mengajukan adalah dari KP3A. Berdasarkan SK Bupati ini





Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang bertanggung jawab secara administratif maupun teknis atas pelaksanaan tugas Kelompok Kerja sebagaimana dimaksud dalam Diktum Kedua beserta akibat hukum yang ditimbulkan dari penetapan Keputusan Bupati ini, jadi *leading sector*.

Pernyataan lain disampaikan oleh ibu "EV", bahwa tim Pokja Bina Keluarga TKI tidak terlaksana karena berjejarinya tidak kuat dan anggota tim belum merasa *leading sector* menggerakkan anggotanya. Semua kegiatan masih tersentral pada *leading sector* Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Program Bina Keluarga TKI ini belum memiliki strategi yang akan dilakukan di masing-masing bidang, baik bidang pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta bidang perlindungan anak.

Wawancara dengan Ibu "EV" telah dilaksanakan pada tanggal 13 Desember 2016

Di tingkat Pemerintah Daerah sebagai *leading sector* yang menggerakkan, kami di lembaga ini tinggal melaksanakan apa yang menjadi programnya. Bagaimana yaa, kalau Pokja itu berjejarinya harus kuat, namun belum mengarah kesana. Program-program apa yang akan dilakukan Pokja belum ada, semuanya masih tersentral di KP3A, program-program itu.

Uraian diatas senada dengan apa yang disampaikan oleh Ibu "ST", bahwa *leader* atau aktor kunci tidak menggerakkan tim dibawahnya, dan hal ini menjadi logis mengapa program Bina Keluarga TKI tidak berjalan. Wawancara dengan Ibu "ST" telah dilakukan pada tanggal 11 Januari 2017, beliau dari salah satu LSM yang masuk dalam Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang di bidang perlindungan anak.

Aktor kunci tidak menggerakkan, kalau tidak pak Asisten minimal wakil ketua dan sekretaris menggerakkan, dulu ketua Disnaker namanya pak Gatot, orangnya aktif setelah pensiun program siaran di Radio tidak berjalan, pak Gatot ini yang membidangi Jaminan Perlindungan Tenaga Kerja, siaran tiap pekan berjalan dan jejaring aktif, ini sebagai sarana kita untuk bertemu. Nah setelah beliau diganti, teman yang menggantikan ini dibawa ke kantor LPKP, beliau menyampaikan kepada penggantinya





termasuk program yang harapannya bisa dilanjutkan dan ditunjukkan jaringannya ini-ini, tapi pasca itu tidak ada yang menghubungi kita...Apalagi tupoksi di Disnaker lebih kearah TKI bukan ke keluarga TKI, jika sudah ada pergantian pemimpin tidak mudah... Posisi Pokja Bina Keluarga TKI wakil ketua dari Disnaker, dan sekretarisnya KP3A, harusnya Disnaker yang menggerakkan, jika Disnaker tidak bergerak ya sudah, sementara teman-teman di bawah kalau dulu dulu KPPA dibawah Bapeda, karena kita yang yang mendorong awal, kami berupaya mengingatkan di KPPA kapan nih pertemuan.. kami *support*lah seperti konsumsi.. nah begini ini jika aktor kunci tidak bergerak, juklak juknis ada tetapi jika *leadernya* tidak jalan maka ya susah berjalan. Seingat saya sosialisasi di awal, ada pokja dan selanjutnya tidak ada pertemuan.

Berdasarkan data diatas dapat diketahui bahwa lemahnya *top leader* menjadi menjadi pendukung belum berjalannya program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. *Top Leader* belum menjalankan tugas sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak No 20 Tahun 2010 dan pimpinan merupakan penentu berjalan atau tidaknya sebuah program.

#### **5.2.4. Belum Adanya Keterpaduan Hirarki pada Tim Pokja Bina Keluarga TKI di Tingkat Desa, Kecamatan dan Kabupaten Malang Terhadap Tujuan.**

Kesukaran-kesukaran untuk mewujudkan tindakan yang terkoordinasi terjadi di dalam lingkungan tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari. Tidak tercapainya keterpaduan tersebut karena lemahnya koordinasi dan lemahnya *top leader* Pokja Bina Keluarga TKI. Anggota Tim Pokja cenderung bekerja sesuai Tupoksi masing-masing, dan tidak memadukannya dalam ranah program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang. Berikut ini hasil wawancara dengan Bapak "PM" selaku koordinator bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Wawancara dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2016



“Kegiatan kita untuk balita itu tumbuh kembang anak, untuk anak remaja kita lakukan pusat informasi dan konseling, kita latih ketrampilan seperti membuat kripik, *goal*nya menambah penghasilan *income* keluarga, yang sering kita lakukan sesuai dengan tupoksi BKKBN, jika sudah *urgen* baru kerja secara tim...Sepulang jadi TKI, anak bertambah, kita kenalkan pogram keluarga berencana. Program keluarga berencana saai ini lebih luas, untuk mempersiapkan remaja lebih mandiri dan berkualitas, sebagai generasi penerus cita-cita bangsa, tidak hanya kontrasepsi saja, tidak hanya membatasi jumlah anak, termasuk keluarga TKI. TKW keluar negeri, suaminya di rumah. Penghasilannya dikirim ke rumah, yang di rumah uangnya dipakai kawin lagi, sepulang dari TKW mendapati keluarga yang rusak. Upayanya seperti apa, yang kami lakukan dari Badan Keluarga Berencana membina agar tidak terjadi kasus seperti itu atau meminimalisir para anak-anaknya kita bina, juga dipantau terkait peningkatan penghasilan keluarga melalui ketrampilan. Kita harus kolaborasi, bermitra dengan KP3A, BNN kenakalan remaja terkait narkoba. Generasi muda ini asset yang kita bina. Bagaimana kita menterjemahkan bahwa anak ini anugrah, juga amanah.. nah ini yang berat, bagaimana menjalankan amanah ini sebaik-baik mungkin. Kalo kita lihat penjambret remaja, banyak kita jumpai di lapangan, banyak kenakalan anak, harusnya tidak anaknya saja yang disalahkan..ini tidak menutup kemungkinan karena orang tua tidak melaksanakan amanah dengan baik, pergaulan bebas, jadi tidak saja semata-mata kebutuhan anak itu difasilitasi disekolahkan yang baik, dipondokkan..apa kalau sudah dipondokkan itu merupakan jaminan anak ini menjadi anak yang sholeh atau sholehah, tanpa peran serta orang tua, kadang-kdang dipasrahne ustadz, kenyataannya santri-santri di pondok melakukan pergaulan bebas, kena narkoba. Jadi tidak jaminan 100% anak di pondok terhindar dari itu, maka dari itu kami juga berkolaborasi dengan pondok, ulama membekali anak didik kita dengan bekaln agar menjadi anak yang tidak cengeng, mandiri, tidak terpengaruh dengan gadget, pengaruh internet. Pembinaan dari keluarga, di bidang keluarga sejahtera ada tiga program “Tribina”, Bina Keluarga Balita, program tumbuh kembang balita, Bina Keluarga Remaja..target grupnya remaja dan Bina Keluarga Lansia program untuk lansia. Pada program lansia, kita semangat agar tidak mupus, kok ga mati-mati, akhirnya kita kasih kegiatan jangan sampai bertambahnya keluarga, masalah bertambah. Yang sering kita melakukan kegiatan dengan kesehatan, pemberdayaan masyarakat karena kegiatannya hampir sama, permasalahan kabupaten adalah permasalahan bersama, daerah TKI itu juga jadi lahan garap kita. Kalo daerah TKI di Kabupaten adalah malang selatan. Dinas-dinas yang masuk dalam SK ini juga sebagian programnya bisa menopang SK ini, kita sering bekerja dengan pihak UIN, UM karena terkait program Tri Dharma Perguruan Tinggi, namun belum memadukan dengan SKPD yang lain. Masih berjalan sesuai tupoksi kami”.

Program Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang belum memiliki rencana kerja karena belum memiliki *grand desain*. Setelah SK Bupati Kabupaten Malang



Nomor 180/092/KEP/421.013/2013 mengenai susunan keanggotaan kelompok kerja Bina Keluarga TKI Malang dikeluarkan, tidak diiringi dengan koordinasi yang intens di internal tim. Hal ini yang menyebabkan tidak terjadinya keterpaduan antar anggota Tim Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari. Padahal dari susunan tim tersebut sudah mencakup dari unsur pemerintahan dan non pemerintah, hanya saja belum ada sinergi. Wawancara dengan Ibu "HM" dilakukan pada tanggal 24 Oktober 2016, beliau selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak.

Ada daerah yang bikin SK saja, ada yang berjalan sendiri-sendiri seperti kami. Saya belum pernah dengar, bikin SK dan bagus jalannya, nasib program atributif begitu, menjalankan perintah. Tapi Kabupaten Malang itu masih mending, meski tidak terkoordinir masih adalah kegiatan, tinggal mengkoordinir multi *stakeholdernya* itu, itu baru 5 desa, jauh dari kebutuhan. Yang terkait perlindungan anak, beberapa kita turun ke basis untuk melakukan *parenting*, menginisiasi perdes migrasi, sosialisasi anti *trafficking*, laskar anak di 33 kecamatan untuk menjadi duta anti *trafficking*, kita libatkan anak-anak. Lomba poster anti *trafficking*, Inisiatifnya anak-anak. Keterpaduan belum sempurna, inisiasi ke tingkat desa sudah kami lakukan, tapi apakah sudah di SK kan apa belum saya tidak ngecek, rata-rata parsial seperti yang dilakukan Fatayat NU. Program ini sulit, susah dikerjakan, susah diukur, tidak mudah untuk melaksanakan karena sebelumnya sudah ada Perda. Selevel kantor seperti kami, KP3A energi kami terbatas, akhirnya fokus ke penanganan korban. Kalau ke penanganan korban bisa tuntas, kalau untuk pencegahan seperti itu berapa energi yang kami miliki baik tenaga maupun dana, sangat sulit untuk berjalan dengan baik.

Uraian diatas sesuai dengan hasil wawancara yang telah dilakukan dengan Bapak "AT" pada tanggal 1 Desember 2016, beliau sebagai anggota Tim Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang Bidang Perlindungan Anak

Di bagian hukum ini, kami dimintai untuk melakukan pembinaan kadarkum, terkait kekerasan dalam rumah tangga, narkoba, ketertiban lalu lintas, pembinaan ke desa yang ditunjuk, kadarkum keluarga sadar hukum. Kami mengundang dari kepolisian, Kementerian agama, Disdukcapil terkait urusan KTP. Kadarkum ini bentuk kegiatannya seperti permainan, kami kasih kasus masalah kemudian mereka menjawab. Seperti kadarkum, itu selalu KP3A meminta laporannya, berapa kali



sudah dibina, ada foto-fotonya, materinya, itu selalu laporannya kami kirim ke KP3A. Tidak tahu bagaimana keterpaduan antar SKPD, karena memang tidak ada komunikasi. Selama ini dalam melaksanakan tugas selalu kerjasama dengan SKPD sesuai visi misi bapak Bupati. Meski banyak SKPD kalo komunikasi berjalan, maka ya ga masalah tambah enak. Setiap sosialisasi dan penyuluhan, pasti kami sampaikan terkait perlindungan anak, penyuluhan kami adakan di desa, dengan mengundang tokoh masyarakat, tokoh agama perangkatnya, PKK, kami juga mengundang dari kepolisian. Tiap pertemuan 60 orang yang hadir, tahun ini kami melakukan penyuluhan ke 38 desa dari 378 desa di Kabupaten Malang. itu selalu menyangkut perlindungan anak, kita tatap muka, dialog, diskusi

Pendapat lain disampaikan oleh Bapak "ED" bahwa dalam menjalankan sebuah program itu seharusnya harus jelas terlebih dahulu desainnya seperti apa baru kemudian ditetapkan pihak mana saja yang lebih tepat untuk dilibatkan. SK

Tim Pokja seringkali memiliki struktur yang terlalu besar, seperti halnya tim Pokja Bina Keluarga TKI. Menurut pendapat beliau jika ada program baru tidak selalu harus membentuk tim Pokja baru, bisa saja program tersebut dimasukkan pada program kerja yang sudah ada seperti PKK, karena PKK strukturnya ada sampai desa dan memiliki beberapa bidang. Tim PKK Kabupaten Malang masuk dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, namun keterpaduan antar anggota tim belum terwujud. Berikut ini wawancara pada tanggal 5 Oktober 2016, dengan Bapak "ED" sebagai anggota tim Pokja bidang pemberdayaan ekonomi Keluarga TKI

"SK itu semestinya melibatkan pihak-pihak yang mendukung kegiatan tersebut, kecenderungan SK dari pusat sampai daerah agak gendut, di pemerintah daerah ini beda dengan pemerintah pusat, kegiatannya lebih konkrit tidak hanya diawang-diawang. Kalau membuat kegiatan sudah jelas desainnya apa, bentuk konkrit kegiatannya seperti apa, dari situ kelihatan, bisa dibaca pihak mana saja yang akan terlibat, yang bisa mendukung kebijakan secara langsung, yang memiliki kemanfaatan langsung dengan kegiatan itu... Tidak semuanya terlembagakan sendiri, bisa terintegrasi, kenapa tidak melalui PKK saja, di dalam PKK sendiri juga ada Pokja-Pokjanya banyak itu, jadi tidak harus membuat Pokja baru di tingkat kecamatan, desa. Maksud saya, terintegrasi seperti itu,





memanfaatkan dan memberdayakan lembaga yang sudah ada. Kementrian itu membuat tim tidak hanya satu.

Selanjutnya wawancara dilakukan dengan Ibu “EV” pada tanggal 13 Desember 2016. Berikut ini pemaparan ibu “EV” sebagai salah satu anggota tim Pokja yang berasal dari unsur perguruan tinggi.

...beberapa waktu yang lalu kami mensasarnya dari anak-anak tenaga perempuan *roadshow* ke beberapa wilayah yang menjadi kantong-kantong TKI/TKW bersama KP3A saat itu ke Kalipare sosialisasi tentang kekerasan pada anak kami lakukan banyak kita melihat, kelemahan anak-anak TKW sangat tinggi termasuk kekerasan anak, perilaku agak menyimpang yang dilakukan para suami yang istrinya sedang menjadi TKI di luar negeri menjadi isu yang menarik, suaminya melakukan hal-hal yang seharusnya tidak layak dilakukan, selama ini di Pemda cara kerjanya tidak terfokus di lembaga itu, saya di pusat studi gender melakukan riset tingginya angka perceraian, di Kabupaten malang 80% perceraian karena gugat cerai dari perempuan, Kabupaten Malang menempati tertinggi kedua angka perceraianya.. yang kita lakukan di PSG UIN Maliki adalah dengan melakukan pengabdian masyarakat di Pos Daya Masjid di Kabupaten Malang, menurunkan mahasiswa dan dosen, pembinaan keluarga sakinah tidak serta merta sasaran bidang ekonomi, pemantapan keharmonisan keluarga dan perlindungan anak... Kabupaten malang sebagai kantong TKI harusnya penanganannya secara komprehensif, jika kita lihat devisa berapa dari TKI tersebut ketika tidak ada pendampingan dari lembaga terkait maka mereka akan terus jadi TKI.. Saya disini dengan lintas sektor, kecenderungan kami berjalan sendiri-sendiri, karena saya tidak tahu persis. Harusnya bersinergi, yang membawahi satker masing-masing, ketika kita berjejaring semua lembaga dilibatkan, kita berjejaring sesuai tugas dan fungsi masing-masing Pokja itu sebetulnya bisa, tergantung bagaimana kita dikumpulkan, PUG UIN bagian apa, lalu yang lain bagian apa, pemetaan keahlian bagian masing-masing bisa disasar, misal Kementrian Agama bisa menbidik bagian penguatan keluarganya penguatan keluarga sakinah, kemudian UIN Malang bisa juga di ranah pendampingan keluarga sakinah itu, pendampingan di ranah kasus-kasus perceraian, selama ini belum ada komunikasi yang intens, terwujudnya Bina Keluarga TKI ini menjadi program yang besar bisa digotong oleh lembaga yang banyak itu.

Berdasarkan hasil wawancara diatas, dibutuhkan penanganan secara komprehensif dan lintas sektoral untuk mengatasi permasalahan yang kompleks di dalam keluarga TKI Kabupaten Malang. Selama ini belum ada keterpaduan aktivitas penanganan secara khusus untuk keluarga TKI di desa Tlogosari



Kecamatan Donomulyo. Selanjutnya wawancara dilakukan dengan Bapak "DR", selaku Sekretaris Kecamatan Donomulyo pada tanggal 23 Desember 2016.

Arahan dari atas belum ada, kemudian pergantian pak camat selama 3 kali, ditambah kita juga banyak kegiatan yang lain. Kegiatan kita selama ini belum menkhususkan untuk keluarga TKI, yang sudah pernah ada adalah pelatihan untuk purna TKI, seperti mbak dina yang membuka salon di desa matraman...

kegiatan PKK di Kecamatan Donomulyo Alhamdulillah jalan, begitu juga di desa-desa, PKK sini jalannya jauh-jauh, selain itu setiap bulan adakan pengajian ada Tanya jawabnya, PKK sampai ke RT-RT, untuk tingkat kecamatan biasanya pelaksanaannya di pendopo kecamatan harapannya bisa mendukung program bina keluarga TKI nanti.

Belum adanya keterpaduan juga terjadi pada tim di tingkat Kecamatan Donomulyo. Selain karena belum adanya arahan dari kabupaten, pihak kecamatan juga disibukkan dengan agenda lain serta adanya pergantian pimpinan di tingkat kecamatan.

Selanjutnya wawancara juga dilakukan pada Ibu "PC" pada tanggal 6 April 2017. Penyebab belum tercapainya keterpaduan dari tim Pokja Bina Keluarga TKI kabupaten, kecamatan dan desa karena anggota tim di tingkat kabupaten tidak segera mengintegrasikan program kerja di masing-masing SKPD dengan program Bina Keluarga TKI, sangat terlihat adanya ego sektoral.

Di sisi lain, di tingkat kecamatan dan desa belum tampak adanya fungsi pelayanan yang baik karena masih sering adanya pungutan liar. Berikut paparan dari ibu "PC":

"Tugas kami menghimpun, menginventarisir agar penganggaran berpihak pada kelompok rentan, bisa menjadi sasaran prioritas pembangunan. Pertama, membentuk tim Pokja Kabupaten, Kecamatan dan desa. Kedua, menguatkan anggota tim Pokja, ketiga, melihat sejauh mana *progress* SKPD yang bersentuhan dengan TKI. Tetapi SKPD tidak segera mengintegrasikan program mereka untuk bisa berkaitan dengan program Bina Keluarga TKI. Terlihat adanya ego sektoral. Di desa sendiri, perangkat desanya tidak melayani warga dengan baik, contohnya saja sering meminta pungutan ke warga saat melakukan pelayanan, tidak melihat substansi penyelenggaraan pemerintah desa, yang harusnya memahami dengan betul apa kebutuhan desa tersebut, SKPD, desa slalu





melihatnya program itu seperti proyek. Banyak SK, aturan Perbup yang tidak cukup dipahami”

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, masing-masing SKPD yang termasuk dalam anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang belum mensinergikan antara program SKPD tersebut dengan program Bina Keluarga TKI. Masing-masing SKPD, aparat kecamatan dan desa fokus pada program masing-masing, disisi lain karena belum tampak adanya fungsi pelayanan yang baik pada aparat yang berwenang. Hal ini yang menyebabkan tidak ada keterpaduan antara SKPD yang satu dengan SKPD yang lain di tingkat desa, kecamatan maupun kabupaten.

#### **5.2.5. Belum adanya Kesepakatan Program Kerja di dalam Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari.**

Lemahnya *top leader* menyebabkan longgarnya komunikasi di internal tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa. Kondisi tersebut mengakibatkan belum adanya kesepakatan di internal tim mengenai program kerja Bina Keluarga TKI. Program kerja seharusnya dibuat sesuai arahan Permen Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI no.20 tahun 2010 yang terdiri dari bidang pemberdayaan ekonomi keluarga TKI, bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI serta bidang perlindungan anak. Kesepakatan program tersebut dibutuhkan untuk menyelesaikan permasalahan keluarga TKI dan sebagai upaya memenuhi kebutuhan keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. Berikut ini hasil wawancara yang dilakukan pada tanggal 17 Oktober 2016 kepada Bapak “GW” bidang pemberdayaan kesehatan dan



sanitasi lingkungan Dinas Kesehatan Kabupaten Malang selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga.

“Saat itu belum sampai pada pembuatan rencana kerja, saya tidak tahu bagaimana hubungannya dengan tim kecamatan, dan juga belum ada pembahasan secara teknis bagaimana tim tersebut. Hal ini terjadi karena memang tidak ada koordinasi di internal tim sehingga belum ada kesepakatan bagaimana langkah selanjutnya. Selama ini Pokja tidak ngumpul, mau buat kegiatan apa.. namun tidak begitu yang terjadi, tapi semuanya melekat di tupoksi masing-masing. Kalo di kita terkait perlindungan dalam hal kesehatan sesuai tupoksi kita, menjadi program. Kalau saya membandingkan dengan pokja lain begitu, baru kemudian ada pertemuan evaluasi apa yang sudah dikerjakan dan itu dianggap aktivitas pokja. Dalam hal ketahanan keluarga, kita memperhatikan aspek gizinya, dan terkait ketahanan keluarga itu sendiri, tapi tetap tidak spesifik yang kami tangani, tidak hanya keluarga TKI tapi umum.. nama programnya *Home Care*. ... Setiap kali tim terbentuk, saya jarang sekali menemukan tim itu memiliki target output yang jelas“

Pada tahapan pelaksanaan program Bina Keluarga TKI berhenti pada tahap sosialisasi sehingga belum ada rencana aksi pasca sosialisasi. Dalam perjalanannya, proses evaluasi juga belum pernah dilakukan kepada SKPD yang masuk dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI. Kondisi ini menunjukkan memang belum adanya kesepakatan di internal tim Pokja. Paparan tersebut sesuai dengan hasil wawancara dengan Ibu “HM” yang dilakukan pada tanggal 24 Oktober 2016, beliau selaku anggota tim bidang perlindungan anak.

“Terkait program bina keluarga TKI, keluarnya SK ini atau sebelumnya, program ini belum berjalan secara sempurna, sebetulnya desainnya ideal sekali. *Goalnya* itu sampai pengurangan perempuan produktif untuk bekerja keluar negeri dengan memberikan alternatif pilihan pekerjaan yang layak terutama untuk calon buruh migran yang akan berangkat bekerja dengan *unskill*, itu yang hendak dicegah. Yang kemudian dirancang adalah kita bersama seluruh anggota tim pokja mengintervensi desa basis buruh migran, rencananya begitu. Nah diambilah 5 desa sebagai percontohan, tapi ternyata dari bina keluarga TKI ini hanya berhenti pada tahap sosialisasi, mungkin ada juga SKPD yang langsung melakukan intervensi melakukan pelatihan, hanya kita belum mengukur apakah intervensi yang di tengah jalan tersebut sesuai dengan *goalnya* apa tidak. Belum ada rencana pasca sosialisasi, sebenarnya bisa dibahas melalui Pokja PUG, tapi pokja inipun lama tidak ketemu, yang bertanggung jawab Bapeda sebagai ketua Pokja PUG. Rata-rata orangnya sama. Hanya di Bina keluarga TKI ditambah unsur dari NGO“



Hal senada juga disampaikan oleh Ibu "FD" bahwa tim Pokja tidak berjalan sehingga belum ada kesepakatan di internal tim kabupaten. Wawancara dengan Ibu "FD" telah dilakukan pada tanggal 13 Desember 2016, beliau selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga

"Kabupaten Malang menjadi pengirim TKI terbesar di Jawa Timur, sebagian besar dari Malang selatan. Bina keluarga TKI yang dilakukan oleh Kabupaten Malang dan muslimat hanya mendampingi itu sudah lama, membentuk kelompok pasca TKI pulang pembinaan bentuknya seperti penyuluhan, kerjasama dinas sosial, dinas tenaga kerja. Bentuk riil pembinaan dilakukan dinas, seperti pembentukan koperasi, majelis ta'lim. Riil macam kegiatan pokja saya tidak tahu, dalam pokja cenderungnya seperti muslimat ini konteknya hanya diundang, dan ini sudah lama.. saat itu Tahun 2013 saya belum di kepengurusan, saya masuk di dewan pakar, saat itu ketua memerintahkan untuk siapa-siapa yang diminta hadir, dan saya hadir.. hanya itu yang saya tahu, belum ada tindak lanjut.. Ga jalan kayaknya mbak, atau mungkin saya yang tidak tahu, apa mungkin informasinya dari kabupaten ke dinas, dari dinas ke kecamatan dan dari kecamatan ke desa sesuai jalur birokrasinya".

Uraian diatas juga dibenarkan oleh Ibu "ST" bahwa beberapa anggota tim Pokja selama ini juga beraktivitas dengan hal yang berhubungan dengan keluarga TKI. Namun karena belum ada kesepakatan di internal tim Pokja maka aktivitas tersebut berjalan sendiri sesuai dengan agenda masing-masing.

Wawancara dengan Ibu "ST" telah dilakukan pada tanggal 11 Januari 2017, beliau dari salah satu LSM yang masuk dalam Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak.

"LPKP ada di bagian perlindungan anak, sesuai mandatori organisasi bahwa LPKP untuk beberapa kasus ketika ada permasalahan terlibat di jejaring, selain itu LPKP juga terlibat di P2TP2A, dimana P2TP2A juga merupakan bagian dari tim pokja tsb, bahkan jika ada kasus yang masuk kita rujuk ke P2TP2A yang punya SDM, orang yang kompeten serta punya anggaran yang diberikan dari pemerintah daerah. Kemudian peran LPKP seperti apa, LPKP melakukan upaya-upaya preventif, upaya-upaya pencegahan yang juga dilakukan teman-teman P2TP2A, bahkan tahun 2011 sebelum Pokja Bina Keluarga TKI terbentuk kita melakukan kampanye untuk *save migration* memberikan pemahaman/ tips-tips ke



masyarakat, sebelum mereka berangkat bekerja keluar negeri diberikan bekal, LPKP bekerja sama dengan Disnaker, kemudian kami secara rutin terlibat ngisi di radio kanjuruhan dan nara sumbernya berganti-ganto dari jejaring, KP3A, memberikan informasi ke masyarakat dan kondisinya banyak yang menjadi buruh migran itu perempuan, itulah hal riil yang kami lakukan. LPKP juga bekerjasama dengan fatayat NU, tidak hanya di malang yang saat itu dapat dukungan dari pemprov mengembangkan konsep ketahanan keluarga terutama pada keluarga-keluarga yang menjadi TKI, LPKP terlibat memberikan masukan-masukan dari pengalaman LPKP bekerja di kota lain, meski di tempat yang berbeda tetapi permasalahan yang dihadapi anak keluarga TKI itu masalahnya hampir sama, Bu hikmah sebagai ketua Fatayat juga kami dorong jika ingin membuat pelatihan, kami bisa bantu namun dalam realitanya juga belum ada realisasi, itu tadi LPKP secara langsung maupun tidak langsung memberikan kontribusi untuk Pokja Bina Keluarga TKI. Dulu juga pernah kami sarankan, karena anak TKI itu terlantar dalam pengasuhannya, rentang putus sekolah, anak kenal narkoba, seks bebas dan kami dengar angkanya di kabupaten Malang juga lumayan, LPKP belum punya kegiatan menjangkau kesana. Ranah anak-anak yang sudah terkena kasus banyak yang langsung ditangani P2TP2A. Sedangkan tim ini bagaimana belum ada kesepakatan... LPKP konsen ke masalah anak, karena memang konsennya kesana, tetapi ini bukan berarti memandatori Pokja Bina Keluarga TKI, karena Pokja tersebut tidak memiliki rencana aksi dan ditambah lagi *“ga onok seng opyak-opyak* (tidak ada yang mengingatkan/ menggerakkan)...”

Selanjutnya wawancara dilakukan dengan Ibu “HM” yang dilakukan pada tanggal 24 Oktober 2016, beliau selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI

Kabupaten Malang bidang perlindungan anak. Berikut ini pemaparan dari Ibu “HM”:

“Dalam perencanaan, *logical plan work* nya, apakah kegiatan-kegiatan itu mengarah ke *goal*nya apa tidak, itu belum kita ukur. Karena memang belum ada kesepakatan. Program Bina Keluarga TKI ini perintah dari pusat, nasibnya program perintah ya begini, kalo program inisiatif dari daerah malah bagus, karena daerah melihatnya desain dari daerah sendiri ori dari mereka”.

Berbagai uraian diatas dibenarkan oleh Ibu “EV” bahwa belum ada rencana aksi yang terorganisir, masing-masing anggota melakukan aktivitas sesuai tupoksi masing-masing karena memang belum ada kesepakatan langkah bersama. Wawancara dengan Ibu “EV” telah dilakukan pada tanggal 13 Desember 2016, berikut ini pemaparan beliau:



“...tidak pernah ada evaluasi yang berkala, tidak ada rencana yang terorganisir, jadi kecenderungannya kami melakukan sesuai yang ada di lembaga kami, di Pokja Bina Keluarga TKI, Pokja PUG, saya secara pribadi tidak banyak terlibat, kami melakukan sesuai yang kami lakukan kemudian mengintervensi dari program-program di Kabupaten Malang.. Dulu pernah *roadshow*, setiap lembaga mungkin berbeda, karena kami dari pendidik, sosialisasi tentang kekerasan pada anak di daerah-daerah kantong-kantong TKW. Sedangkan terkait ketahanan keluarga, awalnya kami bekerjasama dengan Kemenag, kursus calon pengantin tetapi belum berjalan, konsep dasar yang kita tawarkan, rata-rata yang jadi TKW itu masih muda-muda, kita kuatkan, bagaimana membina keluarga, menguatkan perekonomian, sampai detik ini belum berjalan. Memang saat pokja terbentuk, kita berjejaring yang kita kuatkan. Selama ini di Kabupaten Malang, proses itu dilakukan dengan baik, intervensi dalam satu program tidak harus menunggu alokasi APBD, itulah yang kami lakukan seperti LPKP NGO yang melakukan pendampingan-pendampingan, melakukan intervensi dengan program yang dimiliki, yang dilakukan terhadap Pemda jika masuk dalam Pokja selalu bersinergi tidak menunggu program yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, Bina Keluarga TKI ini menjadi urgen, tetapi memang penanganannya harus komprehensif dan lintas sektoral, mana-mana yang bisa kita lakukan, itu yang kita lakukan. Gerakan ini tidak sebuming gerakan PUG di Kabupaten Malang”.

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat diketahui bahwa tim Pokja Bina Keluarga TKI belum memiliki *grand design*, belum memiliki rencana aksi. Hal tersebut terjadi karena belum ada kesepakatan di internal tim Pokja. Penulis menemukan ketidakkonsistenan *stakeholder* dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang. Berdasarkan tabel 14 bahwa pada tahun 2014 kabupaten melakukan proyek percontohan program Bina Keluarga TKI di lima desa, yaitu di Desa Bandungrejo Kecamatan Bantur, Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo, Desa Tumpuk Renteng Kecamatan Turen, Desa Sumberejo Kecamatan Gedangan serta Desa Sidodadi Kecamatan Gedangan. Namun yang terjadi adalah *pasca* sosialisasi, *stakeholder* tidak melakukan *follow up* dan melakukan penguatan kelompok Bina Keluarga TKI di desa lainnya. Penguatan satu Kelompok Bina Keluarga TKI di Desa Pagak dan Desa Sumberkerto Kecamatan Pagak pada tanggal 23-24 September 2014.

Anggaran yang dikeluarkan sebesar Rp. 5.442.500 pada DPA Kantor PP dan PA.





Kelompok sasaran berjumlah 115 orang di Desa Sumberkerto Kecamatan Pagak. Penguatan ketahanan keluarga melalui pembinaan kelompok Bina Keluarga TKI. Selanjutnya pada tanggal 17 Maret 2015 kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak melakukan pelatihan ketrampilan *painting* dompet bagi kelompok Bina Keluarga TKI di Desa Ngantru Kecamatan Ngantang.

Berdasarkan uraian diatas diketahui bahwa tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang belum memperinci tugas-tugas karena belum ada kesepakatan program kerja di Internal tim tingkat desa, kecamatan maupun kabupaten. Kelompok sasaran program awalnya dari lima desa tersebut diatas sebagai proyek percontohan, namun dalam realisasinya di lima desa tersebut belum ada *follow up* dan KP3A sebagai *leading sector* melakukan penguatan ketahanan keluarga di desa yang lain.

#### **5.2.6. Kurangnya Komitmen dari Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari.**

Komitmen tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang menunjukkan sikap yang kurang tanggap, belum mencerminkan sikap pro aktif dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Kondisi tersebut juga terjadi pada tim tingkat Kecamatan Donomulyo dan tingkat Desa. Lemahnya komitmen tersebut salah satunya disebabkan karena *leading sector* tidak menggerakkan tim yang ada dibawahnya sehingga masing-masing anggota fokus pada tupoksi masing-masing. Tidak adanya komando, menyebabkan sikap saling menunggu antara anggota satu dengan yang lain. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Ibu "AN" yang dilakukan pada tanggal 22 Juni 2016



“Kurang ada tanggapan dari masing-masing SKPD, kalo ada tanggapan maka akan ada peran. *Top leader* tidak mengingatkan, kalau diingatkan maka akan bergerak. Disisi lain sikap pro aktif dari anggota pokja juga lemah. Selain itu karena unsur kelupaan, SK itu sejak 2013, bisa jadi lupa, harusnya ada pembaharuan SK”.

Pernyataan tersebut sesuai dengan hasil wawancara dengan Bapak “PW” pada tanggal 1 Desember 2016. Rendahnya komitmen tim Pokja ditunjukkan dengan belum adanya perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Ketua Pokja juga tidak melakukan upaya agar program bisa berjalan, cenderung menunggu laporan dari *leading sector*. Berikut pemaparan dari Bapak “PW”.

“Mekanisme kerja tim Pokja manakala mau mengadakan pertemuan, dari instansi yang bertanggung jawab mengajukan dulu, mau adakan kegiatan apa atau evaluasi, materinya yang menyiapkan mereka, saya ini hanya koordinator.. masukannya dari *leading sector*nya. Selama ini tidak ada laporan dari KP3A. Karena ini didukung anggaran, mestinya ada kegiatan mulai perencanaan, pelaksanaan sampai hasilnya. Sesuai di diktum kedua SK Bupati ini, realitanya harusnya dilaksanakan. Saya sendiri tidak terlalu detail karena dari amanah Peraturan Bupati mengenai koordinasi lintas SKPD, saya mengkoordinir 11 SKPD, dinas sosial, dinas kesehatan, dinas pendidikan, dinas pemuda olahraga dinas kebudayaan dan pariwisata, dua Badan, Badan Penanggulangan bencana, Badan keluarga berencana dan satu kantor, Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.. Perbup 21 tahun 2013 sebagai pengganti 3 tahun 2008. Banyak kegiatan dan koordinasi yang saya lakukan. Saya tidak membawahi langsung tetapi saya mengkoordinir SKPD, hubungannya koordinasi bukan komando. Sebagai asisten juga membantu tugas dari sekretaris daerah, secara makro kita selalu ada koordinasi dengan bagus, Pak Bupati mengagendakan pertemuan dengan ketua SKPD bisa dua atau tiga kali pertemuan setiap bulannya.masalah-masalah yang aktual, masalah tersebut bisa timbul dari SKPD yang bersangkutan. Aktifkan kelompok kerja, normatifnyakan begitu. Saya sebagai ketua mestinya juga bisa menanyakan ada kendala apa. Semua program harusnya dilaksanakan”.

Faktor penyebab lainnya adalah karena belum ada kerjasama yang baik antara pemerintah dan non pemerintah yang masuk di dalam Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang. Hal ini menyebabkan pemerintah terlihat lebih responsif dengan isu-isu sesaat. Belum adanya mekanisme kerja dan aktor kunci tidak melaksanakan tugasnya semakin melemahkan komitmen anggota Tim



Pokja Bina Keluarga TKI. Hal ini diutarakan saat wawancara dengan Ibu “ST” pada tanggal 11 Januari 2017, beliau dari salah satu LSM yang masuk dalam Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak.

Pemerintah itu lebih responsif dengan isu sesaat, jika tidak ada teman-teman diluar pemerintah yang intens mengawal maka kadangkala agak *klendran* (terbengkalai). Saya awal-awal dulu sempat dilibatkan untuk perlindungan buruh migran, bahkan saat ini kami sedang konsen program inklusi untuk anak-anak buruh migran pada tahun 2015-2016 di tulungagung, trenggalek, Lombok timur untuk di kabupaten Malang kami akan coba di tahun 2017, kondisi anak-anak buruh migran rentan bermasalah bahkan banyak juga yang sedang bermasalah, gerakan mendorong berbagai pihak untuk lebih *care*, peduli dengan anak-anak buruh migran baik yang jadi korban dan maupun yang rentan.. di Kabupaten Malang memiliki angka yang cukup tinggi untuk pengiriman buruh migran, bu panca dan teman-teman di SKPD merespon di kab Malang perlu dibentuk Pokja Bina Keluarga TKI, namun pasca Pokja terbentuk kami hampir tidak berkontribusi apapun, meski di awal kita juga ikut menguatkan pemerintah pusat untuk memfasilitasi, kami pernah bekerja lama pada isu *human trafficking*.. dimana pintu masuk dari *human trafficking* itu buruh migran.. itu awal ceritanya.... saya juga menyangkan kenapa Pokja ini tidak berjalan, maaf yaa.. ya begitu kalo Pokja tidak didorong oleh pihak Non Pemerintah cenderung tidak berjalan. P2TP2A sendiri pengurus hariannya bukan dari pemerintah dan anggota P2TP2A sendiri lintas sektor. Mungkin karena beban pemerintah sendiri sudah banyak, kalau tidak didorong-dorong, ditanya-tanya ndak pernah ketemuan, kalau tahun 2003 KPPA saat itu jalan karena saat itu kami juga aktif ikut mendorong, sebelum P2TP2A ada dulu ada komite perlindungan perempuan dan anak, gabungan pemerintah dan non pemerintah. Meski anggota dr pemerintah banyak namun yang banyak bergerak itu teman-teman LSM, P2TP2A kalau bukan bu hikmah yang jadi ketua mungkin saja tidak berjalan, karena pemerintah tidak punya fleksibilitas.

Berbagai uraian diatas tidak dibantah oleh Ibu “PC”, wawancara dilakukan pada tanggal 6 April 2017. Ibu “PC” menambahkan bahwa anggota tim Pokja tidak memiliki rasa tanggung jawab yang cukup, dengan adanya SK semestinya sudah jelas siapa saja yang harusnya terlibat dalam program Bin Keluarga TKI, namun mayoritas anggota cenderung menunggu. Di sisi lain pasca terjadinya proses mutasi di kalangan aparat Pemerintah Kabupaten Malang, selanjutnya tidak ada inisiasi. Berikut paparan dari ibu “PC”:



“SKPD tidak punya rasa tanggung jawab yang cukup, harusnya kalo sudah tercantum di SK Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang itu sudah tahu tidak *usah dioprak-oprak*, sudah mengikat secara otomatis. Kemudian dalam penyelenggaraan pemerintah, LSM menjadi pihak ketiga mengambil bagian tugas pemerintah. Kami sendiri tidak mampu *pressure*, kendala lain setelah ada mutasi tidak segera di inisiasi”

Berdasarkan wawancara diatas, belum nampak komitmen Tim Pokja Bina keluarga TKI Kabupaten malang, kondisi ini muncul karena tidak adanya komunikasi di internal tim, *leading sector* tidak menggerakkan struktur yang ada dibawahnya dan juga karena ketidakjelasan struktur Tim Pokja Bina Keluarga TKI Tingkat Kecamatan dan desa. Selain itu sikap SKPD dan NGO yang terlibat dalam Tim Pokja tidak menunjukkan sikap pro aktif, terlihat kurangnya rasa tanggung jawab sebagai anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.

#### **5.2.7. Kurangnya Sumber Daya Manusia dalam Program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.**

Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KP3A) Kabupaten Malang yang sekarang sudah berubah menjadi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sebagai *leading sector* program Bina Keluarga TKI belum bekerja secara optimal, menurut penjelasan dari salah satu staf KP3A saat itu, hal ini karena jumlah anggota di bidang pemberdayaan perempuan hanya tiga orang, kondisi tersebut dirasa tidak imbang dibandingkan dengan banyaknya program kerja yang harus dilaksanakan di wilayah Kabupaten Malang yang luas. Sama halnya menurut pemaparan dari staf Kecamatan Donomulyo, karena tugas yang dilaksanakan sangat banyak sedangkan hanya mempunyai satu staf maka dirasa sulit untuk menjalankan semua program yang ada, termasuk program Bina Keluarga TKI. Berikut wawancara dengan Ibu “AN”, wawancara dilakukan pada tanggal 22 Juni 2016





“Kekurangan personil, personil KP3A sangat minim. Dengan tiga anggota, Kewalahan dengan program-program yang harus dijalankan, ada delapan program.. seperti P2WKSS, KSI, lomba kecamatan sayang ibu (30 Komponen penilaian), PPR, P3EL, mengelola dana hibah“

Disisi lain Bapak “ED” berpendapat bahwa banyak kementerian menurunkan program untuk kecamatan dan desa, sedangkan di sisi lain ada keterbatasan SDM sehingga jika program turunan tersebut dijalankan itu akan kesulitan. Banyak SK, tim Pokja tetapi tidak berjalan karena hanya sekedar menjalankan perintah dari pusat. Wawancara dengan Bapak “ED” sebagai anggota tim Pokja bidang pemberdayaan ekonomi telah dilakukan pada tanggal 5 Oktober 2016, berikut ini paparannya:

“Dari kementerian itu banyak menurunkan program, bahkan sampai kecamatan dan desa, bayangkan jika semua program itu dituruti, ga mungkin, di Kecamatan orangnya berapa, akhirnya banyak pemda sebatas menuruti aturan, buat lembaga atau Pokjanya tapi kegiatan tidak jalan. Dinas sosial contohnya, banyak sekali program turunan dari pusat, bidang hukum buat program keluarga sadar hukum. Saya tidak bisa bayangkan jika semua program di jalankan, sumber daya tidak memenuhi, di kecamatan orangnya hanya satu dan kadang ga punya staf, padahal yang ditangani banyak, di desa apalagi“.

Kondisi tersebut tidak disanggah oleh tim kecamatan. Berikut ini hasil wawancara dengan Bapak “DR”, selaku Sekretaris Kecamatan Donomulyo pada tanggal 23 Desember 2016.

“Staf di kecamatan terbatas mbak, yang diurus banyak. Staf kami hanya satu orang, kalo tim dari Kabupaten tidak turun memberi arahan kami juga ga tahu harus bagaimana. Karena sosialisasi sudah lama, saya jadinya lupa. Mungkin nanti bisa dibicarakan dengan pak camat yang baru, ini akan ada pergantian pimpinan“

Selanjutnya wawancara juga dilakukan pada Ibu “PC” pada tanggal 6 April 2017. Ibu “PC” memaparkan bahwa sebelumnya status Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak tidak bisa melakukan *pressure* kepada anggota tim, setelah berubah menjadi dinas harapannya *leading sector* lebih bisa optimal dalam menjalankan program Bina Keluarga TKI





di Kabupaten Malang. Di sisi lain aparat desa belum responsif dengan permasalahan keluarga TKI padahal termasuk kategori kelompok rentan.

“kami juga mengalami kendala SDM, tidak bisa melakukan *pressure* pada anggota tim Pokja, sekarang sudah berubah jadi dinas harapannya bisa lebih... Aparat desa sendiri belum mampu berpikir, belum responsif terhadap kelompok rentan. Desa itu tidak melihat substansi penyelenggaraan pemerintah desa, tugas kita memampukan desa dan mendewasakan berfikir agar lebih responsif terhadap keluarga TKI karena termasuk kelompok rentan“

Selain karena kurangnya jumlah sumber daya manusia, diketahui juga adanya kurangnya kapasitas sumber daya yang ada. Khususnya di tingkat pemerintah desa, belum memiliki *grand design* bagaimana mengelola masyarakat serta belum adanya responsivitas dan kapasitas mengelola kelompok rentan dalam hal ini permasalahan keluarga TKI.

#### **5.2.8. Kurangnya Sumber Dana untuk Program Bina Keluarga TKI di Desa**

##### **Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.**

Program Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang tidak didukung dengan ketersediaan sumber dana yang memadai, kondisi ini disebabkan karena anggaran digunakan untuk kegiatan program yang lain dan di sisi lain program Bina Keluarga TKI ini belum ada dukungan dari pihak swasta. Berikut wawancara dengan Ibu “AN“, wawancara dilakukan pada tanggal 22 Juni 2016.

“Tahun ini, dana program Bina Keluarga TKI belum teranggarkan, masih digunakan program yang lain, sebenarnya bisa dianggarkan. Pihak swasta juga belum terlibat dalam program ini“.

Pernyataan lain disampaikan oleh Ibu “PC“, bahwa anggaran program Bina Keluarga TKI itu ada namun terbatas, mencakup beberapa kelurahan saja sedangkan wilayah kabupaten luas. Di sisi lain karena prioritas anggaran untuk program yang lain. Wawancara dengan Ibu “PC“ pada tanggal 6 April 2017.

Berikut paparan dari ibu “PC“:



“DPA tidak besar, anggaran terbatas dan cakupannya luas. Anggaran untuk Program Bina Keluarga TKI memang kecil, jadi hanya bisa menguatkan keluarga di beberapa kecamatan saja, karena memang ada prioritas anggaran untuk program lain, kebutuhan rutin juga banyak dan program ini hanya sub kegiatan tidak ada *cantolannya*”

Selanjutnya wawancara juga dilakukan dengan Bapak “PM” selaku koordinator bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Wawancara dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2016. Beliau memaparkan bahwa seharusnya SKPD yang masuk dalam tim Pokja bisa mengkolaborasi antara program yang ada dengan program Bina Keluarga TKI, sehingga anggaran juga bisa berasal dari beberapa SKPD yang terlibat namun yang terjadi tidak demikian. Kondisi ini berdampak pada terbatasnya anggaran program Bina Keluarga TKI:

“Dari Bapak Bupati menyampaikan karena keterbatasan anggaran, tolong dari semua SKPD yang masuk dalam SK, bagian kegiatannya bisa menyinggung dari kegiatan ini, terkait bina keluarga TKI, Keterbatasan anggaran, ini masuk kemana tidak jelas”

Apa yang disampaikan oleh Bapak “PM” senada dengan apa yang disampaikan oleh Bapak “AT”. Wawancara telah dilakukan pada tanggal 1 Desember 2016, beliau sebagai anggota Tim Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang Bidang Perlindungan Anak

Menurut saya, dana bisa ditopang di DPA masing-masing SKPD sesuai tupoksi, terlalu beratkan jika hanya di KP3A saja, tapi kembali lagi disetujui apa tidak rencana anggaran tersebut. Saya juga ga tahu apa di DPA KP3A dianggarkan untuk tahun 2014, di tiap tahunnya. Tapi kalau dilihat di DPA 2013 itu hanya untuk satu tahun.

Ibu “HM” memaparkan bahwa program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang tidak didukung oleh dana dari pusat. Solusi minimnya dana bisa didukung dengan menggunakan dana desa karena dana desa bisa dialokasikan untuk pemberdayaan masyarakat. Hal ini juga pernah disampaikan oleh Bupati





Kabupaten Malang, karena luasnya wilayah Kabupaten Malang sedangkan APBD terbatas maka dengan adanya dana desa harapannya bisa mengurangi permasalahan sosial. Wawancara dengan Ibu "HM" dilakukan pada tanggal 24 Oktober 2016, beliau selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak.

"Kementrian PPPA ini terkenal *ndak enek duite mbak*, ndak ada yang turun. Perintah program bina keluarga TKI ini tidak didukung oleh dana dari pusat, dan oleh daerah macam-macam ditindaklanjuti. Peluangnya sekarang ada, bisa memakai dana desa, keluarga buruh migran bisa digerakkan. Kalau Pemerintah Kabupaten tidak *mempush* desa maka di tingkat desa tidak akan menjadi kebijakan. Dana desa bisa dialokasikan untuk kegiatan sosial kemasyarakatan, selama ini digunakan untuk pembangunan fisik, DD juga bisa untuk pemberdayaan, Bupati ngomong langsung itu, mendukung APBDes tahun depan ada yang dipostingkan untuk pemberdayaan masyarakat, tinggal pelaksanaannya bagaimana. Saya juga sampaikan ke Pak bupati, jika permasalahan sosial, hanya ditangani APBD dan Pemerintah Kabupaten maka tidak akan bisa selesai, terlalu jauh..terlalu mahal. Misal SKPD melakukan kegiatan, berapa desa yang mampu diundang, mungkin satu atau dua orang..kalau yang ngerjakan desa sendiri maka langsung ke ujung masalahnya. Program perempuan desa juga sudah ada di KP3A. Kalau sampeyan tahu besarnya dana kami pasti kaget, orang BPK saja kaget, BPK itu lho auditornya. Saya disini tidak dibayar, saya juga punya pekerjaan lain jadi tim *leader* Kemendes untuk Provinsi Jatim, yang kerja disini ini rata-rata aktivis mbak, yang kerja disini rata-rata aktif di fatayat nilainya tidak sesuai standar, dibawah UMK..tiap hari itu lho mbak ada kasus masuk, menangani kasusnya..diantar ke kepolisian, diantar ke pengadilan, diantar ke Rumah Sakit, kalau ndak orang punya empati, teman-teman ini karena aktivis saja. Kalau kerja di sektor ini kalo tidak berangkat dari empati, buyar mbak, honorinya jauh. Tidak semua kasus bisa tuntas, ada yang anaknya dilarikan, dipindahkan, banyak juga yang tuntas, tergantung kerjasama dengan klien. Penanganan kasus ini juga melibatkan kepolisian... Kami dapat dana dari Kemendikbud itu 60 juta, dana itu kami buat untuk keliling ke 33 kecamatan, untuk lomba poster anak, beli kaos 300 untuk laskar anak, terus sosialisasi anak bicara Bupati mendengar, anak-anak langsung curhat kepada Bupati..ngobrol langsung mengeksplor problem, anak-anak raker untuk memperjelas masalah,mereka lapor di tempat kami ada café dsb, anak-anak ingin terlibat mulai tingkat desa, kecamatan, hal ini untuk memenuhi hak anak. Terakhir kegiatan evaluasi, dananya ndak cukup kemudian kita ambilkan dari dana kantor. Kami dapat setahun 350juta, dana itu juga kami alokasikan untuk kepolisian, rumah sakit, beberapa lembaga yang menjadi mitra, yang kami lakukan banyak. advokasi korban, *nyuwon sewu* jika yang melakukan PNS, ndak akan jalan. Mendatangi di luar jam kantor, untungnya saya di fatayat, kalau semisal tidak menjangkau tinggal



hubungi struktur cabang fatayat membantu menangani korban untuk tinggal dirumahnya, begitu bisa“.

Berdasarkan uraian dari Ibu “HM“ diatas, membenarkan minimnya anggaran program Bina Keluarga TKI, oleh karena itu harapannya bisa ditopang melalui dana desa. Hal yang sama juga disampaikan oleh Ibu “EV“. Wawancara dengan Ibu “EV“ telah dilakukan pada tanggal 13 Desember 2016

Proses penganggaran, karena dalam Bina Keluarga TKI ini tidak hanya sekedar sosialisasi tetapi juga ada proses pendampingan, proses pelatihan, kalau saya melihat anggarannya tidak terlalu besar untuk menjangkau kantong-kantong TKW di Kabupaten Malang, kondisi yang terlalu luas, tidak semua kecamatan bisa tersentuh, kalau tidak ada anggaran maka otomatis berhenti.

Selanjutnya peneliti melakukan wawancara kepada aparat desa, Bapak “CR“ dan Ibu “NN“ mengenai dana desa di Desa Tlogosari.

“Dana desa pada tahun 2015 sebesar Rp. 760.310.330, pada tahun 2016 Rp. 1.120.608.409 dan pada tahun 2017 sebesar Rp.1.298.786.900. sedangkan dana untuk pemberdayaan masyarakat sebesar sekitar 20 juta yang dialokasikan untuk bantuan warga miskin, perjalanan dinas kegiatan PKK. Selama ini kami tidak menganggarkan untuk program Bina Keluarga TKI karena ada yang lebih prioritas. “

Menurut pemaparan diatas, anggaran dari dana desa dari tahun 2015-2017 tidak dialokasikan untuk program Bina Keluarga TKI, karena dianggarkan untuk kegiatan PKK dan warga miskin. Selanjutnya wawancara juga dilakukan dengan Bapak “PW“ pada tanggal 1 Desember 2016, berikut ini paparan beliau:

“pembiayaannya tertuang dalam DPA nya Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sebagaimana dalam Diktum Ketiga, tapi saya juga tidak tahu apa pada tahun 2014 dan seterusnya dianggarkan atau tidak, karena disini bunyinya untuk anggaran 2013. Setiap tahun apakah di dalam DPAnya KP3A ada kegiatan ini, saya ga hafal. Hanya biasanya disebutkan SK ini berlaku sampai kapan, kalau disini disebutkan Keputusan Bupati ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, tidak disebutkan kapan berakhirnya. Namun saya tidak tahu bagaimana anggaran 2014, kalau tidak ada pengajuan tidak akan diproses, kalau tidak ada pengajuan maka siapa yang akan bertanggung jawab. Apakah SK ini direvisi atau dicabut dibuatkan yang baru, dari





leading sektornya harusnya memperhatikan. Kalau tidak ada acuan pencabutan atau revisi harusnya masih berlaku”.

Menurut pemaparan Bapak “PW”, merujuk pada SK tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang tahun 2013 bahwa pembiayaan DPA program tersebut tertuang pada Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan SK tersebut belum dicabut atau direvisi. Sedangkan, pada tingkat kecamatan, staf dari kecamatan menyatakan kesulitan untuk mengimplementasikan program karena di tingkat kecamatan sendiri dananya sangat minim, dan kecamatan belum bisa mengintervensi desa untuk menganggarkan dana dari dana desa untuk program-program pemberdayaan masyarakat. Berikut ini wawancara dengan Bapak “DR”, selaku Sekretaris Kecamatan Donomulyo pada tanggal 23 Desember 2016.

“Kami juga membutuhkan sarana prasarana, pernah ada undangan untuk 50 anak-anak dr donomulyo, ditelpon ada acara laskar anak tapi tidak diperhatikan bagaimana transportnya, bagaimana konsumsinya, kitakan bingung. anggaran kita untuk operasional, membiayai untuk transport sepuluh ribu per orang itu berat, kita tambah jadi beban. Kecamatan dana darimana? Akhirnya kita ngirim alakadarnya ga maksimal, untuk ngasih makan anak-anak ke Malang ya bagaimana. Dana desa banyak digunakan untuk pembangunan fisik, kepala desanya juga masih bingung dialokasikan kemana-kemananya kecuali ada panduan mau buat apa-apanya..kecamatan tidak berwenang kita hanya memfasilitasi saja”.

Hal lain disampaikan oleh Ibu “ST” bahwa jika ada komunitas keluarga TKI seperti yang ada di Kalipare maka akan bisa membantu memecahkan keterbatasan anggaran, karena dana program Bina Keluarga TKI bisa berasal dari swadaya masyarakat. Jika tidak ada dana maka program pemerintah tidak berjalan itu sesuatu hal yang wajar, oleh karena itu perlu ada kolaborasi dengan pihak LSM, LSM dalam bekerja tidak selalu menunggu adanya anggaran.

Wawancara dengan Ibu “ST” telah dilaksanakan pada tanggal 11 Januari 2017,





beliau dari salah satu LSM yang masuk dalam Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak.

Pemerintah tidak bisa berbuat apa-apa jika tidak masuk dalam program tahunan ya tidak bisa berjalan, apalagi jika tidak didukung anggaran. Aktor kunci bisa dari pemerintah sendiri, tidak didukung dengan alokasi dana yang memadai, jika di Disnaker tidak mengalokasikan dana bagaimana mungkin bisa menggerakkan, di SK disebutkan dana didukung dengan APBD, ini bahasa-bahasa yang selalu muncul di SK, Disnaker sendiri anggarannya sangat kecil.. kami sendiri tidak mempermasalahkan jika memang tidak ada uang transport, konsumsi, selama kami punya kepentingan yang sama insyaa Allah jalan. Beda dengan pemerintah yang selalu melihatnya ada anggaran atau tidak. Faktor yang dari masyarakat, jika ada komunitas di keluarga TKI bisa berjalan maka itu akan mempermudah, saya dengar ada di kalipare. Jujur kalau di SKPD *ga onok duite ga akan mlaku*.

Berdasarkan penjelasan dari informan diatas diketahui bahwa anggaran program Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang terlalu kecil. Minimnya anggaran yang ada sedangkan wilayah Kabupaten Malang yang luas membuat Program Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang tidak berjalan dengan optimal. Tidak dapat dipungkiri bahwa sumber dana merupakan hal yang penting bagi implementasi kebijakan. Tanpa ada sumber dana yang jelas, kemungkinan sebuah kebijakan akan menemui kegagalan atau bahkan tidak bisa dijalankan. Tanpa perencanaan dana yang jelas maka akan sangat mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

### **5.2.9. Lemahnya Struktur Pokja Program Bina Keluarga TKI di Tingkat Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.**

Komitmen tim pelaksana program merupakan hal penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Pasca sosialisasi program, anggota tim Pokja tidak memahami mengenai target luaran yang diinginkan, bagaimana arahan peran masing-masing SKPD, indikator keberhasilan juga belum ada. Lemahnya pemahaman tim Pokja terhadap Permen Pemberdayaan Perempuan





dan Perlindungan Anak RI no.20 tahun 2010 tentang Panduan Umum Bina Keluarga TKI menyebabkan lemahnya struktur Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Lemahnya struktur tersebut ditunjukkan dengan lemahnya komitmen anggota tim. Hal ini sesuai wawancara berikut, wawancara dilakukan pada tanggal 17 Oktober 2016 kepada Bapak "GW" bidang pemberdayaan kesehatan dan sanitasi lingkungan Dinas Kesehatan Kabupaten Malang selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga.

"Pasca sosialisasi, kami diminta memberikan *support*, tanpa ada semacam ini lho target luaran, baru kemudian disesuaikan dengan tupoksi masing-masing. Setidaknya memberikan arahan tujuannya, dan peran masing-masing SKPD apa.. macam-macam, ada indikator-indikator. sedang di Pokja ini tidak jelas *output* apa yang diinginkan, pengennya apa itu belum spesifik. Saat sosialisasi belum ada SK, saat saya mengikuti itu belum menjadi bagian dari SK ini, mungkin setelah sosialisasi ini baru dibuat SK, mungkin saja begitu".

Menurut pemaparan Ibu "ST", agar implementasi kebijakan bisa berjalan maka harus ada dorongan yang kuat untuk mengadakan pertemuan, berkoordinasi dengan anggota tim mengenai apa saja yang dapat dilakukan dalam menunjang keberhasilan, dan ini tugasnya ketua. Wawancara dengan Ibu "ST" telah dilaksanakan pada tanggal 11 Januari 2017, beliau dari salah satu LSM yang masuk dalam Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak.

"Pengalaman saya pribadi, ketika kita mendorong daerah untuk membuat suatu kebijakan, maka kita memiliki dorongan yang kuat untuk mengadakan pertemuan, tapi jika kami sejak awal bukan sebagai pendorong maka tidak terlalu memiliki beban moral terlalu berat, kalo posisi kita hanya anggota maka *yo opo jare ketuane*... Kalo saya terlibat.. saya bisa menceritakan, tapi kelembagaan pokja bina keluarga TKI kalo ngomong aktivitas di dalamnya, saya tidak punya referensi. Tapi teman-teman di LSM, P2TP2A bekerja pada ranah masing-masing itu iyaa.. harusnya disnaker, KP3A bisa pinter,cerdas..ini tinggal dikoordinasikan saja, menarik benang merah antar aktivitas para anggotanya supaya terarah. Ga ada koordinasi, harusnya *grand desain* ini yang harus dimiliki





oleh *leadnya* SK ini. *Nyuwon sewu*, ini sepertinya anggota tim pokja hanya ditulis di SK dan mereka sendiri tidak paham. Biasanya kalo kami yang mendorong pemerintah, kami membuka ruang diskusi panjang sehingga anggota yang ada di dalamnya paham apa yang harus dilakukan, ibaratnya kami hanya sebagai *starter* dan pemerintah tinggal menjalankan. Kayaknya hal itu tidak, ini kan yang mendorong dari kementerian, turunnya ke SKPD, non pemerintah hanya diajak, tidak ada ruang diskusi yang cukup, *pemerintahe dewe* misal, yang datang sosialisasi si A, yang masuk nama di SK kepala dinas, tidak paham tentang SK tersebut..apalagi tidak disinggung Bupati maka kadisnya ya cuek, kalau ada undangan lagi yang datang orang lain lagi, begitulah *problem* pemerintah.... Kalau di LSM, orangnya sedikit, jika ada undangan dilihat.. tentang apa, maka akan diutus anggota LSM yang membidangi. Mekanisme kerja tidak ada, ada strukturnya saja, SOP tidak ada, bahkan sering anggota tim Pokja tidak mengetahui jika yang bersangkutan masuk dalam tim Pokja tersebut, hal ini karena tidak dibuka ruang diskusi yang panjang. Jika masuk dalam tim pokja tersebut harus bagaimana, apa yang dikerjakan harusnya paham. Bahkan kalau perlu ditantang, siapa apa tidak masuk tim kerja tersebut. Ini sepertinya langsung memasukkan dari unsur LSM, perguruan tinggi, dan pemerintah. Tidak ada proses konfirmasi duduk bersama, kenapa lembaga tersebut dimasukkan, jangan-jangan lembaga yang dimasukkan tidak punya kompetensi atau kecenderungan. Harusnya membangun persepsi yang sama dengan isunya, ngecek tupoksi masing-masing seperti apa supaya saat diminta mencantolkan jadi program tidak kesulitan, sepertinya memasukkan anggota ke dalam SK asal comot, yang dirasa terkait padahal terkait itu belum tentu sesuai dengan di tupoksinya ada. Jika ada aktor diluar pemerintah itu tidak kuat/ tidak memahami maka pokja tersebut relatif tidak berjalan, karena yang biasa *opyak-opyak* itu teman-teman diluar SKPD, karena biasanya LSM lebih punya fleksibilitas dan *nuwon sewu* lebih kompeten. Di pemerintah jarang orang mempunyai penguasaan keahlian yang kontinyu, karena kadang belum lama pada posisi tertentu sudah dimutasi di tempat lain, sedangkan di non pemerintah lebih jelas kompetensinya. Bukannya orang-orang di Pemerintah tidak pintar, banyak yang pintar tapi penguasaan isu lebih terbatas karena berada disitu juga terbatas”.

Penyebab lain mengapa komitmen anggota tim Pokja rendah adalah karena saat pembentukan SK tidak ada ruang diskusi yang panjang mengenai program yang dijalankan dan siapa saja yang lebih pas dalam menjalankan program tersebut, di sisi lain dalam program Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang belum dilengkapi mekanisme kerja dan SOP. Kemudian seringnya mutasi pegawai juga menjadi pemicu tidak berjalannya sebuah program.



Selanjutnya wawancara juga dilakukan pada Ibu "PC" pada tanggal 6 April 2017.

Berikut paparan dari Ibu "PC":

"*Stakeholder* dalam Program Bina Keluarga TKI belum memiliki keberpihakan dengan kelompok rentan, program ini belum didukung dengan Pergub, dan belum ada SOPnya. Dengan status KP3A berubah menjadi dinas harapannya program ini bisa berjalan kedepannya, sekarang masih menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi. Peraturan daerah Kabupaten Malang no 12 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Perempuan Kelompok Rentan "

Berdasarkan uraian Ibu "PC" diatas dapat diketahui bahwa penyebab rendahnya komitmen tim Pokja karena *stakeholder* belum memiliki keberpihakan dengan kelompok rentan serta tidak didukung aturan diatasnya. Dari hasil wawancara dengan beberapa informan diatas dapat diketahui bahwa program

Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang belum memiliki SOP dan tidak didukung dengan aturan diatasnya seperti Peraturan Gubernur. Namun, pasca dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 tentang Panduan Umum Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia, Pemerintah Kabupaten Malang mengeluarkan Peraturan daerah Kabupaten Malang no 12 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Perempuan Kelompok Rentan, yang dimaksud kelompok rentan disini salah satunya adalah keluarga TKI.

Lemahnya pemahaman Panduan Umum Bina keluarga TKI dan panduan teknis penerapan Kebijakan Bina Keluarga TKI terjadi di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Kondisi ini terjadi karena tidak ada komunikasi yang baik di internal anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari serta belum adanya *grand desain* untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Lemahnya *top leader* memberikan dampak yang besar terhadap ketidakpahaman dan lemahnya komitmen anggota



tim Pokja Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang. Kekuatan tim Pokja tidak dibangun sejak awal, bahkan tidak semua anggota tim Pokja memahami posisinya di dalam SK Bupati mengenai susunan keanggotaan tim Bina Keluarga TKI, hal ini bisa dipastikan menjadi salah satu penyebab lemahnya komitmen tim Bina Keluarga TKI.

#### **5.2.10. Tidak Adanya Akses Formal Pihak-Pihak Luar untuk Berpartisipasi Terbuka Bagi Para Aktor di Luar Tim Pokja Bina Keluarga TKI untuk Mempengaruhi Tujuan Resmi.**

Pada program Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, belum terlihat adanya keterlibatan peran dari aktor diluar tim pokja tersebut, baik dari pihak swasta atau LSM/ komunitas lainnya. Hal ini sesuai hasil wawancara dengan Ibu "AN" pada tanggal 22 Juni 2016. Beliau sebagai salah satu anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI Bidang Pemberdayaan Ekonomi.

"Tidak ada keterlibatan pihak swasta dalam Pokja Bina Keluarga TKI, anggaran dana dialokasikan dari APBD, namun saat ini alokasinya masih untuk program yang lain"

Menurut pemaparan Ibu "ST", ada salah satu lembaga diluar tim Pokja Bina Keluarga TKI yang memiliki hubungan yang erat dengan keluarga TKI, yaitu Serikat Buruh Indonesia. Jika ada akses formal dari pihak-pihak diluar tim Pokja Bina Keluarga TKI maka hal itu bisa menjadi celah terlaksananya program tersebut. Berikut ini wawancara dengan Ibu "ST" pada tanggal 11 Januari 2017, beliau dari salah satu LSM yang masuk dalam Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak.

"Eksplorasi kekerasan seksual pada anak itukan generik pengawalannya juga berat, kepentingan-kepentingan kelompok tertentu kadang kala tidak berdampak pada gerakan yang massif pada kelompok gerakan yang lain, kalau kelompok tertentu tidak terlalu kuat mendorong. *nuwon sewu* misal teman-teman SBMI mendorong kuat insyaa Allah jalan maka akan jalan, tujuannyakan agar keluarga buruh migran hidupnya sejahtera meski



ditinggal jadi TKI, ini di dalam SK, Serikat Buruh Indonesia (SBI) tidak masuk. SBMI di Malang itu ada“.

Hal tersebut diatas senada dengan yang disampaikan Ibu “PC”, wawancara pada tanggal 6 April 2017.

“dalam Program Bina Keluarga TKI tidak ada keterlibatan pihak dari luar Tim Pokja Bina Keluarga TKI, swasta juga tidak terlibat“

Berdasarkan wawancara diatas diketahui belum ada keterlibatan aktor di luar Tim Pokja Bina Keluarga TKI sehingga belum nampak adanya akses formal untuk berpartisipasi bagi pihak diluar Tim Pokja. Akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar Tim Pokja Bina keluarga TKI untuk mempengaruhi tujuan resmi ini bisa mempengaruhi keberhasilan program tersebut.

#### **5.2.11. Lemahnya Dukungan Publik untuk Program Bina Keluarga TKI di**

##### **Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.**

Dukungan publik dalam implementasi kebijakan bisa beragam sesuai dengan kebijakan masing-masing. Pada program Bina Keluarga TKI sangat tampak lemahnya dukungan keluarga TKI. Pasca sosialisasi mengenai program Bina Keluarga TKI, keluarga TKI yang hadir tidak menunjukkan sikap pro aktif.

Kondisi ini terjadi karena selama ini belum ada tempat yang menyatukan antara pemerintah di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa dengan keluarga TKI yang ditinggalkan. Di sisi lain, belum adanya kerjasama yang bagus antara keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang agar bisa keluar dari permasalahan yang dihadapi keluarga TKI tersebut, sehingga sangat terkesan permasalahan keluarga TKI hanya menjadi masalah bagi keluarga yang bersangkutan, seperti masalah ketidakharmonisan hubungan suami istri, perceraian, pendidikan anak dan lain sebagainya.





Faktor lain lemahnya dukungan publik ini terjadi karena paradigma masyarakat yang menjadi kantong-kantong pengirim TKI, anggapan bahwa dengan menjadi TKI kehidupannya akan menjadi sejahtera. Mereka cenderung kembali menjadi TKI jika target materi belum tercapai, kondisi ini disambut baik oleh agen yang memberangkatkan calon TKI dengan cara memberikan pelayanan terbaik yaitu membantu hal-hal yang sifatnya administratif. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Ibu "HM" dilakukan pada tanggal 24 Oktober 2016, beliau selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak.

"Belum adanya perubahan gaya hidup, yang kita hadapi itu bukan orang yang mudah untuk berubah pikiran, bahwa bisa lho hidup sejahtera tanpa harus bekerja diluar negeri, karena ini menyangkut paradigma, lek wes desa itu menjadi basis buruh migran, pasti semacam ada budaya, perempuan lulus SMA mau kerja jadi TKI, sedikit ada masalah dengan keluarga jadi TKI, punya hutang jadi TKI, itu tidak terjadi di daerah yang bukan menjadi basis buruh migran, melawan budaya dan gaya hidup itu tidak mudah, butuh waktu panjang untuk penyadaran dan merubah paradigma, ini menurut saya tantangan beratnya.. itu menurut saya ya, ditambah lagi tantangan dari mafia-mafia, para perekrut itu mbak.. tiap orang dipatok 2,5 hingga 5 juta jika berhasil mengurus administrasi sampai urusan *clear*, ini menjadi lahan menarik bagi perekrut dan mereka akan menggunakan berbagai cara untuk mendapat tenaga kerja yang mau diberangkatkan. Ini kan semakin susah, berhadapan dengan banyak hal, di sisi lain berhadapan dengan paradigma orang desa dan buruh migran yang susah berubah, ada mafia perekrut buruh migran, PJTKI yang punya kepentingan khusus disisi lain pemerintah belum memberikan alternatif pekerjaan yang layak, dari sini menurut hemat kami P2TP2A, kita akan kelelahan jika mengejar bagaimana mendapatkan alternatif pekerjaan lain, yang penting merubah paradigmanya. Diintervensi *koyok opo mbak, wong pekerjaane* gampang-gampang susah kan? Mereka berangkat jadi buruh migran itu bukan karena kondisi yang sangat lapar, karena ini sudah jadi budaya".

Di sisi lain, disaat pemerintah memberikan pemberdayaan seringkali masyarakat tidak memanfaatkan dengan baik, seperti yang dipaparkan oleh Bapak "AT". Wawancara dengan Bapak "AT" pada tanggal 1 Desember 2016,



beliau sebagai anggota Tim Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang Bidang Perlindungan Anak:

Terkait bina keluarga TKI, jika memberikan materi namun kadang-kadang dalam kenyataannya tidak digunakan dengan baik, menurut saya lebih baik memberikan ketrampilan daripada memberi uang, bisa diberikan kambing tapi ya begitu kembali ke faktor manusianya, kalo ditanya bilanganya mati.banyak faktor, yang penting kita selalu melakukan pembinaan saja.

Pemaparan selanjutnya disampaikan oleh Ibu "EV", dukungan dari keluarga TKI cenderung rendah hal ini ditunjukkan dengan pilihannya untuk menjadi TKI daripada kebutuhan akan keharmonisan keluarga serta kebutuhan terhadap pendidikan anak. Wawancara dengan Ibu "EV" telah dilaksanakan pada tanggal 13 Desember 2016. Berikut ini pemaparan Ibu "EV":

Dari hasil riset teman-teman PSG, para TKI ini cenderung kehidupan lebih hedonis, mereka berangkat tanpa bekal yang cukup, rumahnya bagus tidak ada penghuni perempuannya. Biasanya bagi mereka yang secara ekonomi kurang mapan, biasanya suaminya menyuruh istrinya untuk bekerja jadi TKI, kontrak 2 tahun. Tahun pertama, dana yang dihasilkan untuk bangun rumah, kemudian pulang. Rumah sudah jadi tapi belum ada isinya, lihat tetangganya punya mobil, dll akhirnya balik lagi, tidak ada proses pemberdayaan ekonomi yang diwujudkan dari hasil kerja, kecenderungannya kembali dan kembali. Yang pasti hidup bersama, jika berjauhan maka resistensi konflik akan besar, akan kebutuhan seksualnya, kebutuhan pengasuhan anak, saya waktu survei di kalipare, anaknya luar biasa, saya ga bicara anak nakal, mereka butuh perhatian.. waktu saya bicara dengan gurunya, disini itu guru BP nya sampai 3 dalam satu sekolah, karena mereka ini tinggal dengan neneknya yang sudah tua, tidak bisa mengawasi, dan bapaknya mengurus dirinya sendiri,

Kondisi bahwa tidak ada dukungan dari keluarga TKI juga dipaparkan oleh Bapak "DR". Keluarga TKI kurang bisa bekerjasama dalam hal ketersediaan data. Jika keluarga TKI tidak menyampaikan kondisi yang terjadi maka pasti data tidak terkumpul sehingga program tidak terlaksana. Wawancara dilakukan dengan Bapak "DR" selaku Sekretaris Kecamatan Donomulyo pada tanggal 23 Desember 2016.



“Harusnya keluarga bisa memberi tahu, bagaimana pengaruh disana.. terjadi kekerasan atau tidak disampaikan ke kepala desa ada sambungnya, bisa meningkatkan ekonominya, punya usaha ketrampilan yang menarik, buka toko, warung kalau tidak diarahkan begitu eman.. bagi yang punya uang tapi ga bisa mengembangkan, tetangga saya setelah pulang nganggur, ga punya usaha. kalau punya ketrampilan enak, seperti menjahit”.

Hal senada juga disampaikan oleh Ibu “TR”. Wawancara dengan Ibu “TR”, selaku aparat Desa Tlogosari pada tanggal 30 Desember 2016.

Keluarga TKI tidak terbuka jika ada masalah, tahunya tiba-tiba sudah bercerai, jika tidak bercerai atau melapor maka kami tidak tahu, ada juga dari sebagian keluarga TKI jika ditanya-tanya tidak suka, kita tambah dimarahi.. yang lebih tahu kondisi keluarga TKI itu pakwo karena rumahnya lebih dekat dengan keluarga tersebut... yang minta cerai seringnya TKI tersebut, tiba-tiba yang di rumah dapat surat sidang. Kondisi beberapa TKI sudah mampu secara ekonomi sehingga cenderung.

Begitupun dengan pernyataan Bapak “KW”, bahwa keluarga TKI belum memiliki hubungan yang baik dengan pihak aparat desa. Wawancara dengan Bapak “KW”, selaku kakak TKI dari desa Tlogosari pada tanggal 30 Desember 2016.

Adik saya, wahyu sudah 8 tahun jadi TKI di korea. Alhamdulillah komunikasi dengan keluarga baik sering telpon dengan video call, pendidikan anaknya baik sekarang sudah kelas 4 SD, anak tetap diperhatikan karena komunikasi tidak putus. Istri dan anak tinggal bersama orang tua dari istri pak wahyu. Adik saya (istri pak wahyu) mulai membuka usaha ternak bebek, telurnya yang dijual. Usaha ini baru berjalan selama 2 bulan, sebagian dari hasil kerja jadi TKI digunakan untuk modal usaha. Usaha yang baru dirintis ini kerjasama dengan teman, selama ini belum ada kerjasama dengan pemerintah.

Berdasarkan hasil wawancara berikut menegaskan bahwa belum ada dukungan dari pihak di luar tim Pokja Bina Keluarga TKI. Wawancara dengan Bapak “PW” pada tanggal 1 Desember 2016

“Tanggung jawab tidak hanya pemerintah, tapi juga yang lain, mestinya ada dukungan dari pihak lain, selama ini juga belum ada dukungan dari pihak swasta”.





Hal tersebut senada dengan yang disampaikan Ibu "PC" bahwa belum ada dukungan dari pihak swasta maupun dari media, wawancara dilakukan pada tanggal 6 April 2017.

"dukungan publik belum ada untuk program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang, belum ada dukungan dari pihak media maupun swasta"

Berdasarkan uraian informan diatas jelas tersampaikan bahwa dukungan publik untuk program Bina Keluarga di Desa Tlogosari sangat lemah. Belum ada dukungan dari swasta, media, LSM pemerhati keluarga TKI, serta masyarakat.

Jika ada dukungan publik memungkinkan program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari bisa berjalan.

#### **5.2.12. Kurangnya Kebermaknaan Permasalahan Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang Bagi Stakeholder.**

Kebermaknaan keluarga TKI bagi *stakeholder* bisa mempengaruhi kebijaksanaan para *stakeholder* untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI-khususnya di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. Untuk mengetahui bagaimana tingkat kebermaknaan keluarga TKI dilakukan wawancara pada tanggal 17 Oktober 2016 kepada Bapak "GW" bidang pemberdayaan kesehatan dan sanitasi lingkungan Dinas Kesehatan Kabupaten Malang selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga.

"Permasalahan keluarga TKI belum dianggap menjadi permasalahan yang penting, itu menjadi permasalahan keluarga masing-masing. Meski bapak Bupati pernah menyampaikan untuk memberikan perhatian khusus ke TKI dan keluarga TKI, namun di lapangan belum bisa memberikan perhatian khusus, karena semuanya ya khusus, tidak prioritas secara khusus. Seperti dalam program kami untuk memperhatikan kesehatan anak, yang menjadi perhatian adalah anak usia di bawah 5 tahun tidak melihat keluarga TKI apa bukan.. Dalam momen yang lain..terkait TKI ini,



pak bupati, pak sekda pernah memberi stressing arahan, untuk SKPD-SKPD yang ada berkaitan dengan TKI agar memberikan perhatian pada keluarga TKI, kemarin kita sempat merencanakan untuk istri TKI yang hamil, ada kunjungan ke rumah termasuk ke keluarganya termasuk aspek psikologinya, itu dilakukan oleh teman-teman di Puskesmas, sekarang malah tidak hanya kita khususkan ke keluarga TKI saja tapi juga masyarakat umum, tapi ya itu untuk konsentrasi digarap oleh Bidang kesejahteraan keluarga dan KP3A karena memang konsentrasinya ke anak”.

Permasalahan keluarga TKI belum menjadi prioritas khusus bagi *stakeholder*. Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh Ibu “HM” bahwa jika kebijakan belum dianggap penting dan tidak menjadi fokus perhatian maka sulit untuk diwujudkan. Pemerintah Kabupaten Malang memiki Perda tentang Perlindungan Perempuan kelompok Rentan sedangkan perempuan dan keluarga TKI itu masuk dalam kelompok rentan. Perda tersebut juga kurang optimal karena anggaran. Wawancara dengan Ibu “HM” dilakukan pada tanggal 24 Oktober 2016, beliau selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak.

“Belum menjadi kebijakan yang dianggap penting oleh Pemkab, tidak mejadi kebijakan utama, ini tidak di mainstreamingkan ya susah, kita sudah pernah memiliki Perda Perlindungan Perempuan kelompok Rentan, perempuan dan keluarga TKI itu masuk dalam kelompok rentan, di Perda sudah ada dan di RJPM sudah muncul tapi kebijakan anggaran tidak muncul maka bisa saja dianggap sebagai hal kurang penting untuk diintervensi, tidak seederas dengan pengembangan ekonomi daerah wisata yang sedang populer, sehingga tidak menjadi program yang prioritas dai Kabupaten Malang soal mengintervensi keluarga TKI, seperti hujan gerimis, kita disini melaksanakan, KP3A melaksanakan, tapi tidak begitu masuk, dibutuhkan gerakan yang massif, menciptakan lapangan kerja baru. Seperti kita ngurusi mengatasi HIV Aids, ada pertanyaan konyol, emang berapa sih yang sakit, kan lebih banyak yang sakit demam berdarah? Ada pernyataan konyol dari salah satu anggota dewan, memangnya harus menunggu seperti apa, seperti gay anak.. nunggu berapa banyak, makanya kalau saya pilihannya lebih bagaimana masyarakat bisa berdaya, memiliki ketahanan sendiri, bukan menyusu pada pemerintah, maka konstruk cara berpikirnya yang harus dirubah, membangun kesadaran, mereka tidak menganggap mereka sakit, tidak menganggap ini masalah. Kena *trafficking* dibilang takdir, kan susah mbak.. iya apes keluar negeri, ada yang untung ada yang tidak. Bapak-bapak itu juga ada yang cerita, di kampungnya tidak ada orang arab tapi



kok ada anak-anak yang wajah seperti arab, ada yang berambut pirang.. itu kadang-kadang tidak dianggap masalah karena tidak ada yang mengintervensi”.

Paparan Bapak “ES” selaku koordinator bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga berikut ini menguatkan pernyataan diatas, bahwa dalam menjalankan program yang ada di instansi Bapak “ES” tidak menjadikan keluarga TKI sebagai sasaran prioritas karena memang program Bina Keluarga TKI belum dikolaborasikan dengan Tupoksi pada SKPD yang menjadi anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI. Wawancara dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2016

“kita tidak mendiskriminasi keluarga TKI apa bukan, jadi dalam kegiatan kita rangkul bersama, ini untuk masyarakat umum. Kegiatan selama ini tidak ada kaitannya dengan TKI, terakhir kemarin arahan pak bupati mengenai gender karena mau ada lomba-lomba. Yang kita lakukan memberikan hibah-hibah pada kelompok perempuan, tidak khusus TKI. Untuk kegiatan keluarga TKI itu ada di Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Program BPM ada yang berkaitan dengan PKK, Posyandu, pelatihan ekonomi produktif, permodalan yang diberikan kepada kelompok perempuan sistemnya modal bergilir, pelatihan membuat, anyam bambu, aneka olahan ikan. Pekerjaan kami di desa-desa itu dengan banyak kasus, terkait pariwisata.. semua mengenai pemberdayaan.. kalo kita tidak ada input apa yang harus ditangani..ya kami tidak tahu, karena banyak SK dan kita banyak terlibat”.

Uraian di atas dikuatkan oleh Ibu “NN”, beliau sebagai anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI Bidang Pemberdayaan Ekonomi Keluarga TKI. Wawancara telah dilaksanakan pada 5 Oktober 2016, berikut ini pemaparannya:

“Pelatihan, pendampingan dan pemberian bantuan alat yang kami lakukan tidak hanya untuk keluarga TKI, kelompok wanita tani atau kelompok petani yang tertuang di SK Bupati. Kami juga tidak menanyakan, apakah yang bersangkutan keluarga TKI atau bukan, kami tidak menspesialisasikan seperti itu. Mungkin karena program ini tidak terlalu prioritas, ada yang lebih prioritas untuk dimunculkan. Kita tidak bisa menyepitkan jika di dalam DPA kita tidak ada, uang darimana kalau tidak ada jalurnya, kita sebagai pelaksana tidak berani, harus sesuai dengan peruntukannya”.

Pokja Bina Keluarga TKI tidak berjalan seperti halnya Pokja Pengarus Utamaan Gender (PUG), karena pada Pokja PUG pengukuran kinerjanya jelas





dan Pemerintah Daerah yang berhasil mencapai kriteria akan mendapatkan *reward*. Hal ini merupakan hasil wawancara dengan Ibu “EV” yang dilakukan pada tanggal 13 Desember 2016.

Apa sih alasan pemerintah daerah melibatkan *stakeholder* yang ada di lingkungannya, agar memudahkan dalam melangkah, fungsi-fungsi ini tidak dimaksimalkan untuk menjalankan Bina Keluarga TKI. Bagi kami anggaran bukan hal yang utama, tetapi kita bisa melakukan apa tidak harus menunggu program yang *disupport* Pemerintah Daerah, beda dengan Pokja PUG, karena pengukuran kinerja PUG lebih jelas, ada *reward* bagi pemerintah daerah yang melakukan PUG di segala bidangnya.

Selanjutnya wawancara juga dilakukan pada Ibu “PC” pada tanggal 6 April 2017, mengenai program yang diprioritaskan secara singkat ibu “PC” menyampaikan sebagai berikut:

“Program Bina Keluarga TKI itu merupakan sub, sedang prioritas kami pada Kota/Kabupaten Layak Anak dan PPRG”

Program yang menjadi prioritas dari *leading sector* adalah Kabupaten layak anak, kemudian hal senada juga disampaikan oleh Ibu “LK” selaku tim

Desa Tlogosari menyatakan bahwa prioritas program di Desa Tlogosari adalah untuk pembangunan infrastruktur dan penanganan warga miskin, berikut pernyataan beliau:

“Program Bina Keluarga TKI bukan program yang diprioritaskan, masih ada yang lebih penting. Selama dua tahun ke depan, dana desa masih untuk pembangunan dan warga miskin”

Berdasarkan data wawancara diatas dapat diketahui mengapa program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang kurang berjalan dengan baik karena program ini belum menjadi prioritas. Kebermaknaan keluarga TKI belum nampak, hal ini dilihat dari sikap para *stakeholder* yang terlibat dalam Program Bina Keluarga TKI.



### **5.3. Program Yang Bisa Mendukung Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.**

Program Bina Keluarga TKI terdiri dari bidang pemberdayaan ekonomi, bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga dan bidang perlindungan anak, ketiga bidang tersebut yang menjadi lahan garap untuk menyelesaikan permasalahan keluarga TKI yang kompleks. Terdapat beberapa hal yang mendukung agar program tersebut bisa berjalan. Hal-hal yang mendukung tersebut antara lain dilihat dari susunan Tim Pokja Program Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang dimana tim Pokja tersebut terdiri dari berbagai unsur yang bisa menunjang implementasi program serta adanya kegiatan kemasyarakatan yang sudah berjalan di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.

#### **5.3.1. Program di Kecamatan Donomulyo yang Mendukung Implementasi Program Bina Keluarga TKI.**

Salah satu *stakeholder* penting dalam Program Bina Keluarga TKI adalah tim PKK baik di tingkat Kabupaten, Kecamatan dan Desa. Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Kabupaten Malang Nomor 180/092/KEP/421.013/2013 bahwa ketua Pokja I Tim Penggerak PKK Kabupaten Malang menjadi anggota bidang pemberdayaan ekonomi Pokja tingkat kabupaten. Pada implementasinya tim PKK belum terlibat dalam program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. PKK sebenarnya memiliki potensi untuk mendukung terlaksananya program Bina Keluarga TKI. Berikut ini gambaran pengurus tim penggerak PKK Kecamatan Donomulyo melaksanakan rapat kerja bertempat di Aula Lantai II Kecamatan Donomulyo. Rapat kerja yang membahas beberapa agenda yang akan dijalankan oleh Tim Penggerak PKK. Sementara itu



Ny Menik Sumardi selaku Ketua Tim Penggerak PKK dalam sambutannya menyampaikan, bahwa rapat kerja tersebut merupakan kegiatan yang harus dilaksanakan sebagai salah satu sarana evaluasi dan penyampaian program kerja untuk menyamakan persepsi serta sinergi antara program kerja PKK Kecamatan dengan OPD terkait. Beliau menyampaikan “Untuk keberhasilan program PKK Rakerda PKK, hendaknya dijadikan momentum untuk bekerja secara sungguh-sungguh dalam upaya mewujudkan keluarga yang sehat, sejahtera, maju dan mandiri”.



**Gambar 17: Rapat Kerja Tim Penggerak PKK Kecamatan Donomulyo.**

Sumber: [donomulyo.malangab.go.id](http://donomulyo.malangab.go.id), 2017.

Kegiatan lain dari tim penggerak PKK Kecamatan Donomulyo adalah mengadakan pengajian Islami di Pendopo Kecamatan Donomulyo yang dibawakan oleh Ust. Slamet dan di hadiri langsung oleh Tim Penggerak PKK Kabupaten Malang, Ny H. Jajuk Rendra Kresna beserta rombongan, dengan undangan Muslimat NU, Fatayat dan Majelis Taklim Khoirun Nisa, PKK se kecamatan Donomulyo dan Kader Pkk se Kecamatan Donomulyo, salah satunya dilaksanakan pada tanggal 6 oktober 2015. Program pengajian seperti ini sangat bisa mendukung terimplementasikannya program Bina Keluarga TKI bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI. Pada bidang tersebut dibutuhkan



peran tokoh-tokoh agama untuk memberikan pembinaan kerohanian, pembinaan nonfisik keluarga dengan memberikan pembinaan kesehatan mental. Kegiatan tersebut sudah ada di tingkat kecamatan maupun desa, hanya saja belum diketahui bagaimana keterlibatan keluarga TKI dalam kegiatan tersebut.



**Gambar 18: Pengajian Tim Penggerak PKK Kecamatan Donomulyo bersama Muslimat NU, Fatayat dan Majelis Ta'lim Khoiru Nisa.**

Sumber: donomulyo.malangkab.go.id, 2015.

Sedangkan pengajian di tingkat RT dilaksanakan sebulan sekali di rumah warga secara bergiliran. Pengajian berbentuk tahlilan dengan diawali kegiatan arisan terlebih dahulu. Berikut wawancara dengan bu siti, ketua pengajian di RT 14 Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo. Pengajian di tingkat RT dilakukan bersamaan dengan arisan ibu-ibu warga se-RT.

“Pelaksanaan pengajian sebulan sekali, diawali dengan arisan.. pesertanya ibu-ibu dan pengajiannya bentuknya tahlilan, tidak ada materi dari ustadz. Tempat pengajian berpindah-pindah bergantian ke rumah warga”.





**Gambar 19: Pengajian RT 14 Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.**

Sumber: Dokumentasi Pribadi Peneliti, 2016.

Kegiatan keagamaan juga dilakukan oleh umat kristiani Kecamatan Donomulyo dan sekitarnya, umat kristiani menggelar acara Kebaktian Pembaruan Iman Nasional (KPIN) di Lapangan Gelora DThomas Shakti Desa Donomulyo Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang, Pdt Dr Stephen Tong bertajuk “Bertobatlah! Mengapa Harus Binasa?”. Acara tersebut dihadiri kurang lebih 2000 umat kristiani, hadir pula Bapak Bupati Malang H. Rendra Kresna bersama Muspika Kecamatan Donomulyo. Dalam mengatasi permasalahan keluarga TKI di bidang ketahanan keluarga dibutuhkan kerjasama dengan tokoh agama, tokoh masyarakat serta masyarakat setempat agar keluarga TKI bisa kokoh, harmonis dan terhindar dari perceraian.



**Gambar 20: Kebaktian Pembaruan Iman Nasional di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.**

Sumber: donomulyo.malangkab.go.id, 2015.



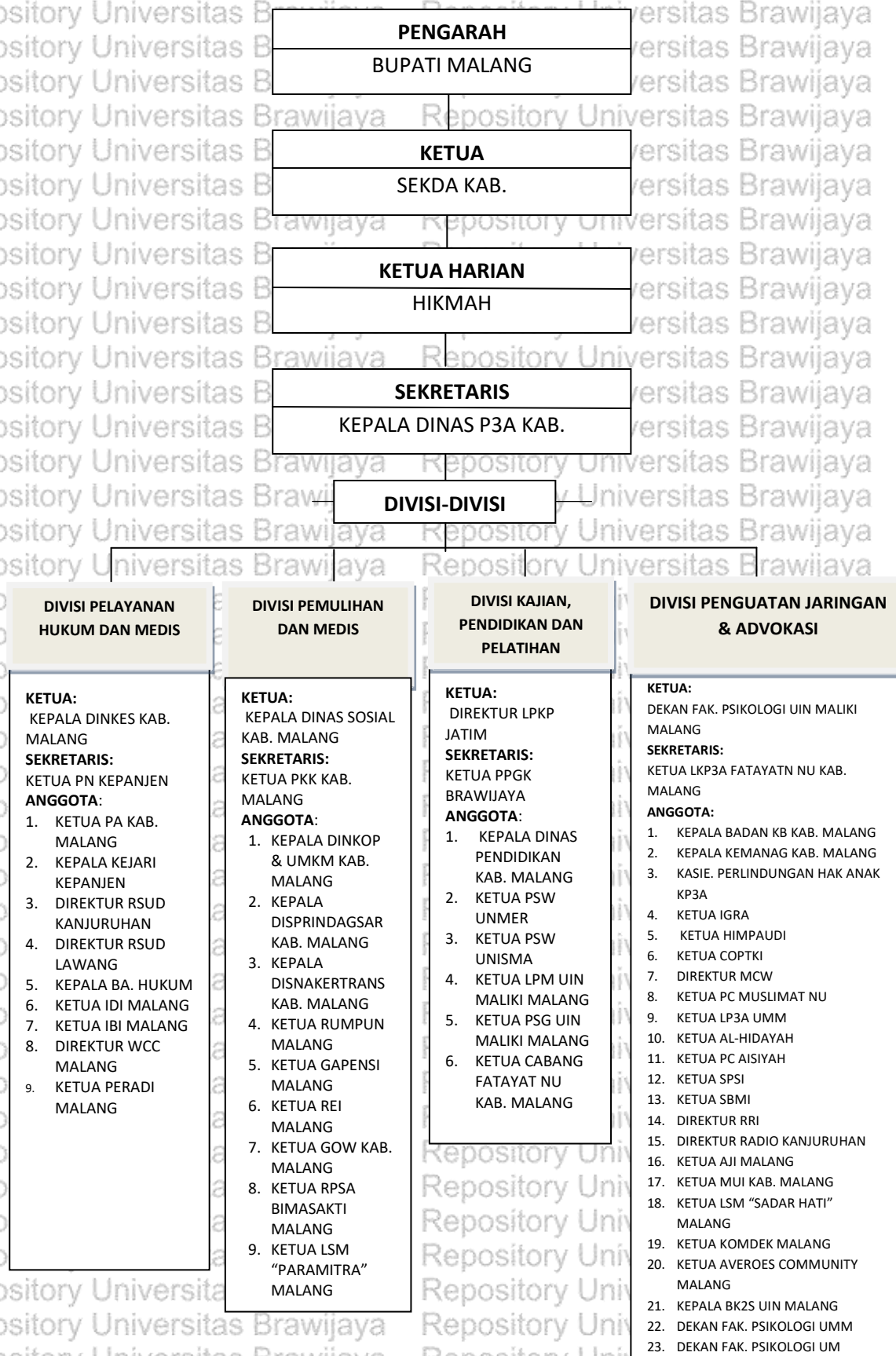
### 5.3.2. Program Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Malang yang Bisa Mendukung Implementasi Program Bina Keluarga TKI.

Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) adalah lembaga berbasis masyarakat yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati Malang Nomor 8 Tahun 2011. P2TP2A beranggotakan multi *stakeholder* pemerhati perempuan dan anak baik dari unsur pemerintah maupun non pemerintah. Lembaga ini melakukan layanan advokasi bagi perempuan dan anak dari kelompok rentan, utamanya perempuan dan anak korban kekerasan. P2TP2A Kabupaten Malang merupakan salah satu anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI bidang perlindungan anak, lembaga ini memiliki visi besar yaitu:

1. Menjadikan perempuan dan anak Kabupaten Malang berdaya saing, cerdas, sehat, berakhlakul karimah dan terhindar dari tindak kekerasan.
2. Mendorong ketahanan keluarga dan komunikasi sekitar yang sehat bagi tumbuh kembang anak.

Layanan P2TP2A Kabupaten Malang terdiri dari pertama layanan cegah kekerasan yaitu melakukan berbagai kegiatan baik berupa penguatan kelembagaan dan forum maupun kegiatan ilmiah lainnya yang mengarah pada pencegahan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak dengan mitra kerja: Pemerintah Kabupaten, LSM, Perguruan Tinggi, Ormas, Media, dll. Kedua, layanan advokasi korban yaitu litigasi dan non litigasi. Ketiga, layanan rehabilitasi dan reintegrasi. Berikut struktur dan diagram alur pelayanan P2TP2A Kabupaten Malang berdasarkan Perbup No: 188.45/508/Kep/421.013/2015 beserta diagram alur layanan P2TP2A Kabupaten Malang.





**Gambar 21: Struktur Organisasi P2TP2A Kabupaten Malang Berdasarkan Perbup No: 188.45/508/Kep/421.013/2015.**

Sumber: Dokumen P2TP2A, 2015.





**Gambar 22: Diagram Alur Layanan P2TP2A Kabupaten Malang.**

Sumber: Dokumen P2TP2A, 2015.



### 5.3.2.1. Program Pencegahan Tindak Kekerasan

#### 5.3.2.1.1. Pelatihan *Problem Solving*

Tujuan dari kegiatan pelatihan *problem solving* tersebut adalah agar peserta mampu menemu kenali masalah dan mencoba mencari alternatif pemecahan masalah, sedangkan sasarannya adalah anak sekolah usia SMP sederajat di Setiap Kecamatan yang direkom oleh guru BP/BK dan Kepala sekolah. Bentuk acara pelatihan *problem solving* sebagai berikut:

1. *Game* untuk pengenalan dan bina suasana
2. Input materi: Kekerasan seksual yang biasanya terjadi pada anak (terutama saat pacaran)
3. Menuliskan permasalahan yang dihadapi dan harapan
4. *Sharing* permasalahan dalam kelompok yang dibagi dalam beberapa kelompok

Berdasarkan kegiatan tersebut dapat digambarkan jenis kenakalan anak seperti merokok, minum minuman keras, pacaran, tidak masuk sekolah, tidak mengerjakan PR, berani terhadap guru, bermusuhan dengan teman, berkelahi, *bullying*, melakukan hubungan seksual dengan pacar (teman). Faktor-faktor penyebabnya karena perceraian orang tua, orang tua buruh migran, orang tua sibuk bekerja, kurangnya kasih sayang dan perhatian orang tua, lemahnya pengawasan orang tua, pengaruh lingkungan, salah pergaulan. Program ini dapat mendukung program Bina Keluarga TKI bidang perlindungan anak.

#### 5.3.2.1.2. Pelatihan Pendampingan Korban Kekerasan dan *Trafficking* bagi kelompok masyarakat di daerah basis buruh migran

P2TP2A bekerja sama dengan Program Kerja Gabungan Organisasi Wanita (GOW) Kabupaten Malang bidang ketenagakerjaan dan advokasi mengadakan “Pelatihan Pendampingan Korban Kekerasan dan *Trafficking*” bagi



kelompok masyarakat di daerah basis buruh migran. Tujuan kegiatan tersebut adalah:

1. Memberikan informasi dan pengetahuan yang cukup pada Tokoh Masyarakat (Toma), Tokoh Agama (Toga), dan perwakilan Organisasi Wanita (Orwan).
2. Menekan angka pengiriman TKW ilegal
3. Menekan angka korban kekerasan terhadap perempuan dan anak

Program ini dapat mendukung program Bina Keluarga TKI bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI. Peserta terdiri dari Perwakilan Orwan anggota GOW (20 orang), perwakilan 10 kecamatan (30 orang) dari kecamatan Kalipare, Turen, Gondanglegi, Donomulyo, Bantur, Sumbermanjing wetan, Sumber pucung, Gedangan, dan Dampit. Nara sumber dan fasilitatornya adalah:

1. Sri Wahyuningsih, S.H. M.Hum dengan materi “Kajian regulasi terkait perempuan dan anak korban kekerasan”
2. Dr. Mufidah Cholil, M.Hi. dengan materi “Strategi teknik dan konseling bagi perempuan dan anak korban kekerasan”
3. Hikmah Bafaqih, M.Pd dengan materi “Layanan berbasis P2TP2A”
4. Zuhro Rosyidah selaku konselor P2TP2A sebagai Fasilitator.

#### **5.3.2.1.3. Sosialisasi Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO)**

P2TP2A bekerja sama dengan LP3TP2A Kabupaten Malang melakukan sosialisasi pencegahan TPPO ke sekolah-sekolah diantaranya dengan membagikan *leaflet*, poster dan *banner* PTPPO dan sosialisasi ke siswa-siswi SMPN 1 Singosari, MTs Miftahul Ulum Gondanglegi, MA Miftahul Ulum Gondanglegi, SMK Al-Akbar Donomulyo dan SMK Muhammadiyah Donomulyo.



Tujuan kegiatan ini adalah:

1. Memberikan informasi dan pengetahuan yang cukup tentang bahaya perdagangan orang.
2. Menekan angka perdagangan orang
3. Memberikan informasi dan pengetahuan tentang pencegahan perdagangan orang.

Nara Sumber dan Fasilitator terdiri dari Zuhro Rosyidah (konselor P2TP2A), Julie Abidin (konselor P2TP2A), Saiful Efendi (konselor P2TP2A), Bimas Polsek Donomulyo. Program ini dapat mendukung program Bina Keluarga TKI bidang perlindungan anak.

#### **5.3.2.1.4. Sosialisasi keluarga dan lingkungan ramah anak**

Kegiatan ini dilakukan oleh P2TP2A untuk mewujudkan adanya keluarga dan lingkungan ramah anak. Kegiatan ini dilakukan secara berkeliling di organisasi perempuan yang tergabung di gabungan Organisasi Wanita (GOW) Kabupaten Malang. Pelaksanaan Kegiatan ini dilaksanakan rutin setiap Minggu mulai bulan September sampai Oktober 2015. Program ini dapat mendukung program Bina Keluarga TKI bidang perlindungan anak.

#### **5.3.2.1.5. Peer Conselor (konselor sebaya)**

*Peer conselor* (konselor sebaya) adalah kegiatan pelatihan advokasi yang dilakukan untuk pengurus Laskar Anak Kabupaten Malang, dengan tujuan sebagai berikut:

1. Peserta mampu mengenali permasalahan di sekitarnya
2. Peserta mampu menjadi konselor sebaya untuk temannya

Program ini dapat mendukung program Bina Keluarga TKI bidang perlindungan anak. Pelaksanaan konselor sebaya dilaksanakan pada tanggal 13





mei 2015 bertempat di ruang pertemuan BKD Pemkab. Malang dan tanggal 21 Agustus 2015 di ruang pertemuan Fakultas Psikologi UIN. Peserta berasal dari pengurus Laskar Anak Kabupaten Malang yang berada di 13 kecamatan. Sedangkan bertindak sebagai nara sumber dan fasilitator adalah sebagai berikut:

1. Hikmah Bafagih.M.Pd (Ketua Harian P2TP2A)
2. Dra. Pantjaningsih (Kepala KP3A)
3. DR. Yuliati Hotifah, SPd. (Dosen Jurusan Bimbingan Konseling UM)

#### **5.3.2.1.6. Sosialisasi dan Penguatan Kelembagaan Forum Anak di Kecamatan se-Kabupaten Malang**

P2TP2A Kabupaten Malang melakukan sosialisasi Penguatan kelembagaan forum anak ke sekolah-sekolah di 33 Kecamatan se-Kabupaten Malang. Tujuan dari kegiatan ini adalah

1. Mensosialisasikan pentingnya keberadaan Forum Anak, sebagai implementasi UU No. 35 tahun 2015 disemua tingkatan.
2. Menjalin silaturahmi antar anggota, pengurus dan calon pengurus Forum Anak tingkat kecamatan
3. Menjalin dan meningkatkan kerjasama antar komponen yang ada dikepengurusan Forum Anak tingkat kecamatan dengan pemerintahan dan stakeholder terkait lainnya.
4. Membentuk atau merevitalisasi lagi Laskar Anak ditingkat kecamatan di Kabupaten Malang.





**Gambar 23: Sosialisasi dan Penguatan Kelembagaan Forum Anak.**

Sumber: Dokumen P2TP2A, 2016.

Output dari kegiatan ini adalah sebagai berikut:

1. Peserta mengetahui dan memahami pentingnya keberadaan forum anak disemua tingkatan sebagai perwujudan dari aspirasi dan partisipasi anak.
2. Meningkatkan semangat partisipasi anak untuk mewedahi aspirasi anak-anak lainnya dan menyampaikan kepada pihak terkait.
3. Terciptanya kerjasama yang lebih baik antar pengurus dan anggota forum anak di tingkat Kecamatan se kabupaten Malang
4. Terbentuknya kepengurusan forum anak ditingkat kecamatan yang direncanakan.

Kegiatan Sosialisasi dan Penguatan Kelembagaan Forum Anak di Kecamatan dilakukan Se-Kabupaten Malang, untuk Kecamatan Donomulyo dilakukan pada tanggal 23 Januari 2016 di SMK Al Akbar Donomulyo dan pada tanggal 27 Mei 2016 di SMA Taman Siswa serta SMK Al Akbar Donomulyo. Sejumlah 30 anak terdiri dari Pengurus Forum Anak Tingkat Kecamatan setempat, utusan dari SMA sederajat di kecamatan, Utusan dari SMP sederajat



di kecamatan, utusan dari elemen anak lainnya. Dari kegiatan tersebut dapat diketahui jenis-jenis dan faktor-faktor kenakalan anak.

**Tabel 17. Jenis-Jenis dan Faktor-Faktor Kenakalan Anak.**

Jenis Kenakalan Anak	Faktor-Faktor Penyebab Kenakalan Anak
a. Pernikahan Dini	a. Perceraian orang tua
b. Hamil di luar nikah (MBA)	b. Orang tua buruh migran
c. Merokok	c. Orang tua sibuk bekerja
d. Ketagihan Game Online	d. Kurangnya kasih sayang dan perhatian orang tua
e. Minum-minuman keras	e. Lemahnya pengawasan orang tua
f. Memakai obat-obatan terlarang	f. Pengaruh lingkungan
g. Pacaran	g. Salah pergaulan
h. Penganiayaan terhadap anak	h. Pengaruh perkembangan sosial media
i. Bolos sekolah	
j. Putus sekolah karena faktor ekonomi	
k. Penyalahgunaan teknologi	
l. Tidak mengerjakan PR	
m. Berani terhadap guru	
n. Bermusuhan dengan teman	
o. Berkelahi	
p. <i>Bullying</i>	
q. Melakukan hubungan seksual dengan pacar (teman)	
r. Pekerja anak	
s. Kurangnya kesadaran dalam kelengkapan berkendara	
t. Menarget teman	
u. Tidak Sopan terhadap guru dan orang tua	
v. Ketagihan menggunakan media sosial	
w. Kekerasan seksual	
x. Balapan liar	
y. Diskriminasi terhadap anak perempuan yang tidak boleh sekolah	
z. Penggunaan medsos usia dini, penelantaran anak dan dijadikan pengemis ( <i>Trafficking</i> )	

Sumber: Dokumen P2TP2A, 2016.



### 5.3.2.1.7. Dialog Interaktif Radio Republik Indonesia (RRI) dan Radio Kanjuruhan

Dialog Interaktif Radio Republik Indonesia (RRI) dilakukan dari tahun 2012-2014. Kegiatan ini belum berjalan lagi, berikut pernyataan dari Ibu "HM" wawancara dilakukan pada tanggal 24 Oktober 2016, beliau selaku anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang bidang perlindungan anak.

"program ini bagus sebenarnya, tiap kali siaran ada saja laporan yang masuk. Tanggapan masyarakat cukup terlihat, saat siaran ada dialog interaktif, tapi sayangnya program ini tidak berlanjut".

Program dialog interaktif melalui radio dapat menunjang program Bina Keluarga TKI bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI serta bidang perlindungan anak. Masyarakat bertambah wawasan dan semakin memahami berbagai persoalan yang terkait dengan keluarga rentan, keluarga TKI termasuk dalam keluarga rentan tersebut. Tema diskusi pada dialog interaktif seperti sosialisasi perda no 11 tahun 2013 Kabupaten Malang tentang Penyelenggaraan Pemenuhan Hak Anak, pola pengasuhan anak, mencermati tingginya angka gugat cerai di Kabupaten Malang, *bullying* di lembaga pendidikan, *family development system*, membangun ketahanan keluarga melalui proses mediasi, peran media dalam pencegahan kekerasan perempuan dan anak di Kabupaten Malang.



Berikut ini daftar tema dialog interaktif di RRI:

**Tabel 18. Tema Dialog Interaktif di RRI Tahun 2012-2014.**

Tahun 2012	Tahun 2013	Tahun 2014
Layanan pemberdayaan perempuan dan anak	Pendampingan Tenaga Kerja Sosial kecamatan (TKSK) dalam Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)	Menyikapi keputusan mensos tentang standart nasional pemenuhan hak anak
P2TP2A dan PKK	Materi pola pengasuhan anak autis dalam keluarga	Sistem peradilan pidana anak
Layanan UPPA Polres dan P2TP2A	Mencermati tingginya angka gugat cerai di Kabupaten malang	Perempuan dan politik
Pengasuhan anak berbasis P2TP2A	Penanganan korban kekerasan seksual terhadap anak pasca trauma	Penerapan Standart Nasional Pengasuhan Anak (SNPA)
Bijak menonton televisi	Kabupaten malang menuju Kota Layak Anak	<i>Bullying</i> di lembaga pendidikan
Penanganan anak korban narkoba	Layanan UPT tentang PMKS milik Provinsi dan Pemkab Malang	<i>Family development system</i>
Katakan tidak pada KDRT	Pendidikan inklusi di Kabupaten Malang	Problem tumbuh kembang anak di area lokalisasi
Pekerja rumah tangga anak	Perempuan dan politik	Bagaimana menyikapi aborsi
Perlindungan anak dalam bahasa anak	Pendidikan Untuk Anak Berkebutuhan Khusus	Pendidikan Anak Usia Dini
Peran RPSA dalam perlindungan anak dan hubungannya dengan P2TP2A	Konseling anak berkebutuhan khusus berbasis sekolah	Orang tua vs teman sebaya
Mengangkat harkat pekerja perempuan rumahan	Problematika remaja dan tantangan pengasuhan remaja	Perempuan menolak menyerah
Penurunan angka kematian ibu dan bayi dalam rangka pencapaian target MDGs	Membangun ketahanan keluarga melalui proses mediasi	
Penanganan kasus Trafficking anak di Kab. Malang	Peran media dalam Ppncegahan kekerasan perempuan dan anak di Kabupaten Malang	
Prevalensi HIV Aids	Tertib berlalu lintas dalam upaya perlindungan anak	
Waspadai trafficking perempuan dan anak	Pernikahan dini bukan solusi	
Mengenal layanan sakti peksos di malang	Parenting dalam keluarga	
	Sosialisasi perda no 11 tahun 2013 Kabupaten Malang tentang Penyelenggaraan Pemenuhan Hak Anak	

Sumber: Dokumen P2TP2A, 2016.



Berikut ini daftar jadwal, tema dan nara sumber dialog interaktif di Radio Kanjuruhan.

**Tabel 19. Dialog Interaktif Radio Kanjuruhan.**

No	Hari, Tanggal	Tema	Narasumber
1	Senin, 21 Oktober 2013	Sosialisasi P2TP2A	- Zuhro Rosyidah (konselor P2TP2A) - Juli Abidin (konselor P2TP2A)
2	senin, 18 November 2013	Sosialisasi Perda No 12 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan Kelompok Rentan	- Hikmah Bafaqih (Wakil koordinator P2TP2A) - Zuhro Rosyidah (konselor P2TP2A)
3	senin, 16 Desember 2013	Layanan Pendidikan Luar Sekolah di Kabupaten Malang	- Sri Astuti Handayani (Kepala Bidang PLS Dinas pendidikan Kab.Malang) - Juli Abidin (konselor P2TP2A)
4	senin, 20 Januari 2014	Layanan P2TP2A berbasis kearifan lokal	- Zuhro Rosyidah (konselor P2TP2A) - Juli Abidin (konselor P2TP2A)
5	Senin, 17 Maret 2014	Kesiapan Perempuan di Parlemen	- Zuhro Rosyidah (konselor P2TP2A) - Ulfah Muhayani (Dosen UIN Maliki Malang)
6	Senin, 21 April 2014	Sistem Peradilan Pidana Anak	- Juli Abidin (Konselor P2TP2A) - Umi Khorirotin Nasichah (Konselor P2TP2A)
7	Senin, 19 Mei 2014	Penanganan Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH)	- Zuhro Rosyidah (konselor P2TP2A) - Juli Abidin (Konselor P2TP2A)
8	Senin, 16 Juni 2014	Peran dunia pendidikan dalam perlindungan anak	- Juli Abidin (Konselor P2TP2A) - Saiful Efendi (Konselor P2TP2A)

Sumber: Dokumen P2TP2A, 2016.



Temuan khusus pada kegiatan ini adalah setiap kali siaran berlangsung sering kali ada pengaduan yang masuk melalui dialog interaktif, khususnya ketika sedang melakukan siaran di Radio Kanjuruhan karena melalui siaran dapat menjangkau tempat yang jauh terutama daerah Malang selatan.

#### 5.3.2.1.8. Layanan Call Center, Facebook, dan Twitter.

Layanan curhat sahabat melalui *call center* 085 102 777 300, *facebook* dan *tweeter* sangat masif karena mudah di akses oleh masyarakat luas khususnya anak-anak. Banyak peserta yang masih berkomunikasi dengan konselor melalui layanan curhat sahabat *call center*, mereka sering meluapkan permasalahan dan keluh kesah melalui sms dan telpon sahabat.

Melewati media sosial P2TP2A lebih di kenal luas oleh masyarakat, mereka bisa mengakses melalui *facebook* dan *tweeter* sehingga tidak perlu langsung datang ke kantor jika akan melakukan pengaduan hanya perlu menghubungi P2TP2A melalui *call center*. Program ini dapat mendukung program Bina Keluarga TKI bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI serta bidang perlindungan anak.

#### 5.3.2.2. Program Advokasi Korban

Layanan yang diberikan P2TP2A kepada korban adalah sebagai berikut:

1. Litigasi: apabila korban menempuh jalur hukum: *medico legal* (visum dll), rawat inap, dampingan psikologis dan spiritual selama proses hukum dan rumah aman (*shelter*) bagi yang membutuhkan.
2. Non litigasi: apabila korban menempuh jalur non hukum: dampingan psikologis dan spiritual dan rumah aman (*shelter*).

Trauma healing untuk korban kekerasan dilakukan secara berkelompok sesuai dengan bentuk kekerasan yang dialami, selain melakukan pendampingan





personal. dalam pelaksanaan trauma healing P2TP2A mengembalikan kondisi psikis korban agar dapat kembali hidup normal di tengah masyarakat.

Pendampingan korban berupa:

1. Pemeriksaan Psikologis. Pemeriksaan ini bekerja sama dengan Lembaga Psikologi Terapan (LPT) UIN Malang, psikolog Yusti Silastuti Elvin Yunarini, S.Psi, S.H, Psikolog, psikologi Unersitas Negeri Malang, psikiatri RSSA, psikolog dan psikiatri RSJ Lawang.
2. Pemeriksaan kesehatan fisik. Pemeriksaan ini bekerja sama dengan Puskesmas Singosari, Puskesmas Dau, Puskesmas Sumberpucung, Puskesmas Lawang, RSUD Lawang, RSUD Kanjuruhan, RS Panti Nirmala, pendampingan proses pengadilan, proses BAP, pencarian bukti dan saksi

Untuk proses rehabilitasi korban P2TP2A bekerjasama UPT yang dimiliki oleh propinsi antara lain ; RPSA Bimasakti Batu, Yayasan Panti Asuhan Sunan Kalijaga Malang, Panti Rehabilitasi Psikitik Pasuruan, Panti Anak Nakal dan Korban Narkoba (ANKN) Surabaya, LKSA Al-Hasan Jombang, Rumah Hati Jombang, Yayasan SPMAA Lamongan, pondok rintisan Ust Arifin Singosari. Program ini dapat mendukung program Bina Keluarga TKI bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI serta bidang perlindungan anak.



**Gambar 24: Rumah Aman (shelter).**

Sumber: Dokumen Pribadi Peneliti, 2017.



### 5.3.2.3. Program Pasca Rehabilitasi

Program pasca rehabilitasi yang dilakukan adalah rehabilitasi ekonomi korban dengan bekerja sama dengan:

1. Kementerian Sosial (kemensos) berupa tabungan untuk anak korban dan PKH (program Keluarga Harapan),
2. Badan Amil Zakat (bazis) dari kantor kementerian agama Kabupaten Malang
3. Dana kantor P2TP2A
4. LP3TP2A Kabupaten Malang
5. Perseorangan yang mempunyai kepedulian

Semua bantuan di atas berbentuk tabungan yang digunakan untuk kebutuhan pendidikan korban dan tabungan tidak bisa di ambil tanpa di dampingi konselor, karena buku tabungan dipegang langsung oleh konselor yang mendampingi. Program pasca rehabilitasi yang lain adalah pelatihan ketrampilan untuk korban dan perempuan rentan dilaksanakan setiap hari minggu di rumah Bu Hikmah (ketua harian P2TP2A) dengan mendatangkan narasumber sesuai bidangnya, yaitu Siti Fatimah di bidang menjahit, Diyah Retnaningrum di bidang *handycraft*, Ida laily di bidang kudapan.

Terdapat perpustakaan pula disana untuk dibaca dan dimanfaatkan oleh anak korban serta peserta yang mengikuti pelatihan ketrampilan tersebut.

Kegiatan ini sudah berjalan dari bulan september 2014 hingga sekarang. Karena minat peserta dan semangat mereka terbentuklah koperasi Al-Baza yang bertujuan meminjamkan modal bagi mereka yang akan berwirausaha. Program ini dapat mendukung program Bina Keluarga TKI bidang pemberdayaan ekonomi keluarga TKI.



#### **5.3.2.4. Program Kajian dan Penguatan Kelembagaan Forum Stakeholder.**

Lembaga yang menjadi mitra kerja P2TP2A diantaranya adalah Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, RSUD Lawang, RSUD Kepanjen, RS Syaiful Anwar Malang, RSJ Lawang, Pengadilan Negeri Kepanjen, Pengadilan Agama Kepanjen, Kejaksaan Negeri Kepanjen, UPPA Polres Kepanjen, Kementerian Agama Kab. Malang, LPKP Jawa Timur, WCC Dian Mutiara, LKP3A Fatayat NU Kab. Malang, PSG UIN Malik Ibrahim, Fakultas Psikologi UIN Malik Ibrahim, Fakultas Psikologi UMM, LP3A UMM, Radar Malang, Malang Post, RRI Malang, Radio Kanjuruhan, Panti Asuhan Sunan Kalijaga, Panti Asuhan Al Hidayah Batu, Taman Tumbuh Kembang Anak "Smart", Yusti Silastuti Yunarini, P.Si, SH (Psikolog), UPT RPSA Bima Sakti, UPT Rehabilitasi Sosial Eks Psikotik, UPT Anak Nakal Korban Narkotika, Rumah Hati Jombang. Program ini dapat mendukung program Bina Keluarga TKI bidang pemberdayaan ekonomi, bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI serta bidang perlindungan anak.

#### **5.3.3. Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA)**

Seiringnya kemajuan zaman saat ini peran keluarga sangat dibutuhkan terutama dalam pengasuhan, bimbingan, tuntunan dan perlindungan anak. Negara berkewajiban memperkuat kemampuan orang tua, wali atau pengasuh atau pihak lain yang bertanggungjawab atas pengasuhan anak agar mereka memiliki kemampuan untuk mengasuh anak secara benar. Maraknya kasus yang berkaitan dengan anak semakin kompleks serta masih kurangnya peran pemerintah dalam membantu dan memberdayakan keluarga dalam mengasuh dan melindungi anak diperlukan upaya menyatukan dua kekuatan antara



tanggung jawab orang tua dan kewajiban negara untuk membantu mengatasi permasalahan keluarga yang disebut PUSPAGA (Pusat Pembelajaran Keluarga).



**Gambar 25: Sosialisasi Puspaga, Pusat Pembelajaran keluarga kepada jejaring di 33 Kecamatan Kabupaten Malang.**

Sumber: [malangkab.go.id](http://malangkab.go.id), 2016.

PUSPAGA adalah tempat pembelajaran untuk meningkatkan kualitas kehidupan menuju keluarga sejahtera yang dilakukan oleh tenaga profesional melalui peningkatan kapasitas orang tua/ keluarga atau orang yang bertanggung jawab terhadap anak dalam menjalankan tanggung jawab mengasuh dan melindungi anak agar tercipta kebutuhan akan kasih sayang, kelekatan, keselamatan dan kesejahteraan yang menetap dan berkelanjutan demi kepentingan baik anak, termasuk perlindungan dari kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah dan penelantaran.

PUSPAGA Kabupaten Malang dibawah koordinasi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang, menyediakan layanan informasi dan konsultasi terkait pengasuhan atau masalah lainnya tanpa dipungut biaya (gratis) bagi warga Kabupaten Malang. Adapun sasaran



pelayanan pusat pembelajaran keluarga (PUSPAGA) meliputi: anak, orang tua, wali, calon orang tua, orang yang bertanggungjawab terhadap pengasuhan anak.

Prinsip-prinsip pembentukan PUSPAGA adalah sebagai berikut:

1. Non-Diskriminasi
2. Kepentingan Terbaik bagi Anak
3. Hak Hidup, Kelangsungan Hidup dan Perkembangan
4. Menghargai Pandangan Anak
5. Mudah Akses

Tujuan Pembentukan Puspaga adalah sebagai berikut:

1. Tersedianya *“one stop service”* Layanan satu pintu keluarga, Holistik Integratif Berbasis Hak Anak
2. Tersedianya tempat pembelajaran keluarga melalui pendidikan bagi orang tua, calon orang tua dan orang tua yang bertanggung jawab terhadap anak
3. Tersedianya tempat konsultasi dan konseling bagi anak, orang tua atau orang yang bertanggungjawab terhadap anak
4. Tersedianya tempat penghubung rujukan sebagai solusi bagi permasalahan anak dan keluarga
5. Menguatnya kemampuan keluarga dalam mengasuh dan melindungi anak
6. Menguatnya sinergitas kerjasama antara pusat dan daerah dalam pemenuhan hak anak terutama mengenai pembelajaran keluarga



**Gambar 26: Pelaksanaan Parenting Skill.**

Sumber: Dokumen Puspaga, 2017.



Pelayanan informasi dan konsultasi gratis yang bernama PUSPAGA tidak hanya dikelola oleh staf-staf pemerintah tapi juga bekerjasama dengan tenaga-tenaga profesional yang dibidangnya. Visi dan misi PUSPAGA adalah:

1. Memberikan layanan informasi dan konsultasi untuk meningkatkan pemahaman dan kemampuan keluarga dan calon keluarga dalam mengasuh dan melindungi anak
2. Menciptakan rujukan pengasuhan pendidikan dan perlindungan bagi anak, orang tua dan keluarga.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu operator Puspaga, Bapak "AD" diketahui bahwa:

"Puspaga ini baru aktif sekitar November 2016, pelayanan pencegahan sedangkan P2TP2A sekarang fokus mengatasi permasalahan yang sudah terjadi" (Wawancara dilaksanakan pada 18 April 2017)

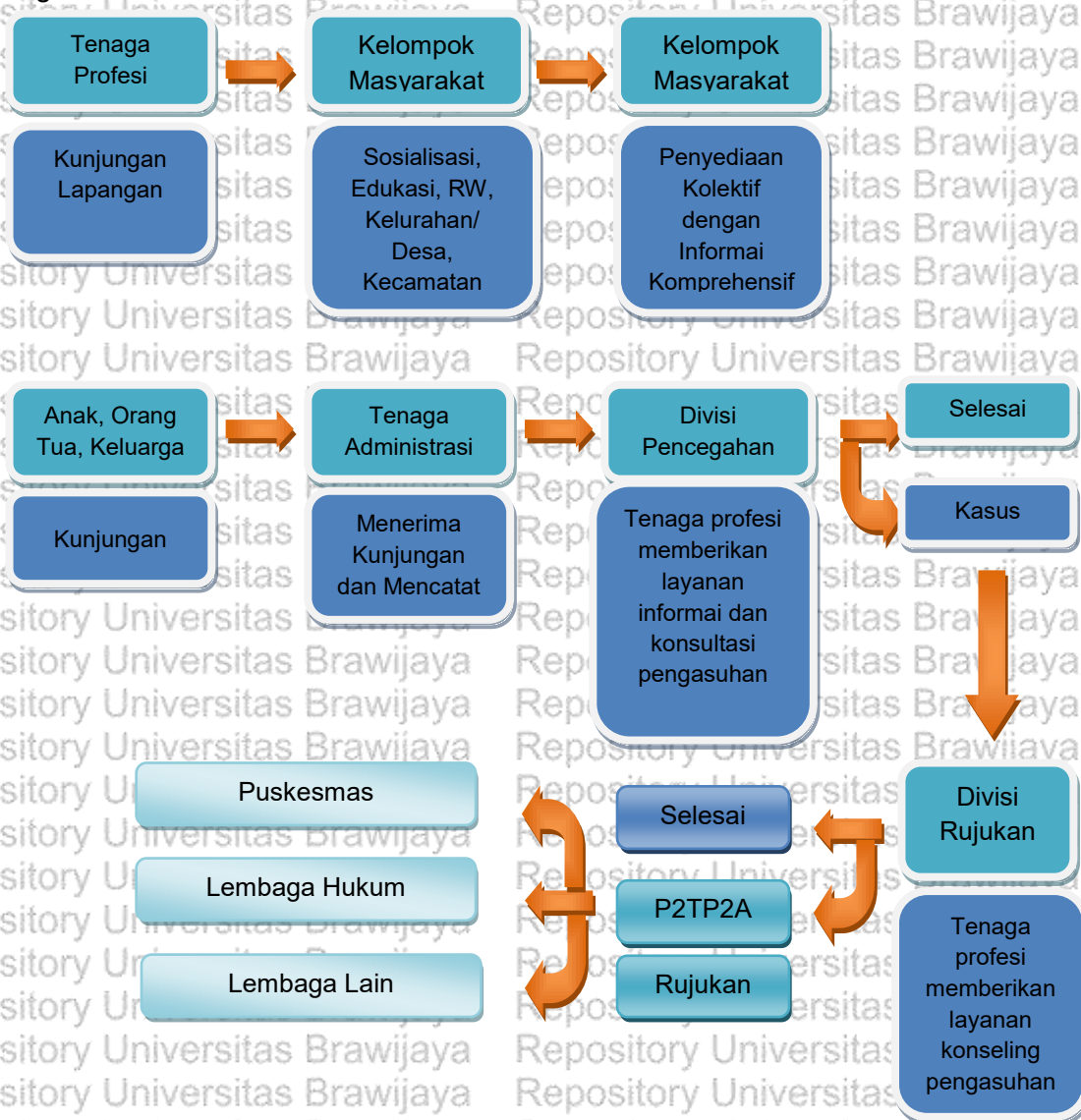
Struktur Organisasi Pusat Pembelajaran Keluarga Kabupaten Malang adalah sebagai berikut:

Pembina	: Bupati Malang
Wakil Pembina	: Wakil Bupati Malang
Penasehat Koordinator	: Sekretaris Daerah Kabupaten Malang
Sekretaris	: Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang
Divisi Pencegahan	: Kepala Bidang Kualitas Hidup Perempuan dan Keluarga
Divisi Rujukan Sekretariat	: Kepala Seksi Binmas Kemenag Staf Binmas Kemenag
	: Kepala Seksi Pug Dan Pp Bidang Kualitas Keluarga (Koordinator) Staf PUG Dan PP Bidang Kualitas Keluarga (Bendahara)

PUSPAGA mulai aktif di awal tahun 2017, sejak PUSPAGA berdiri maka ada pembagian tugas antara P2TP2A dengan PUSPAGA. PUSPAGA fokus pada pencegahan korban sedangkan P2TP2A fokus pada penanganan korban. Berikut



ini mekanisme pelayanan PUSPAGA Kabupaten Malang dapat dilihat pada gambar 27.



**Gambar 27: Mekanisme Pelayanan PUSPAGA.**

Sumber: Dokumen Puspaga, 2017.

#### 5.4. Memahami dan Menstrukturasikan Situasi Permasalahan

Langkah-langkah untuk memahami dan menstrukturasikan situasi permasalahan dilakukan dengan tiga jenis analisis, yaitu analisis pertama,



analisis terhadap intervensi, analisis kedua yaitu analisis sistem sosial dan analisis ketiga adalah analisis sistem politik. Hasil dari ketiga analisis tersebut digabungkan untuk memberikan gambaran holistik mengenai situasi permasalahan yang ada berbentuk *rich picture*.

#### 5.4.1. Analisis Intervensi (*Stakeholder* dalam Implementasi Kebijakan Bina

##### Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang)

*Stakeholder* atau para pihak yang berkepentingan dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang berpotensi menerima pengaruh atau dampak dari sebuah pengambilan keputusan atau kebijakan. *Stakeholder* merupakan pihak-pihak yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi (menerima dampak) dari keputusan yang diambil atau individu, kelompok/ lembaga yang memiliki perhatian dan atau dapat mempengaruhi hasil suatu kegiatan. Analisis ini bertujuan untuk mendefinisikan siapa yang bertindak sebagai *client*, *practitioner* (praktisi) dan *owner of the issue*.

Berkaitan dengan penelitian ini, maka pihak yang disebut sebagai "*client*" adalah orang atau sekelompok orang yang menyebabkan terjadinya intervensi terkait situasi permasalahan yang sedang dikaji. Pihak yang paling berkepentingan dalam permasalahan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang adalah keluarga TKI yang ditinggalkan. Permasalahan dalam hal pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan keharmonisan keluarga serta terhadap perlindungan anak.

Dari perspektif umum, permasalahan keluarga TKI dipandang sebagai suatu yang *urgen* dan banyak pihak yang berkepentingan agar ada suatu





penelitian untuk mencari solusi masalah implementasi Bina Keluarga TKI.

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi diperoleh rumusan tentang siapa *stakeholder* dalam implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang yaitu sebagai berikut:

**Tabel 20. Stakeholder dalam Implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI.**

Stakeholder	Aktivitas Transformasi	Kepentingan
Keluarga TKI	<p>a. Keluarga TKI secara terbuka memberikan data mengenai kondisi keluarga TKI di bidang pemberdayaan ekonomi, ketahanan keluarga dan perlindungan anak.</p> <p>b. Melakukan koordinasi dengan tim Pokja.</p> <p>c. Memberikan dukungan dalam implementasi program.</p>	Terwujudnya kesejahteraan ekonomi, keharmonisan dan ketahanan keluarga serta perlindungan anak
Masyarakat di sekitar keluarga TKI dan pihak diluar tim Pokja	<p>a. Masyarakat melakukan koordinasi dengan tim Pokja dan berpartisipasi dalam implementasi program.</p> <p>b. Menumbuhkan kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI</p>	Lingkungan masyarakat yang sejahtera
Pemerintah dan LSM yang tergabung dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari	<p>a. Tim Pokja melakukan komunikasi secara intensif, membangun akses dengan pihak luar, membuat kesepakatan dan keterpaduan dengan tim Pokja tingkat desa, kecamatan, kabupaten.</p> <p>b. Mendata permasalahan keluarga TKI.</p> <p>c. Menumbuhkan kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI dan menciptakan dukungan pudan serta menunjukkan komitmen untuk mengimplementasikan program.</p> <p>d. Menyediakan sumber daya (SDM, dana dan fasilitas).</p>	Terwujudnya ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI

Sumber: Data Diolah, 2017.

*Stakeholder* yang tercantum pada tabel 18 merupakan bagian dari *client*.

Ketiga pihak tersebut mempunyai kepentingan yang menyebabkan perlu adanya



intervensi untuk merubah kondisi realita implementasi program Bina Keluarga TKI menjadi lebih optimal. Keluarga TKI merupakan *client* utama, karena keluarga TKI merupakan kelompok sasaran yang memiliki permasalahan di bidang ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta perlindungan anak.

Pemilik isu (*issue owner*) atau informan dalam penelitian ini adalah tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Pemilihan pemilik isu dilakukan dengan teknik pengambilan sampel secara sengaja (*purposive sampling*) dengan metode “*snow ball sampling*”. Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, Kecamatan Donomulyo dan tim Desa Tlogosari yang terdiri dari unsur pemerintah, pusat studi wanita perguruan tinggi di wilayah Kabupaten Malang dan LSM pemerhati perempuan dan keluarga TKI bertugas menyusun rencana aksi dan membentuk kelompok-kelompok keluarga TKI yang akan diberikan pembinaan. Pemerintah sebagai bagian dari tim Pokja merupakan pihak yang berkewajiban melayani masyarakat, menyejahterakan masyarakat dan menjadi representasi dari masyarakat yang memperjuangkan kepentingan masyarakat.

Kelompok kerja teknis (pokjanis) yang terdiri dari berbagai instansi pemerintah, swasta, dan unsur-unsur masyarakat lainnya. Selanjutnya dalam pembentukan dan pengembangan Bina Keluarga TKI di tingkat pemda ada empat lembaga yang peranan anggotanya sangat penting, yaitu pemerintah daerah pada tingkat kecamatan dan desa. Dinas/Badan Pemberdayaan Perempuan dan KB dan Dinas-dinas lainnya seperti Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Koperasi dan UKM, Dinas Pertanian, Dinas Peiindustrian dan



Perdagangan, lembaga keuangan, serta perangkat lain seperti tenaga fungsional yang ada di pedesaan, kecamatan, kab/kota.

Unsur pemerintah daerah, khususnya pada tingkat kecamatan, Camat dan jajarannya, diharapkan membantu memfasilitasi unsur-unsur pembangunan lain untuk memungkinkan Bina Keluarga TKI menjadi wahana untuk melaksanakan program pemberdayaan paripurna agar setiap keluarga pada akhirnya dapat mandiri dalam meningkatkan kualitas keluarganya. Berbagai instansi agar memberikan pencerahan dan penyuluhan secara terpadu, dengan memberikan prioritas kepada keluarga yang tertinggal, serta membantu pemberdayaan secara terpadu. Aparat kecamatan/desa/kelurahan diharapkan memberi kesempatan dan mengundang organisasi sosial kemasyarakatan yang ada di daerahnya, guna membangun kemampuan, ketrampilan dan kemauan agar setiap keluarga mampu secara mandiri dalam meningkatkan kehidupannya.

Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris dan koordinator bidang serta anggota. Koordinator bidang pemberdayaan ekonomi adalah Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Malang, sedangkan anggota terdiri dari Kepala Bidang Bina Kelembagaan Koperasi pada Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Kabupaten Malang; Kepala Bidang Industri Hasil Pertanian dan Kehutanan pada Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pasar Kabupaten Malang; Kepala Sub Bagian Ekonomi Tersier pada Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah Kabupaten Malang; Kepala Sub Bagian Penanganan Masalah Sosial pada Bagian Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Malang; Ketua Pokja I Tim Penggerak PKK Kabupaten Malang; Ketua Lembaga Pengkajian Pemberdayaan Perempuan dan Anak (LP3A) Universitas



Muhammadiyah Malang; Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat Ruang Mitra Perempuan (Rumpun) Malang; Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat Paramitra Malang;

Koordinator bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga adalah Kepala Badan Keluarga Berencana Kabupaten Malang. Anggota bidang terdiri dari Kepala Bidang Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia pada Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan Kabupaten Malang; Kepala Bidang Pengolahan, Pemasaran Hasil, dan Pengembangan Sumber Daya Pertanian pada Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang; Kepala Bidang Pelayanan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia pada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Malang; Kepala Bidang Pemberdayaan Kesehatan dan Sanitasi Lingkungan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Malang; Kepala Sub Bagian Bina Mental pada Bagian Bina Mental dan Kerohanian Sekretariat Daerah Kabupaten Malang; Kepala Seksi Bimbingan Masyarakat Islam pada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Malang; Ketua Pusat Studi Gender Universitas Negeri Malang; Ketua Pusat Studi Gender Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang; Ketua Pusat Studi Gender Universitas Wisnu Wardhana Malang; Ketua Pengurus Cabang Muslimat NU Kabupaten Malang; Ketua Pimpinan Daerah Aisyiah Kabupaten Malang.

Koordinator bidang perlindungan anak adalah Kepala Dinas Sosial Kabupaten Malang. Anggota bidang terdiri dari Kepala Bidang Pendidikan Luar Sekolah pada Dinas Pendidikan Kabupaten Malang; Kepala Seksi Pemberdayaan Perempuan pada Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang; Kepala Sub Bagian Dokumentasi Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Malang; Kepala Unit





Perlindungan Perempuan dan Anak (UPPA) Kepolisian Resort Malang; Ketua Lembaga Pengkajian Kemasyarakatan Pembangunan (LPKP) Jawa Timur; Pimpinan Lembaga Konsultasi Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (LKP3A) Fatayat NU Kabupaten Malang; Ketua Perhimpunan Advokat Indonesia (Peradi) Malang; Wakil Koordinator Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Malang.

Pengumpulan data dan informasi dilakukan melalui wawancara, observasi dan pengkajian data secara sekunder. Analisis data dilakukan secara terus menerus hingga setelah pengumpulan data selesai. Hasil analisis data dan informasi yang dikumpulkan, dapat digambarkan situasi permasalahan yang terjadi selama proses implementasi program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. Situasi permasalahan ini sudah dijelaskan pada sub bab sebelumnya.

#### 5.4.2. Analisis Sistem Sosial

Analisis kedua dalam menstrukturisasikan situasi masalah adalah analisis situasi sosial, tiga elemen yang menjadi fokus adalah peran (*roles*), norma-norma (*norms*) dan nilai-nilai (*values*).

##### 1. Peran (*roles*).

Regulasi mengenai implementasi program Bina Keluarga TKI adalah penting untuk dipelajari sebagai latar belakang, tolok ukur penilaian suatu kebijakan sehingga suatu program dapat dikatakan sudah berjalan dengan baik atau tidak. Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 tentang Panduan Umum Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia terdapat mekanisme bina keluarga TKI yang meliputi:



a. Pemberdayaan ekonomi yaitu upaya yang dilakukan untuk meningkatkan ekonomi keluarga TKI sehingga mereka dapat meningkatkan kualitas hidupnya dan dapat hidup mandiri serta dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

b. Ketahanan dan kesejahteraan keluarga adalah kondisi keluarga TKI yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta kemampuan fisik dan mental-materil guna hidup mandiri dalam mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dan meningkatkan kesejahteraan keluarga serta memperoleh kebahagiaan lahir dan batin.

c. Perlindungan anak adalah upaya untuk menjamin dan melindungi hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh dan berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010, setelah tahap persiapan adalah tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b meliputi upaya yang dilakukan oleh masing-masing anggota kelompok kerja dalam melaksanakan program dan kegiatan bina keluarga TKI yang menjadi tanggung jawabnya.

Pemantauan dan evaluasi dilakukan oleh kelompok kerja Bina Keluarga TKI untuk mengawasi pelaksanaan program dan kegiatan dari anggota kelompok kerja dengan memberikan bimbingan untuk memperbaiki dan mengatasi hambatan atau kendala. Selanjutnya, mengenai pendanaan Bina Keluarga TKI diatur dalam Pasal 11, pendanaan berasal dari pemerintah dan pemerintah daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), serta dari sumber-sumber lain





yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, pendanaan Bina Keluarga TKI oleh masyarakat dapat diperoleh dari a. swadaya; b. bantuan dari pemerintah baik melalui APBN atau APBD; dan/atau c. bantuan dari swasta.

Pada lampiran Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2010 dijelaskan langkah-langkah strategi dalam melaksanakan bina keluarga TKI adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan atau pengembangan kebijakan yang terkait dengan bina keluarga TKI baik yang berupa peraturan perundang-undangan, petunjuk pelaksanaan, panduan umum, petunjuk teknis, atau standar operasional prosedur.
2. Komunikasi, informasi dan edukasi yang diwujudkan dalam bentuk penyebarluasan informasi, sosialisasi, penyuluhan, kampanye media, dialog, sarasehan tentang perlunya bina keluarga TKI.
3. Mengembangkan koordinasi dan kerjasama dengan unsur terkait baik instansi pemerintah, swasta dan masyarakat yang diwujudkan dengan adanya kesepakatan bersama.
4. Fasilitasi, dijabarkan dalam bentuk penyediaan dana, sumber daya manusia sarana prasarana dan pelatihan.
5. Pembentukan kelompok kerja bina keluarga TKI.

Secara realita, implementasi program Bina Keluarga TKI di Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang tidak berjalan dengan baik, berhenti pada tahap persiapan. Sosialisasi mengenai kebijakan bina keluarga TKI telah dilaksanakan pada tanggal 8 Januari 2014 dan selanjutnya dibentuk Pokja di tingkat





kecamatan dan desa. Namun, pada realitanya pasca sosialisasi belum ada tindak lanjutnya. Tidak ada kejelasan siapa saja yang masuk dalam Tim Pokja tingkat Kecamatan Donomulyo dan Desa Tlogosari.

Berikut ini peraturan perundangan yang berkaitan dengan program Bina Keluarga TKI:

**Tabel 21. Peraturan Perundangan Terkait Implementasi Program Bina Keluarga TKI.**

No	Peraturan Perundangan	Ruang Lingkup	Lembaga yang Diatur Perannya
1	Undang-Undang 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (Pasal 47).	Mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah menetapkan kewajiban melalui pembinaan, ketahanan kesejahteraan keluarga antara lain dengan cara pemberdayaan keluarga dan peningkatan kualitas anak.	Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota
2	Permen Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010	Panduan umum tentang Bina Keluarga TKI	Pemerintah Daerah
3.	Petunjuk Teknis Penerapan Kebijakan Bina Keluarga TKI	a. Persiapan (fasilitasi, sosialisasi dan advokasi), b. Pelaksanaan (membentuk Pokja, mekanisme kerja, membentuk kelompok Bina Keluarga TKI) c. Pemantauan dan evaluasi.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa.

Sumber: Data Diolah, 2017

Berdasarkan hasil wawancara terhadap *issue owners* dan kajian peraturan perundangan, maka dapat disimpulkan lembaga/ institusi yang berperan dalam proses implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI adalah tim Pokja di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Dalam menyelenggarakan Panduan Umum Bina Keluarga TKI, pemerintah daerah dapat memberikan pembinaan dan membentuk kelompok-kelompok keluarga TKI. Pembinaan



tersebut meliputi koordinasi, bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan Bina Keluarga TKI.

## 2. Norma-norma (*norms*).

Norma merupakan perilaku yang diharapkan terkait dengan peran yang diatur dalam peraturan perundangan. Berdasarkan UU No.52 Tahun 2009 perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga beraskan norma agama, perikemanusiaan, keseimbangan, dan manfaat, berikut ini penjelasannya:

- a) asas norma agama yang berarti bahwa perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus dilandasi atas nilai-nilai agama yang berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa.
- b) asas perikemanusiaan yang berarti bahwa perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus dilandasi atas perikemanusiaan yang berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa dengan tidak membedakan golongan agama dan bangsa.
- c) asas keseimbangan berarti bahwa perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus dilaksanakan antara kepentingan individu dan masyarakat, antara fisik dan mental, serta antara material dan spiritual.
- d) asas manfaat berarti bahwa perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan dan perikehidupan yang sehat bagi setiap warga negara.

Pada pasal 3 prinsip pembangunan kependudukan yang terdiri atas:

- a. kependudukan sebagai titik sentral kegiatan pembangunan;



- b. pengintegrasian kebijakan kependudukan ke dalam pembangunan sosial budaya, ekonomi, dan lingkungan hidup;
- c. partisipasi semua pihak dan gotong royong;
- d. perlindungan dan pemberdayaan terhadap keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat;
- e. kesamaan hak dan kewajiban antara pendatang dan penduduk setempat;
- f. perlindungan terhadap budaya dan identitas penduduk lokal; dan
- g. keadilan dan kesetaraan gender.

### 3. Nilai-nilai (*values*)

Nilai-nilai dari lembaga yang terlibat dalam implementasi program Bina Keluarga TKI berdasarkan panduan umum Bina Keluarga TKI:

- a. Nondiskriminasi yaitu Bina Keluarga TKI diberikan terhadap setiap keluarga TKI yang tidak membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras golongan gender atau status sosial.
- b. Perlindungan yaitu Bina Keluarga TKI dilaksanakan dengan mencerminkan pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia khususnya perlindungan hak-hak dari keluarga TKI.
- c. Pemberdayaan yaitu Bina keluarga TKI dilaksanakan dengan pemberian pengetahuan, pemahaman dan kemampuan kepada keluarga TKI untuk meningkatkan pemberdayaan ekonomi, ketahanan kesejahteraan keluarga dan perlindungan anak.

#### 5.4.3. Analisis Sistem Politik

Analisis politik berfokus pada dua hal, yaitu untuk menemukan pengaturan atau penyusunan kekuasaan dan proses untuk mengisis kekuasaan yang melekat pada aktor tersebut. Berdasarkan hasil wawancara dengan





informan ditemukan beberapa pengaruh politik yang mempengaruhi proses tidak berjalannya implementasi program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang. Secara umum, lembaga yang mempunyai pengaruh politik paling besar dalam proses implementasi program Bina Keluarga TKI adalah Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang, karena memiliki kewenangan yang besar dalam pengalokasian anggaran.

Pada Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 bahwa pendanaan Bina Keluarga TKI diperoleh dari swadaya, bantuan dari pemerintah baik melalui APBN atau APBD serta bantuan dari swasta. Hasil wawancara menunjukkan bahwa minimnya dana menyebabkan program tidak berjalan, masih ada prioritas program yang lain.

Berikut hasil wawancara dengan Ibu PC pada 6 April 2017:

“DPA tidak besar, anggaran terbatas dan cakupannya luas. Anggaran untuk Program Bina Keluarga TKI memang kecil, jadi hanya bisa menguatkan keluarga di beberapa kecamatan saja, karena memang ada prioritas anggaran untuk program lain, kebutuhan rutin juga banyak dan program ini hanya sub kegiatan tidak ada *cantolannya*”

SK Bupati Kabupaten Malang No 180/ 1092 /Kep/421.013/2013 tentang Kelompok Kerja Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia Di Kabupaten Malang menyatakan bahwa segala biaya dalam pelaksanaan tugas Kelompok Kerja sebagaimana dimaksud dalam diktum kedua dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Malang Tahun Anggaran 2013 dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang. Selain karena minimnya dana, tidak adanya bantuan dari APBN dan swasta menyebabkan program Bina





Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang berhenti pada tahap persiapan (sosialisasi).

Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KP3A) Kabupaten Malang bertanggung jawab secara administratif maupun teknis atas pelaksanaan tugas Kelompok Kerja. Realita yang terjadi adalah KP3A sebagai sekretaris tim Pokja tidak pernah melaporkan kegiatan kepada ketua tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten. Hal ini berdasarkan wawancara dengan Bapak "PW":

Dalam Keputusan Bupati ini, Saya sebagai asisten kesra ditunjuk sebagai ketua Pokja, tetapi secara teknis di kantor atau dinas yang bersangkutan, data detailnya ada di Kantor Pemberdayaan dan Perlindungan Anak (KP3A), juga dilengkapi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Tim. Pokja sudah pernah mengadakan pertemuan namun saya tidak punya data detailnya hasil pertemuan bagaimana yang lebih tahu KP3A, yang secara teknis menangani itu, saya lupa, karena banyak koordinasi tugas lain. Harusnya dilakukan pertemuan rutin dan evaluasi bagaimana pelaksanaannya, karena berdasarkan amanahnya dilaporkan hasilnya kepada Bupati, lha ini teknis yang lebih tahu instansi yang menangani, nah ini yang mengajukan adalah dari KP3A. Berdasarkan SK Bupati ini Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang bertanggung jawab secara administratif maupun teknis atas pelaksanaan tugas Kelompok Kerja sebagaimana dimaksud dalam Diktum Kedua beserta akibat hukum yang ditimbulkan dari penetapan Keputusan Bupati ini, jadi *leading sector*.

Pernyataan tersebut menegaskan bahwa tidak ada koordinasi yang intens di antara *stakeholder* kunci. Fungsi koordinasi tentunya menentukan rencana dan implementasi program Bina Keluarga TKI di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Asisten Kesejahteraan Rakyat Sekretaris Daerah Kabupaten Malang. Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Malang. Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang.





#### 5.4.4. Rich Picture (Existing Model)

*Rich picture* merupakan hasil dari ketiga analisis diatas. Berikut ini adalah deskripsi ringkas tentang situasi permasalahan berdasarkan ketiga analisis tersebut. Program Bina Keluarga TKI berpedoman pada Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2010 tentang Panduan Umum Bina Keluarga TKI dan Petunjuk Teknis Penerapan Kebijakan Bina Keluarga TKI. Berdasarkan hasil penelitian tentang permasalahan yang terjadi sehingga menyebabkan tidak berjalannya program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo.

Banyak permasalahan yang dihadapi dan masing-masing permasalahan tersebut saling berkaitan antara permasalahan satu dengan permasalahan lainnya. Tidak berjalannya program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari karena lemahnya kebermaknaan keluarga TKI di Desa Tlogosari bagi *stakeholder*, permasalahan yang dihadapi keluarga TKI belum menjadi permasalahan prioritas yang harus diselesaikan. Aparat desa menganggap ada permasalahan yang lebih prioritas, seperti pembangunan fisik dan bagaimana menyelesaikan permasalahan warga miskin dengan memberikan bantuan.

Dana desa sebagian sudah dialokasikan untuk pemberdayaan masyarakat, namun belum menyentuh permasalahan yang dihadapi keluarga TKI. Begitupun dengan pandangan *stakeholder* di tingkat kecamatan dan kabupaten yang terhimpun dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang. SKPD yang menjadi anggota tim Pokja belum menjadikan keluarga TKI sebagai sasaran program, seperti program *home care*, kelompok petani perempuan. SKPD-SKPD tersebut belum memprioritaskan keluarga TKI sebagai kelompok sasaran.



Lemahnya kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI menyebabkan lemahnya *top leader*. *Top leader* tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang tidak menjalankan amanah sebagai koordinator tim Pokja. Seharusnya koordinator memberikan dukungan teknis operasional; memberikan pelayanan penyusunan program dan rencana kerja; bertanggung jawab terhadap berfungsinya kelompok kerja Bina Keluarga TKI; mengkoordinasikan, memantau, dan melakukan evaluasi pelaksanaan komitmen kelompok kerja; memfasilitasi berfungsinya kelompok kerja; mengidentifikasi dan menggerakkan berbagai instansi terkait dan mitra potensial; mendorong dan memfasilitasi terselenggaranya pertemuan rutin antar anggota kelompok kerja; penyusunan laporan kegiatan; melakukan fasilitasi pengembangan jaringan kerja sama dan kemitraan dengan berbagai pihak dalam upaya memperkuat upaya-upaya kelompok kerja.

*Top leader* tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang hanya melakukan koordinasi di awal saja saat melakukan sosialisasi program. Kondisi tersebut menyebabkan longgarnya komunikasi pada tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Lemahnya *top leader* berdampak tidak ada koordinasi secara intens, sehingga mengakibatkan belum adanya pemahaman yang menyeluruh terhadap program Bina Keluarga TKI.

Tidak semua anggota tim Pokja mengetahui bahwa yang bersangkutan merupakan bagian dari tim dan tidak mengetahui Surat Keputusan Bupati Kabupaten Malang Nomor 180/092/KEP/421.013/2013 mengenai Kelompok Kerja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang. Hal ini tentunya mengakibatkan dampak negatif yaitu kurangnya komitmen dari tim Pokja kabupaten, kecamatan





dan desa untuk menjalankan program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari sehingga tim Pokja belum memperinci tugas yang harus dijalankan.

Kondisi demikian otomatis berdampak pada lemahnya struktur tim Pokja Bina Keluarga TKI di semua level. Lemahnya pemahaman anggota tim Pokja di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa, belum ada SOP mengenai program Bina Keluarga TKI, dan perlu dukungan peraturan dibawah Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2010 seperti Peraturan Gubernur, Perda dan Perdes sebagai *supporting system* program Bina Keluarga TKI.

Uraian tersebut diatas mengakibatkan permasalahan lanjutan yaitu belum adanya kesepakatan program Bina Keluarga yang akan dilaksanakan di Desa Tlogosari. Kesepakatan program belum dibuat oleh internal tim pokja kabupaten, kecamatan dan desa. Bagaimana rencana aksi program, langkah-langkah yang akan dilakukan belum ada. Dengan belum adanya kesepakatan maka menimbulkan kurangnya keterpaduan hirarki pada tim Pokja tingkat kabupaten, kecamatan dan desa terhadap tujuan.

Masing-masing anggota tim Pokja belum mensinergikan Tupoksi masing-masing dengan Program Bina Keluarga TKI. Saat sosialisasi awal sudah disampaikan akan kebutuhan sinergisitas antar SKPD, LSM dalam mengimplementasikan program. Melekatkan Tupoksi dengan program Bina Keluarga TKI, namun hal tersebut belum terwujud.

Belum terwujudnya keterpaduan tim Pokja Bina Keluarga TKI juga disebabkan oleh minimnya dukungan sumber daya manusia dan dana serta fasilitas. Kondisi tersebut diperparah dengan tidak tersedianya data mengenai keluarga TKI di Desa Tlogosari. Tidak tersedianya data kondisi keluarga TKI





menyebabkan lemahnya kebermaknaan keluarga TKI bagi *stakeholder* di tingkat kabupaten, kecamatan maupun desa.

Dalam implementasi program Bina Keluarga TKI dibutuhkan data kondisi mengenai ekonomi keluarga TKI, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta permasalahan anak yang ditinggalkan. Berbagai permasalahan yang terjadi diatas terjadi karena didukung belum adanya akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar tim pokja bina keluarga TKI untuk mempengaruhi tujuan resmi. Aktor diluar tim Pokja yang mempunyai peran kaitannya dengan program Bina Keluarga TKI adalah seperti Serikat Buruh Migran Indonesia Kabupaten Malang dan pihak swasta.

Tidak adanya akses formal pihak luar sangat berdampak pada lemahnya dukungan publik. Keberhasilan implementasi program juga membutuhkan dukungan publik, sedangkan dalam implementasi program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari belum didukung dengan adanya dukungan publik. Masyarakat belum merasa permasalahan keluarga TKI di bidang ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta perlindungan anak menjadi permasalahan bersama, masalah keluarga TKI masih menjadi masalah di internal keluarga TKI tersebut.

Dukungan publik tidak hanya penerimaan publik secara luas terhadap bagaimana memecahkan masalah publik. Dukungan publik bisa berasal dari media massa, pejabat-pejabat daerah atau kelompok kepentingan. Media massa baik media cetak maupun elektronik, koran, radio, televisi lokal maupun nasional semestinya gencar mengangkat permasalahan keluarga TKI sehingga menjadi perhatian dan isu bersama.



Salah satu langkah strategi dalam program Bina Keluarga TKI adalah dengan melakukan komunikasi, informasi dan edukasi yang diwujudkan dalam bentuk penyebaran informasi, sosialisasi, penyuluhan, kampanye media, dialog, sarasehan tentang perlunya bina keluarga TKI.

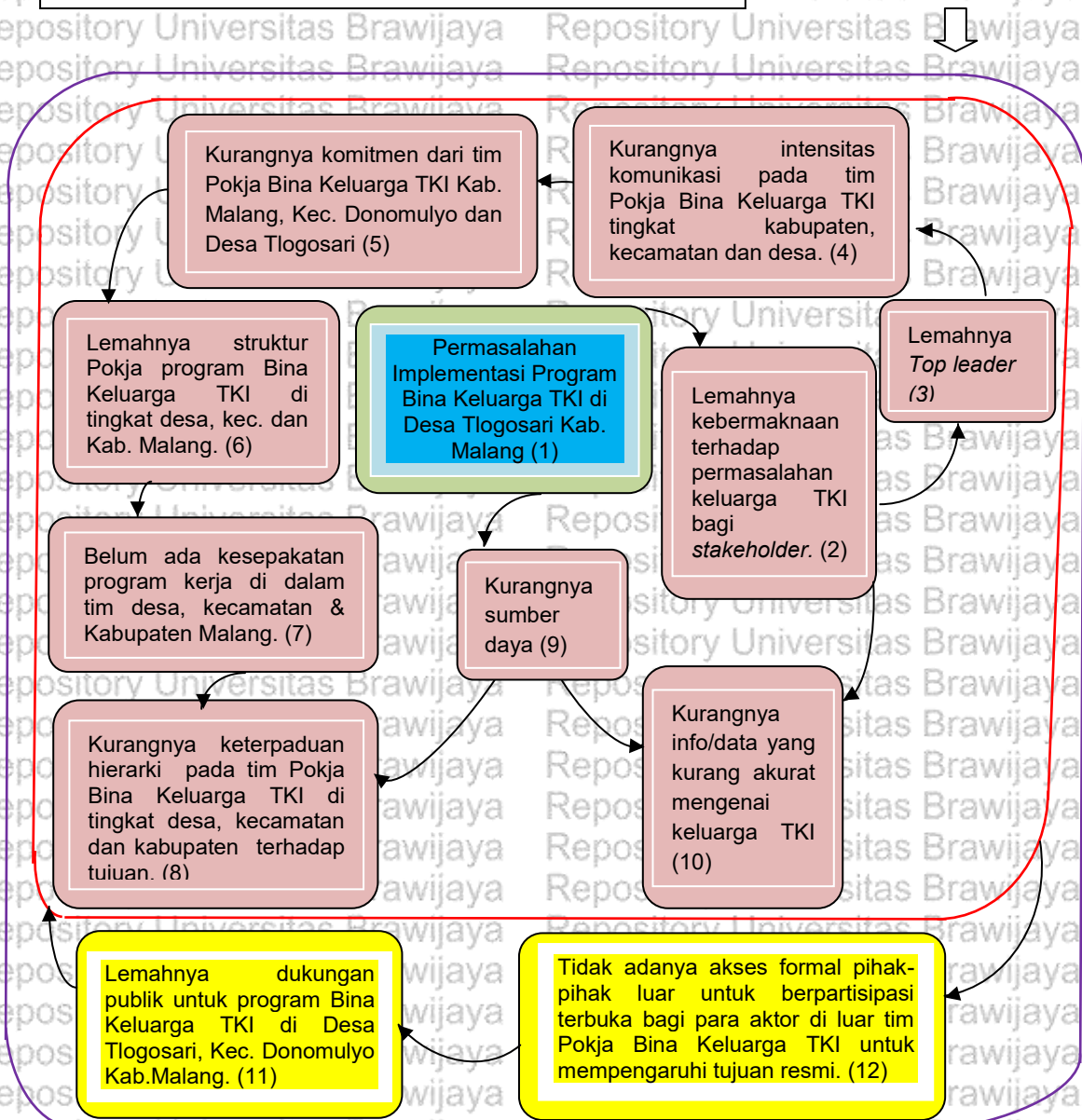
*Rich picture* merupakan langkah awal bagi peneliti untuk menentukan sistem yang relevan (*root definitions*) dalam situasi permasalahan secara lebih utuh dan memudahkan melihat hubungan diantara berbagai komponen. Gambar 28 tersebut menunjukkan hubungan dan penilaian, pencarian simbol untuk menyampaikan situasi dan mengindikasikan hubungan yang relevan dengan solusi dari situasi permasalahan. Berikut ini *rich picture* situasi masalah dalam implementasi program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang:





- LANDASAN NORMATIF:**
1. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.
  2. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No.20 Tahun 2010 Tentang Panduan Umum Bina Keluarga TKI
  3. Surat Keputusan Bupati Malang No 180/092/KEP/421.013/2013 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Bina Keluarga TKI Kab.Malang

Implementasi program Bina Keluarga TKI berhenti pada tahap persiapan



**Gambar 28: Rich Picture Analisis Kegagalan Implementasi Program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang.**

Sumber: Data Diolah, 2017.



Berdasarkan gambar 28 diketahui ada 12 permasalahan yang menyebabkan kegagalan program Bina Keluarga TKI. Agar memudahkan dalam menyelesaikan permasalahan tersebut maka dikelompokkan berdasarkan kedekatan masalah. *Pertama*, pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI, terdiri dari permasalahan kurangnya intensitas komunikasi tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa, lemahnya struktur Pokja, belum adanya kesepakatan bersama di dalam tim Pokja, belum adanya keterpaduan pada Tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten, kurangnya info atau data tidak akurat, tidak adanya akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar tim Pokja Bina Keluarga TKI untuk mempengaruhi tujuan resmi.

*Kedua*, permasalahan sikap dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI terdiri dari permasalahan lemahnya *top leader* Pokja Bina Keluarga TKI, kurangnya komitmen dari tim Pokja, lemahnya dukungan publik, kurangnya kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder*. *Ketiga*, permasalahan sumber daya yang mempengaruhi implementasi program Bina Keluarga TKI yaitu lemahnya dana, SDM dan fasilitas.





## BAB VI

### PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 menyatakan bahwa Bina Keluarga TKI adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah daerah dan masyarakat dengan memberdayakan ekonomi, menjaga keharmonisan dan melindungi anak keluarga TKI untuk mewujudkan tercapainya ketahanan dan kesejahteraan keluarga.

Program Bina Keluarga TKI bertujuan untuk mengatasi berbagai persoalan keluarga TKI yang kompleks. Penyelenggaraan Panduan Umum Bina Keluarga TKI di daerah disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan, prioritas dan kemampuan, keuangan sarana prasarana serta kemampuan kelembagaan dan personil daerah.

Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam UUD 1945 dan konvensi PBB tentang Hak-hak Anak. Anak sebagai bagian dari warga negara yang memiliki hak yang wajib dijamin, dihormati, dilindungi, dan dipenuhi oleh negara. Dalam sisi kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa serta generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, berkembang, berpartisipasi serta hak atas perlindungan dari tindak kekerasan. Tetapi pada kenyataannya, terdapat beberapa kasus kekerasan dan penelantaran terhadap anak. Dalam kasus anak TKI, fakta di lapangan menyebutkan, karena keberadaan orangtua di perantauan, anak tersebut diasuh oleh salah satu orangtua atau keluarga (nenek, kakek, atau keluarga lainnya). Pada saat



pengasuhan anak hanya dari salah satu bapak atau ibunya, atau bahkan hanya ada neneknya, perlindungan anak menjadi tidak utuh.

Ketidakutuhan perlindungan anak yang dimaksud dapat berbagai macam.

Salah satu contohnya adalah hak pendidikan anak. Hak pendidikan ketika anak ditinggal oleh orangtuanya dapat kurang terpenuhi. Anak-anak memang masih di sekolah, namun tanggung jawab hanya diserahkan pada nenek atau keluarga lain sehingga pengawasan relatif kurang, bahkan terpaksa *droupout*.

Pemahaman sebagian masyarakat yang masih kurang ini ditunjukkan dengan cara pandang yang berbeda. Cara pandang tersebut adalah bahwa urusan anak merupakan urusan domestik dalam keluarga yang mengakibatkan tidak pedulinya masyarakat terhadap persoalan-persoalan yang dialami oleh anak-anak TKI. Komitmen pemerintah Indonesia dengan meratifikasi Konvensi Hak Anak (KHA) dan disahkan Undang-Undang Perlindungan Anak Nomor 23 Tahun 2002 yang kemudian ada perubahan yang baru direvisi menjadi UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

Pemerintah pusat maupun daerah, sejauh ini lebih banyak menangani kekerasan terhadap TKI sendiri. Perhatian berbagai kalanganpun terkuras untuk menyelesaikan persoalan tenaga kerja luar negeri. Hal ini berarti secara implementatif, solusi yang diberikan juga lebih diarahkan kepada orangtua yang menjadi TKI, bukan anak mereka yang ditinggalkan di kampung halaman. Namun demikian, pemerintah setidaknya sudah memiliki instrumen hukum untuk memastikan pemenuhan hak anak dan penegakan hukum. Namun, meskipun sudah ada payung hukum UU, Perda perlindungan bagi anak, perempuan, dan TKI yang sudah disusun untuk menangani masalah-masalah yang menyangkut





perlindungan anak, masih saja terdapat begitu banyak persoalan yang dialami oleh anak TKI. Permasalahan tersebut sampai saat ini belum mendapatkan perhatian yang maksimal dari pemerintah, padahal UU No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak telah mengamanatkan untuk terpenuhinya hak-hak dasar anak. Oleh karena itu, diperlukan sebuah sistem yang memungkinkan adanya kerjasama berbagai pihak yang terkait seperti orangtua pengasuh, keluarga, masyarakat, dan pemerintah.

Keberadaan UU No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak memerlukan bentuk-bentuk pengejawantahan dalam tataran yang lebih praktis untuk melindungi anak dari berbagai hal yang merugikan sedini mungkin. Perlindungan anak TKI adalah tanggung jawab pemerintah, orangtua, masyarakat, dan lembaga sosial. Berangkat dari persoalan diatas, keterlibatan berbagai pihak baik dari unsur pemerintah kabupaten, pemerintah desa, masyarakat, calon TKI, TKI, pengasuh anak TKI, perusahaan pengirim tenaga kerja, LSM, dan pemerhati anak diharapkan mampu menemukan model penanganan terkait persoalan anak TKI dan melakukan perlindungan terhadap anak-anak TKI.

Berdasarkan data yang didapatkan, program Bina Keluarga TKI tidak berjalan dengan optimal. Permasalahan tidak terlaksananya program Bina Keluarga TKI karena banyak faktor, permasalahan terjadi mulai dari tingkat desa, kecamatan maupun kabupaten. Permasalahan tersebut antara lain tidak intensifnya komunikasi dalam *stakeholder*, tidak tersedianya data mengenai keluarga TKI, lemahnya *top leader*, kurangnya keterpaduan hirarki dan belum ada kesepakatan tim pokja bina keluarga TKI di tingkat desa, kecamatan dan Kabupaten terhadap tujuan. Permasalahan lainnya adalah kurangnya komitmen





dari tim pokja, kurangnya sumber daya dan sumber dana, lemahnya struktur Pokja Bina Keluarga TKI, tidak adanya akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar tim Pokja Bina Keluarga TKI untuk mempengaruhi tujuan resmi, lemahnya dukungan publik, kurangnya *meaningfull* terhadap permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder*.

Permasalahan komunikasi terlihat pada *stakeholder* kebijakan bina keluarga TKI di Kabupaten Malang. Pokja di tingkat Kabupaten baru sekali melakukan pertemuan untuk koordinasi awal, selanjutnya belum ada *follow up*. *Leading sector* tidak menggerakkan anggota dibawahnya, sehingga menyebabkan tidak terimplementasi dengan baik. Permasalahan komunikasi tersebut sangat berdampak pada belum adanya keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana serta belum adanya kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No 20 Tahun 2010 mengenai Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia.

Permasalahan komunikasi yang tidak intensif tersebut berdampak pada permasalahan sikap para anggota tim Pokja. Tim Pokja Bina Keluarga TKI menunjukkan sikap yang kurang tanggap, hal ini tercermin dari rendahnya komitmen dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI ini, baik di tingkat Pokja kabupaten, kecamatan serta tingkat desa. Penyebab kurang komitmen tersebut karena ketidaktahuan dari anggota tim Pokja bahwa yang bersangkutan masuk dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten atau faktor lupa karena program ini tidak menjadi program yang diprioritaskan. Kondisi tersebut terjadi karena lemahnya dukungan dari sumber daya manusia, fasilitas dan dana, seperti minimnya personil di Kantor Pemberdayaan Perempuan dan





Perindungan Anak (KP3A) Kabupaten Malang. Jumlah anggota di bidang pemberdayaan perempuan ada tiga orang, hal ini tidakimbang dibandingkan banyaknya program kerja yang ada dan wilayah Kabupaten Malang yang luas.

Permasalahan komunikasi yang longgar juga berdampak pada lemahnya struktur tim Pokja yaitu lemahnya pemahaman di tingkat kecamatan dan desa terhadap panduan teknis penerapan kebijakan Bina keluarga TKI. Permasalahan lain yang menjadi perhatian adalah bagaimana akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar tim Pokja Bina Keluarga TKI serta lemahnya dukungan publik dari pihak keluarga TKI yang ditinggalkan, LSM diluar tim Pokja Bina Keluarga TKI maupun media massa.

### **6.1. Mendefinisikan Permasalahan Kegagalan Implementasi Program Bina Keluarga TKI**

Tahapan metode SSM berikutnya adalah membangun model konseptual melalui penggunaan metodologi sistem lunak dalam kerangka berpikir sistem (*system thinking*). Membangun model bertujuan untuk memecahkan masalah yang terjadi secara sistemik, karena permasalahan saling terkait sehingga cara pemecahannya juga harus dengan sistemik. Cara memecahkan masalah dengan menggali persepsi dari tim Pokja Bina Keluarga TKI kabupaten, aparat kecamatan dan aparat desa. Tujuan menggali persepsi adalah membangun model cara pandang (*world-view models*) secara sistemik dari *stakeholder* mengenai situasi permasalahan yang dihadapi dan upaya pemecahan masalah yang harus dilakukan.

Menggali persepsi dari Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten, aparat kecamatan dan desa dengan bantuan model analisis sistem CATWOE. Pada tahap ini analisis berpindah dari dunia nyata (*real world*) ke *system thinking*



untuk merumuskan *root definition*, yang merupakan sebuah cara untuk menangkap atau memahami esensi tujuan yang harus dicapai, menggambarkan sebuah proses transformasi dari keadaan awal ( $S_0$ ) menuju ke keadaan yang dikehendaki ( $S_1$ ). CATWOE adalah singkatan dari: *costumer*, *actor*, *transformation process*, *worldview*, *owners* dan *environmental constraint*.

*Costumers* adalah mereka yang mendapat keuntungan atau korban dari Transformasi. *Actors* adalah mereka yang harus melakukan transformasi *Transformations Process* adalah perubahan dari *input* ke *output* *Weltaanschauung* (Jerman) *worldview* yang menjadikan transformasi bermakna dalam konteks. *Owners*, mereka yang dapat menghentikan transformasi. *Environmental Constraint*, elemen luar dari sistem yang dibutuhkan.

Dengan mendefinisikan sistem permasalahan (*root definition*) akan terungkap mengenai apa yang dikerjakan, mengapa dikerjakan, siapa yang mengerjakan, siapa yang diuntungkan dengan pekerjaan tersebut dan apakah lingkungan yang membatasi tindakan yang dilakukan. Sesuai dengan strukturisasi permasalahan, pengelompokan definisi sistem permasalahan telah dilakukan berdasarkan kedekatan masalah, dibagi menjadi tiga bagian. **Pertama**, pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Hal ini menyangkut permasalahan kurang intensifnya komunikasi tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa; lemahnya struktur Pokja; belum adanya kesepakatan bersama di dalam tim Pokja; belum adanya keterpaduan pada Tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten; kurangnya info atau data tidak akurat serta tidak adanya akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar tim Pokja Bina Keluarga TKI untuk mempengaruhi tujuan resmi.



**Kedua**, sikap dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI yaitu

lemahnya *top leader* Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, kurangnya komitmen dari tim Pokja, lemahnya dukungan publik, kurangnya kebermaknaan permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder*. **Ketiga**, sumber daya yang mempengaruhi implementasi program Bina Keluarga TKI yaitu lemahnya dana, SDM dan fasilitas.

### 6.1.1. Sistem Pengorganisasian dalam Mengimplementasikan Program Bina Keluarga TKI.

#### a. Permasalahan Kurang Intensifnya Komunikasi Tim Pokja Bina Keluarga TKI di Tingkat Desa, Kecamatan dan Kabupaten.

Pasca diputuskannya Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 tentang Panduan Umum Bina Keluarga TKI, Pemerintah Kabupaten Malang memberikan respon dengan membentuk kelompok kerja. Kelompok Kerja Bina Keluarga TKI ini beranggotakan berbagai SKPD terkait serta LSM Pemerhati Perempuan dan Anak, telah ditetapkan melalui Surat Keputusan Bupati Kabupaten Malang Nomor 180/092/KEP/421.013/2013. Dalam SK Bupati tersebut terlihat adanya multi *stakeholder*, namun pihak swasta belum terlibat didalamnya. Permasalahan yang terjadi di dalam anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI kabupaten adalah tidak semua tim Pokja mengetahui dan memahami keberadaannya sebagai anggota tim. Hal ini tentunya membawa dampak negatif terhadap proses implementasi program.

Sosialisasi program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari telah dilaksanakan pada tanggal 8 Januari 2014, dihadiri 29 orang keluarga TKI





beserta Tim dari Kabupaten Malang dan Kecamatan Donomulyo. Pasca sosialisasi, Tim Pokja Kabupaten menginstruksikan pihak kecamatan dan desa untuk membentuk Tim Pokja di tingkat kecamatan dan tingkat desa. Permasalahan yang terjadi pasca kelompok kerja di tingkat kecamatan dan desa terbentuk adalah belum adanya aktivitas lanjutan, sehingga tugas kelompok kerja menyusun rencana aksi belum bisa berjalan. Tim Pokja tingkat desa dan kecamatan tidak memahami dengan baik langkah-langkah yang harus dilakukan, hal ini terjadi karena tidak ada komunikasi di dalam Tim Pokja di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Komunikasi merupakan faktor yang sangat penting untuk menyampaikan informasi.

Permasalahan kurang intensifnya komunikasi disebabkan karena lemahnya kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder*, hal ini mengakibatkan lemahnya *top leader* dalam tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Permasalahan tersebut menyebabkan kurang berjalannya Program Bina Keluarga TKI. Komunikasi terjadi hanya di saat tahap persiapan dan belum ada *follow up* dari Pokja di tingkat Kabupaten. Aspek persiapan dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 terdiri dari fasilitasi, sosialisasi dan advokasi tentang perlunya pembinaan keluarga TKI; mengupayakan kesepakatan; dan membentuk kelompok kerja.

Komunikasi, informasi dan edukasi seharusnya dilakukan kepada seluruh dinas-dinas terkait atau *stakeholder* yang terhimpun dalam Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten dan masyarakat tentang perlunya pemberdayaan ekonomi keluarga TKI, ketahanan dan kesejahteraan serta perlindungan anak keluarga TKI. Komunikasi merupakan unsur penting yang menyebabkan keberhasilan



sebuah kebijakan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri (Edward, 1980; Van Meter dan Van Horn, 1975; Hogwood dan Gunn, 1978; 1986; Grindle 1980; Iqbal Ahmad, et.all, 2012).

Edward 1980, menyatakan bahwa komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*).

Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Seperti yang dikemukakan oleh Howlet dan Ramesh (1998) bahwa aktor dalam proses kebijakan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana pola perilaku ini terlibat dalam sebuah kondisi sebagai subsistem kebijakan.

Aktor yang dimaksud adalah aparatur yang telah terpilih yaitu pihak eksekutif dan legislatif, aparatur yang ditunjuk, kelompok-kelompok kepentingan, organisasi peneliti serta media massa. Pada susunan Tim Pokja Bina Keluarga TKI, aktor-aktor tersebut secara umum sudah termasuk dalam SK Bupati, namun belum optimal dalam implementasinya. Aktor tersebut antara lain dari pihak eksekutif, LSM pemerhati perempuan dan anak, Pusat Studi Gender dari



beberapa kampus seperti Universitas Wisnu Wardana, Universitas Islam Negeri Malang, Universitas Negeri Malang, Universitas Muhammadiyah Malang. Aktor yang belum terlibat dalam Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang berasal dari pihak legislatif, media massa dan swasta. Oleh karena itu, akses formal pihak luar harus tersedia.

Dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia telah melakukan sosialisasi secara langsung kepada Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KP3A) Kabupaten Malang, yang sekarang telah berubah menjadi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang. Begitupun dari tingkat Propinsi Jawa Timur, Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Kependudukan juga telah melakukan sosialisasi di tingkat kabupaten. Namun komunikasi tidak berlanjut secara intensif antara tingkat propinsi ke tingkat kabupaten, dan kabupaten ke kecamatan serta desa.

Moulton dan Sandfort (2015) menyatakan bahwa proses terakhir yang membentuk program utama dalam ranah tindakan strategis adalah kegiatan koordinasi. Bagaimana bisa kegiatan dikoordinasi untuk mencapai tujuan? Bagaimana pekerjaan yang sudah berjalan dikoordinasikan dan dikomunikasikan diantara partisipan? Di beberapa tingkatan, kompleksitas struktur pembuatan program berhubungan langsung dengan kompleksitas program itu sendiri. Jaringan komunikasi, termasuk perangkat teknologi informasi serta pertemuan langsung secara berkala harus dikembangkan untuk memastikan bahwa pelaksanaannya berjalan dengan baik dan benar. Aturan-aturan operasional harus didiskusikan dan dimasukkan dalam kegiatan yang sudah diatur tersebut, jadwal staf juga harus dimasukkan. Faktanya, banyaknya detail manajemen





program seringkali menjadi hal penting bagi aktor-aktor yang terlibat di dalamnya, keahlian khusus untuk mengkoordinasi kegiatan program yang dijalankan tersebutpun menjadi sangat penting. Koordinasi kegiatan juga bisa dibentuk melalui mekanisme umpan balik yang dibuat dalam program yang sedang dijalankan.

Terputusnya komunikasi menyebabkan tidak terjadinya transformasi informasi sehingga sangat wajar tidak ada kejelasan informasi dan tidak terjadinya konsistensi informasi mengenai program Bina Keluarga TKI. Hal ini menyebabkan *stakeholder* yang seharusnya terlibat belum menemukan kesepakatan. Sebagaimana hasil penelitian dari Matei dan Dogaru (2012) bahwa jika ada koordinasi dalam *stakeholder* maka kesepakatan akan bisa diwujudkan. Kondisi tersebut terjadi karena tidak semua anggota tim Pokja mengetahui keterlibatannya di dalam Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang dan di dalam Tim Pokja tingkat Kabupaten sendiri belum memiliki rencana aksi.

Di sisi lain, daya jangkau Kabupaten Malang yang sangat luas menjadi hambatan tersendiri. Luas wilayah Kabupaten Malang yaitu 353.486 ha. Secara administratif, wilayah Kabupaten Malang terdiri dari 33 kecamatan, 12 kelurahan, 378 desa, 3.156 Rukun Warga (RW) dan 14.695 Rukun Tetangga (RT). Pasca sosialisasi di tingkat desa, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak tidak melakukan *follow up*, tetapi memilih untuk melakukan perluasan implementasi program Bina Keluarga TKI di kecamatan lain seperti di Ngantang.

Kelompok sasaran dalam program Bina Keluarga TKI adalah keluarga TKI, kelompok sasaran juga tidak memahami dengan baik tentang program Bina Keluarga TKI karena tidak ada komunikasi yang intens dan efektif. Dampak yang terjadi adalah kelompok sasaran belum menerima informasi dengan jelas dan





merata. Kemudian dari dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait. Solusi yang bisa dilakukan adalah dengan membuat wadah atau komunitas keluarga TKI di desa agar semakin mempererat komunikasi dan saling bekerjasama menyelesaikan permasalahan.

Komunikasi memang memainkan peran penting bagi berlangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya. Koordinasi sudah barang tentu bukan sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pelaksanaan kekuasaan (Hogwood, dan Gunn 1978; 1986). Di sisi lain, komunikasi yang terlalu rinci dapat menurunkan kemandirian pelaksana, yang mengarah ke perubahan tujuan dan pemborosan sumber daya berharga seperti keterampilan staf, kreativitas dan kemampuan beradaptasi. Dengan demikian, dampak dari komunikasi pada implementasi tidak hanya langsung, tetapi juga dirasakan melalui hubungan dengan sumber daya, sikap para pelaksana, dan struktur birokrasi.

Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan bahwa faktor keberhasilan implementasi kebijakan salah satunya adalah kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai, hal ini masuk dalam variabel kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi. Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun





menurut urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor-aktor lainnya, semakin besar pula kemungkinan bahwa *output* kebijakan dari badan-badan pelaksana. Pada gilirannya, perilaku keompok-kelompok sasaran akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut.

Langkah yang bisa dilakukan agar program Bina Keluarga TKI bisa berjalan maka bisa dilaksanakan resosialisasi program ini dan restrukturisasi tim Pokja, kegiatan yang dilakukan adalah membangun koordinasi dengan pemerintah kabupaten dan SKPD agar dapat mendukung program yang akan dilaksanakan. Upaya-upaya koordinasi dan sinergisitas antara instansi terkait dan masyarakat sangat diperlukan dalam pembangunan keluarga (Saptandari, 2014). Sosialisasi dan advokasi dilakukan untuk meyakinkan dinas-dinas instansi terkait yang tergabung di dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI kabupaten dan pihak di luar tim Pokja serta masyarakat desa pada khususnya tentang perlunya dilakukan Bina Keluarga di lingkungannya sebagai bagian dari masyarakat yang rentan dalam kehidupan bermasyarakat sekaligus juga mendorong seluruh *stakeholder* untuk dapat membantu pelaksanaan bina keluarga TKI. Hasil koordinasi dan resosialisasi yang dilakukan untuk mencari kesepahaman tentang program yang akan dilaksanakan.

Koordinasi dilakukan oleh *stakeholder* terkait di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten, sehingga terbangun kesepahaman dan komitmen dari anggota Pokja Bina Keluarga TKI dari tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa. Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam petunjuk teknis penerapan kebijakan Bina Keluarga TKI, mengenai mekanisme koordinasi melalui:





- a. Ketua memprakarsai pertemuan koordinasi.
- b. Setiap anggota Pokja harus melaporkan kegiatannya.
- c. Pertemuan-pertemuan rutin antar anggota kelompok kerja dalam rangka mengetahui upaya keberhasilan yang telah dilakukan.
- d. Kelompok kerja harus ditetapkan melalui SK Kepala Daerah baik di Tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan maupun Tingkat Desa serta dengan memasukkan diktum penganggaran dan sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat.

**b. Lemahnya Struktur Pokja Program Bina Keluarga TKI di Tingkat Desa, Kecamatan dan Kabupaten.**

Kurang intensifnya komunikasi pada tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa merupakan akibat dari lemahnya *top leader*, sehingga hal tersebut berdampak tidak ada koordinasi secara intens dan mengakibatkan belum adanya pemahaman yang menyeluruh terhadap program Bina Keluarga TKI. Hal ini tentunya mengakibatkan dampak negatif yaitu kurangnya komitmen dari tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa untuk menjalankan program Bina Keluarga TKI serta tim Pokjapun belum memperinci tugas yang harus dijalankan. Kondisi ini otomatis berdampak pada lemahnya struktur tim Pokja Bina Keluarga TKI di semua level.

Birokrasi tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Birokrasi dimanapun berada, dipilih sebagai instrumen sosial yang ditujukan untuk menangani masalah-masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik. Edward III (1980) menyatakan ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi.



Berdasarkan hasil wawancara dan forum grup diskusi dengan elemen tim Pokja Bina Keluarga TKI, tim Kecamatan Donomulyo, aparat Desa Tlogosari serta perwakilan keluarga TKI diketahui bahwa struktur Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang sulit untuk dioperasionalkan. Posisi ketua Pokja diemban oleh Asisten Kesejahteraan Rakyat Sekretaris Daerah Kabupaten Malang dianggap tidak kuat untuk mengkoordinasikan semua anggota tim Pokja yang ada dibawahnya, fungsi ketua tim Pokja tidak berjalan dengan baik. Sedangkan Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang bertanggung jawab secara administratif maupun teknis atas pelaksanaan tugas Kelompok Kerja sebagaimana dimaksud dalam Diktum KEDUA beserta akibat hukum yang ditimbulkan dari penetapan Keputusan Bupati tersebut.

Posisi Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang sejak awal 2017 berubah menjadi dinas, ditunjuk sebagai sebagai *leading sector* program Bina Keluarga TKI dan diamanahkan sebagai sekretaris Tim Pokja, posisi tersebut dianggap kurang sesuai. Kurang tepatnya formasi struktur tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang menyebabkan tugas Pokja tidak berjalan dengan baik. Tugas Kelompok Kerja sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Bupati Kabupaten Malang Nomor 180/092/KEP/421.013/2013 Diktum KESATU sebagai berikut:

- a. menyusun rencana aksi kegiatan;
- b. memberikan bimbingan dan pendampingan dalam kegiatan Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia;



- c. melakukan koordinasi dan kerjasama dengan instansi terkait dan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia;
- d. memberikan bantuan teknis yang diperlukan berupa petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis;
- e. melakukan pembinaan yang berupa pengawasan dan evaluasi;
- f. melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Bupati Malang melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Malang.

Program Bina Keluarga TKI belum memiliki (*Standard Operating Procedures*, SOP). Salah satu aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya (SOP). Dengan menggunakan SOP para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan (Edward III, 1980).

Lemahnya struktur tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten mempengaruhi dalam implementasi program Bina Keluarga TKI dalam beberapa hal, yakni akan menghalangi perubahan-perubahan dalam kebijakan, memboroskan sumber daya, menimbulkan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, menghalangi kondisi yang diinginkan, membingungkan anggota tim Pokja tingkat desa hingga kabupaten. Pada hasil penelitian yang dilakukan oleh carter (2014) mengemukakan bahwa kesenjangan perencanaan dapat menyebabkan krisis implementasi, disisi lain faktor sosial ekonomi, kelembagaan dan politik dikenal mempengaruhi keberhasilan





implementasi tetapi jarang dimasukkan dalam proses perencanaan sebuah program.

Tim Pokja sebaiknya membuat prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar sehingga program Bina Keluarga TKI lebih mudah dijalankan. Sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No 20 Tahun 2010, salah satu langkah strategi dalam program Bina Keluarga TKI adalah penyusunan atau pengembangan kebijakan yang terkait dengan bina keluarga TKI baik yang berupa peraturan perundang-undangan, petunjuk pelaksanaan, panduan umum, petunjuk teknis, atau standar operasional prosedur. Dalam hal ini Mazmanian dan Sabatier (1981) menyebutnya dengan variabel-variabel di luar Undang-Undang yang memengaruhi implementasi.

Terdapat Peraturan Daerah Kabupaten Malang yang memiliki hubungan erat dengan program Bina Keluarga TKI, yaitu Perda tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Perempuan Kelompok Rentan. Perlindungan bagi perempuan TKI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf g untuk memberikan perlindungan dari tindak eksploitasi ekonomi dan perlakuan kejam, tidak manusiawi dan mengusahkan penghargaan yang layak atas pekerjaan, maksud perlindungan tersebut atas:

- a. pengakuan hak, upah dan kondisi kerja yang layak;
- b. jaminan kesehatan dan sosial;
- c. akses informasi dan layanan konsultasi hukum;
- d. akses ke lembaga keuangan untuk pengelolaan pendapatannya; dan
- e. kesempatan memperoleh pengetahuan dan keterampilan untuk meningkatkan status.



Keluarga TKI berhak mendapatkan informasi yang benar atas keberadaan anggota keluarganya yang bekerja sebagai TKI serta berhak mendapatkan akses pengetahuan dan keterampilan untuk meningkatkan taraf hidupnya. Perda ini diharapkan bisa saling *support* dengan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang. Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan berpengaruh terhadap keberhasilannya, karakteristik dari suatu lembaga akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Karakteristik lembaga dan penguasa dalam mengimplementasikan setiap program perlu keterbukaan dan kejelasan agar dapat dipahami para pelaksana dan tidak menimbulkan kebingungan (Grindle, 1980). Dalam pelaksanaan program harus jelas dan dapat dipahami semua unsure pelaksana sehingga ada kesatuan tindak untuk mewujudkan kebijakan ke arah yang sesuai keinginan bersama.

Kegiatan yang harus dilakukan dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI adalah menyusun petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis bidang pemberdayaan ekonomi, bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta bidang perlindungan anak keluarga TKI. Ahmad, et.all (2012) menyarankan agar dilakukan pelatihan sumber daya manusia untuk menghindari *gap* implementasi. Selanjutnya Hogwood dan Gunn (1978:1986) mengemukakan bahwa harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dari siapapun dalam sistem administrasi. Dengan kata lain, bahwa mereka yang memiliki wewenang seharusnya juga mereka yang memiliki kekuasaan, dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain, baik berasal dari dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI maupun dari luar tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Mereka yang secara formal memiliki wewenang untuk menuntut



kerja sama, seyogyanya memiliki kekuasaan untuk menunjang tuntutan tersebut serta memiliki hasrat yang kuat dalam mempraktikkan wewenang dan kekuasaan tersebut.

Susunan tim Pokja Bina Keluarga TKI perlu dilakukan restrukturisasi dari tingkat kabupaten hingga desa. Anggota di tim Pokja Kabupaten belum sepenuhnya memahami tugas dan wewenangnya dan dari hasil observasi serta wawancara, penulis tidak menemukan draft SK Tim Pokja kecamatan dan desa, sehingga restrukturisasi tim Pokja ini menjadi kebutuhan mendesak. Formasi yang ada dalam struktur tim Pokja sangat mempengaruhi keberhasilan program Bina Keluarga TKI.

**c. Belum adanya Kesepakatan Program Kerja di dalam Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten, Kecamatan dan Desa.**

Permasalahan kurang intensifnya komunikasi di dalam tim Pokja Bina keluarga TKI tingkat desa, kecamatan dan kabupaten memberi dampak pada permasalahan yang lain seperti belum adanya kesepakatan di internal tim Pokja. Kondisi tersebut sejalan dengan hasil penelitian Matei dan Dogaru (2012) bahwa kemampuan koordinasi sangat mempengaruhi kesepakatan antar departemen. Komitmen tim Pokja menjadi lemah serta belum memperinci tugas. Kondisi tersebut menyebabkan lemahnya struktur tim Pokja sehingga di internal tim belum memiliki kesepakatan bersama.

Agar Program Bina Keluarga TKI dapat berjalan, maka Tim Pokja Bina Keluarga TKI harus memahami dan membuat kesepakatan yang menyeluruh mengenai tujuan atau sasaran yang akan dicapai, yang penting keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan tersebut harus





dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dimana pelaksanaan program dapat dimonitor (Hogwood dan Gunn 1978; 1986). Dengan bahasa lain Van Meter dan Van Horn (1975) menyebutnya dengan variabel standar/ ukuran dan tujuan kebijakan.

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (1981) menjelaskan keberhasilan implementasi kebijakan juga ditentukan oleh kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi. Pada prinsipnya setiap Undang-Undang, keputusan mahkamah/ pengadilan, atau perintah eksekutif dapat menstrukturkan proses implementasi ini, diantaranya dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal yang akan dicapainya, menyeleksi lembaga-lembaga yang tepat untuk mengimplementasikannya, memberikan kewenangan dan dukungan sumber-sumber finansial pada lembaga-lembaga tersebut, memengaruhi orientasi kebijakan dari para pejabat pemerintah.

Pasca sosialisasi dan advokasi yang dilakukan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak tentang perlunya Bina Keluarga TKI seharusnya terwujud komitmen dari dinas-dinas instansi terkait dan masyarakat untuk melaksanakan Bina Keluarga TKI. Tindakan selanjutnya setelah adanya komitmen tim Pokja adalah:

- a. Kesepakatan Bersama yang dilanjutkan dengan perjanjian kerjasama antara seluruh *stakeholder* untuk melaksanakan Bina Keluarga TKI.



b. Adanya kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, Instruksi Gubernur yang memerintahkan perlunya Bina Keluarga TKI.

Bagaimanapun baiknya suatu keputusan kebijakan dasar lainnya menstrukturkan proses keputusan formal, upaya pencapaian tujuan resmi yang dimaksudkan untuk mengubah perilaku kelompok sasaran tidak akan membawa hasil yang diharapkan, terkecuali kalau para pejabat dalam badan-badan pelaksana dalam hal ini Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten memiliki kesepakatan yang tinggi terhadap pencapaian tujuan tersebut (Mazmanian dan Sabatier, 1981). Sebagaimana yang diuraikan diatas, faktor tidak adanya koordinasi menyebabkan tim Pokja belum memiliki kesepakatan dan rencana aksi.

Pengorganisasian dan penguatan jaringan serta advokasi kebijakan diperlukan agar program Bina Keluarga TKI bisa berjalan dengan baik. Tim pokja tingkat desa menyusun rencana kerja bersama di masing-masing wilayah program berbasis kebutuhan dasar dan aset potensial yang dimiliki. Harapannya Tim Pokja tingkat desa dan kecamatan yang tahu banyak dengan potensi dan kondisi wilayahnya, kemudian diharapkan dapat menghasilkan kesepakatan bersama untuk membangun dalam pengembangan program yang berpihak pada keluarga TKI.

Potensi unggulan daerah versi Bapekab diantaranya pertanian, peternakan, perikanan. Potensi yang dimaksud pastinya yang dapat menunjang bidang pemberdayaan ekonomi. Jenis pekerjaan penduduk usia 10 tahun keatas pada tahun 2012 di Kecamatan Donomulyo didominasi oleh sektor pertanian. Pada bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga dengan terselenggaranya





kegiatan keagamaan, PKK serta bidang perlindungan anak dengan terselenggaranya kegiatan yang menunjang pendidikan anak-anak, kegiatan yang berkaitan dengan tumbuh kembang dan kesehatan anak seperti posyandu dan *home care*.

Beberapa hal yang bisa dilakukan agar program Bina Keluarga TKI bisa berjalan adalah dengan membangun sinergitas antar *stakeholder*, membangun kerja-kerja bersama sejak awal antar aktor pembangunan, seperti tokoh agama dan tokoh masyarakat, masyarakat, pemerintah desa, pemerintah kecamatan, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Dinas Kesehatan, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Dinas Sosial, Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, P2TP2A, PKK, Muslimat NU, Fatayat NU, LSM Paramitra, Rumpun dan pihak-pihak terkait lainnya agar dapat melakukan interaksi dan kerjasama.

Mengacu pada petunjuk teknis penerapan kebijakan Bina Keluarga TKI, maka Tim Pokja Kabupaten bisa membuat kesepakatan mengenai hal-hal berikut:

- i. Rencana operasional implementasi Bina Keluarga TKI.
- ii. Bahan-bahan penyuluhan Bina Keluarga TKI di bidang pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta perlindungan anak keluarga TKI.
- iii. Memberikan usulan kegiatan pendukung.
- iv. Waktu monitoring dan evaluasi dan pembuatan laporan pelaksanaan di tingkat Kabupaten.



Tim Pokja tingkat kecamatan membuat kesepakatan mengenai hal-hal berikut:

- i. Rencana operasional implementasi Bina Keluarga TKI di tingkat Kecamatan.
- ii. Mengembangkan bahan-bahan penyuluhan Bina Keluarga TKI di bidang pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta perlindungan anak keluarga TKI.
- iii. Cara membimbing dan memantau pelaksanaan kegiatan di Desa.
- iv. Format pelaporan perkembangan pelaksanaan kegiatan.
- v. Cara memonitor dan mengevaluasi secara berkala serta membuat laporan pelaksanaannya.
- vi. Waktu monitoring dan evaluasi dan pembuatan laporan pelaksanaan di tingkat Kabupaten.

Sedangkan tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat desa membuat kesepakatan mengenai:

- i. Rencana kelompok kerja.
- ii. Cara melakukan pemetaan dan pendataan keluarga TKI sebagai sasaran program.
- iii. Cara memfasilitasi pertemuan rutin kelompok kerja TKI dalam rangka memonitor kemajuan/ perkembangan kelompok Bina Keluarga TKI dan melakukan rapat koordinasi.
- iv. Cara memasukkan program dan kegiatan Bina Keluarga TKI pada dokumen perencanaan dan penganggaran di tingkat desa.





v. Cara menggalang komitmen tokoh masyarakat di tingkat desa, dan mendorong terbitnya regulasi desa untuk mendukung pelaksanaan Bina Keluarga TKI di tingkat desa.

vi. Teknis membuat laporan pelaksanaan Bina Keluarga TKI di tingkat desa. Se jauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas (Grindle, 1980). Apabila sudah ada kesepakatan di internal tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat kabupaten hingga desa, maka akan lebih memudahkan untuk mewujudkan keterpaduan hirarki dan keberhasilan program akan bisa dicapai.

**d. Belum Adanya Keterpaduan Hirarki pada Tim Pokja Bina Keluarga TKI di Tingkat Desa, Kecamatan dan Kabupaten Terhadap Tujuan.**

Kondisi SKPD yang tergabung dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang terlihat ego sektoral, masing-masing SKPD fokus pada Tupoksi masing-masing dan tidak mensinergikan program yang ada di SKPD tersebut dengan program Bina Keluarga TKI. Hal ini disebabkan karena tidak adanya koordinasi di dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten serta putusnya koordinasi dengan pihak kecamatan dan desa. Kurang intensifnya komunikasi mengakibatkan lemahnya komitmen anggota tim Pokja, karena komitmen yang lemah maka belum ada kesepakatan di internal tim Pokja.

Kondisi tersebut menyebabkan belum adanya keterpaduan hirarki anggota tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Seperti program pada Dinas Sosial memberikan bantuan modal dan pendampingan untuk TKI korban *trafficking*. Disperindag memberikan pelatihan para TKI purna, kemudian P2TP2A memiliki program pelatihan pendampingan korban kekerasan dan *trafficking* bagi kelompok masyarakat di daerah basis buruh migran, sosialisasi





pencegahan tindak pidana perdagangan orang, sosialisasi keluarga dan lingkungan ramah anak, sosialisasi dan penguatan kelembagaan forum anak di kecamatan se-Kabupaten Malang.

Kemudian Kabupaten Malang dibawah koordinasi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang pada akhir tahun 2016 membentuk Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) menyediakan layanan informasi dan konsultasi terkait pengasuhan atau masalah lainnya tanpa dipungut biaya (gratis) bagi warga Kabupaten Malang. Adapun sasaran pelayanan PUSPAGA meliputi: anak, orang tua, wali, calon orang tua, orang yang bertanggungjawab terhadap pengasuhan anak. PUSPAGA adalah tempat pembelajaran untuk meningkatkan kualitas kehidupan menuju keluarga sejahtera yang dilakukan oleh tenaga profesional melalui peningkatan kapasitas orang tua/keluarga atau orang yang bertanggung jawab terhadap anak dalam menjalankan tanggung jawab mengasuh dan melindungi anak agar tercipta kebutuhan akan kasih sayang, kelekatan, keselamatan dan kesejahteraan yang menetap dan berkelanjutan demi kepentingan baik anak, termasuk perlindungan dari kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah dan penelantaran.

Pasca terbentuknya PUSPAGA, terdapat pembagian tugas antara P2TP2A dengan PUSPAGA yaitu P2TP2A fokus pada penanganan korban sedangkan PUSPAGA fokus pada pencegahan korban. Lembaga baru PUSPAGA ini tentunya dapat membantu mengatasi permasalahan keluarga TKI di Kabupaten Malang, dengan syarat adanya kepapahan yang sama, sinergisitas dan keterpaduan antar *stakeholder* Bina Keluarga TKI.

Begitupun dengan LSM yang tergabung dalam Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang seperti LPKP yang aktif melakukan pendampingan,





pelatihan pada keluarga TKI di beberapa kabupaten/kota di Indonesia belum menunjukkan adanya keterpaduan dengan Tim Pokja Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang. Masing-masing anggota tim bekerja sendiri, tanpa koordinasi dan tidak mendukung satu dengan yang lain. Dalam rangka menyelesaikan permasalahan tersebut maka perlu membangun kepedulian dan sinergi program.

Kepedulian dan sinergi program ini dibangun dengan landasan nilai-nilai kerukunan antar warga, kelompok, dan komunitas lainnya terhadap permasalahan keluarga TKI. Modal utama dalam menjamin proses keberlanjutan dan kesinambungan program di masyarakat ini adalah mensinergikan program-program tersebut. Membangun gerakan ekonomi dengan landasan nilai-nilai solidaritas antar warga, kelompok, dan komunitas lainnya terhadap permasalahan keluarga TKI menjadi suatu rancangan kedepan untuk kemandirian keluarga TKI sendiri. Menurut pandangan Riggs (1986), menjelaskan bahwa semakin sulit organisasi yang ada dalam masyarakat semakin sulit pula untuk maju. Organisasi diupayakan bisa mendukung pembangunan melalui upaya mobilisasi pengetahuan, ketrampilan, dan energi anggotanya dalam suatu kerja yang terkoordinasikan guna mendukung kemampuan masyarakat mengubah lingkungannya.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1981) yaitu keberhasilan kebijakan juga ditentukan oleh seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, sehingga ada keterpaduan hierarki. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program. Sehingga bisa dikatakan keterpaduan hierarki akan terwujud jika koordinasi secara vertikal dan horizontal bisa berjalan. Hal ini senada dengan





apa yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Jelas sekali kebutuhan akan keterpaduan dalam Tim Pokja Bina Keluarga dan dengan kelompok keluarga TKI.

Keterpaduan tim Pokja Bina Keluarga TKI bisa terwujud dengan memperhatikan dan melaksanakan mekanisme kerja. Hal lain yang dirasa penting dalam proses implementasi kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari pelaksana, sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi kebijakan (Grindle, 1980; Hogwood dan Gun, 1986). Kegiatan kelompok kerja diawali dengan mengadakan pertemuan untuk menentukan koordinator dan anggota kelompok kerja. Selanjutnya koordinator bertugas untuk:

- a. Memberikan dukungan teknis operasional;
- b. Memberikan pelayanan penyusunan program dan rencana kerja;
- c. Bertanggung jawab terhadap berfungsinya kelompok kerja Bina Keluarga TKI;
- d. Mengkoordinasikan, memantau, dan melakukan evaluasi pelaksanaan komitmen kelompok kerja;
- e. Memfasilitasi berfungsinya kelompok kerja;
- f. Mengidentifikasi dan menggerakkan berbagai instansi terkait dan mitra potensial;
- g. Mendorong dan memfasilitasi terselenggaranya pertemuan rutin antar anggota kelompok kerja;
- h. Penyusunan laporan kegiatan;
- i. Melakukan fasilitasi pengembangan jaringan kerja sama dan kemitraan dengan berbagai pihak dalam upaya memperkuat upaya-upaya kelompok kerja.

Anggota kelompok kerja bertugas melaksanakan kegiatan Bina Keluarga TKI sesuai dengan bidang tugas masing-masing. Agar kelompok kerja dapat



berfungsi dan mencapai tujuan yang diharapkan maka anggota kelompok kerja diharuskan melakukan:

- a. Komunikasi dan koordinasi dengan sesama anggota kelompok;
- b. Melaksanakan program-program Bina Keluarga TKI sesuai dengan bidang tugas masing-masing;
- c. Memberikan pendampingan keluarga TKI sesuai dengan bidang tugas masing-masing.
- d. Melakukan pemantauan, evaluasi, dan pengawasan terhadap pelaksanaan program dan kegiatan Bina Keluarga TKI.
- e. Memberikan laporan, saran, masukan dan pertimbangan.

Berdasarkan uraian diatas keterpaduan tim Pokja Bina Keluarga TKI akan terwujud jika anggota tim Pokja memahami dan menjalankan mekanisme kerja serta melakukan sinergisitas kegiatan.

**e. Kurangnya Info atau Data Mengenai Keluarga TKI.**

Hal krusial yang terjadi sehingga program Bina Keluarga TKI tidak berjalan dengan baik adalah karena tidak tersedianya data kondisi keluarga TKI.

Tidak adanya data mengenai berapa jumlah keluarga yang ditinggalkan dan bagaimana kondisi keluarga TKI disebabkan karena komitmen yang lemah dari *stakeholder*, lemahnya dukungan SDM, dana serta fasilitas. Pada tahun 2014, Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang saat itu telah melakukan pemetaan mengenai TKI di daerah yang menjadi *sending area*, namun data tersebut belum valid dan tidak *up to date*.

Kegiatan yang sudah pernah dilakukan pada tahun 2012 adalah melakukan rekapitulasi oleh Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, jumlah TKI di 33 kecamatan Kabupaten Malang Tahun 2012 sebanyak 374, terdiri dari 247 laki-laki dan 3497 perempuan. Jumlah anggota





keluarga yang ditinggalkan pada Kecamatan Sumbermanjing Wetan 662 orang, Kecamatan Dampit 364 orang, Kecamatan Kalipare 131 orang, Kecamatan Sumber Pucung 170 orang, Kecamatan Pagelaran 46 orang, Kecamatan Lawang 26 orang, Kecamatan Gondanglegi 206 orang, Kecamatan Tajinan 31 orang, Kecamatan Bantur 291 orang, Kecamatan Singosari 22 orang, Kecamatan Turen 233 orang, Kecamatan Wajak 36 orang, Kecamatan Donomulyo 243 orang. Dari hasil pemetaan TKI yang dilakukan di 8 kecamatan di Kabupaten Malang Tahun 2012 sebanyak 1474 anggota keluarga yang ditinggalkan, yang terdiri dari lansia 234 orang, dewasa 686 orang dan anak-anak 554 orang.

Sedangkan data yang dibutuhkan untuk program Bina Keluarga TKI adalah mengenai kondisi keluarga yang ditinggalkan oleh TKI. Data merupakan hal yang sangat penting, sebagai pijakan untuk menentukan langkah. Kondisi berapa jumlah keluarga yang ditinggalkan, bagaimana pendidikan anak-anaknya, kesehatannya, serta hal lainnya tidak diketahui. Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan bahwa tercapai atau tidaknya tujuan suatu program akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis. Hambatan yang terjadi pada implementasi program Bina Keluarga TKI karena tidak tersedianya data yang akurat yang menggambarkan kondisi keluarga TKI. Maka hal serius yang harus dilakukan di awal adalah dengan mengembangkan data keluarga TKI di tingkat desa, langkah ini merupakan kerja-kerja *supporting* dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.

Proses ini dilakukan melalui proses pengorganisasian, sinergi dengan pemerintah desa, dan instansi terkait yang masuk dalam tim Pokja serta memasukkan pihak yang memiliki hubungan dekat dengan keluarga TKI seperti Serikat Buruh Migran Indonesia. Pemerintah desa bisa membuat Peraturan Desa



mengenai aturan/ketentuan/persyaratan bagi warga desa yang hendak menjadi TKI maka terlebih dahulu menyerahkan data-data mengenai keluarga yang ditinggalkan. Data mengenai kondisi ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga seperti hubungan suami/istri serta kondisi anak. Selain itu juga, desa juga bisa membuat peraturan mengenai batasan jumlah TKI yang akan berangkat, dengan ini harapannya bisa meminimalisir warga desa yang ingin berangkat.

Kunjungan lapangan serta bentuk-bentuk kegiatan lainnya juga dilakukan sebagai upaya *update* data, sesuai dengan tujuan dan pengembangan program.

Jika data keluarga TKI telah tersedia maka akan memudahkan tim Pokja Bina Keluarga TKI memahami persoalan dan lebih memudahkan mengambil langkah strategis, tepat sasaran sesuai dengan tujuan yang terlampir dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 tentang Panduan Umum Bina Keluarga TKI yaitu meningkatkan kemandirian ekonomi, meningkatkan ketahanan dan kesejahteraan keluarga dan menjamin hak-hak anak keluarga TKI.

Data yang dibutuhkan untuk mewujudkan kemandirian ekonomi keluarga TKI adalah

1. Permasalahan ekonomi dan kebutuhan keluarga TKI di masing-masing desa.
2. Kebutuhan yang diperlukan bagi pelatihan kewirausahaan bagi keluarga TKI di desa tersebut, mengembangkan model pelatihan guna meningkatkan pengetahuan, sikap dan ketrampilan usaha sehingga pemberdayaan ekonomi keluarga TKI bisa berjalan dan mencegah budaya konsumtif.



3. Mendata perusahaan kecil, menengah dan besar serta lembaga keuangan untuk bekerjasama mengembangkan usaha keluarga TKI.

4. Mendata lembaga yang bisa memberikan modal awal bagi keluarga TKI.

5. Data calon penerima modal.

6. Memilih, memverifikasi dan menetapkan calon yang memenuhi syarat.

7. Mendata koperasi-koperasi yang ada di wilayah sekitar desa, atau dengan membentuk koperasi yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan anggota Bina Keluarga TKI.

8. Akses informasi dan mempromosikan hasil-hasil produk keluarga TKI.

9. Prospek jika mendirikan pusat perdagangan, warung, tempat usaha lainnya.

Froma (1996) dalam hasil penelitiannya menunjukkan bahwa wawasan mengenai konsep ketahanan keluarga sangat tepat karena tantangan dalam keluarga semakin kompleks dan tidak terduga. Data yang dibutuhkan untuk mendukung bidang ketahanan dan kesejahteraan Keluarga TKI adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI, mengenai hubungan suami istri dan lain sebagainya.

2. Tokoh-tokoh agama dan lembaga keagamaan untuk memberikan pembinaan kerohanian.





3. Lembaga sosial kemasyarakatan yang bisa mendukung kemampuan keluarga TKI agar mempunyai ketangguhan dan keuletan menjadi sumber daya manusia yang mandiri, tangguh, bermoral, potensial dan berkualitas serta memiliki ketahanan fisik dan non fisik.

Selanjutnya data yang dibutuhkan di bidang perlindungan anak adalah mengenai:

1. Permasalahan anak keluarga TKI, seperti kondisi sekolah, pengasuhan, pergaulan dan lain sebagainya.
2. Lembaga, kelompok masyarakat yang mendukung bidang perlindungan anak keluarga TKI.

Berdasarkan hasil penelitian Ainsworth dan Berger (2014) menyatakan bahwa pemberi perlindungan terbaik bagi anak adalah orang tua itu sendiri, sehingga sangat dibutuhkan data bagaimana kondisi dari orang tua tersebut.

Disisi lain pengawasan Data mengenai kondisi keluarga TKI ini sangat penting untuk menunjang keberhasilan implementasi program Bina Keluarga TKI. Pihak yang paling berperan dalam mengumpulkan data keluarga TKI adalah tim Pokja

Bina Keluarga TKI di tingkat desa. Jika data keluarga TKI sudah ada maka akan tergambar bagaimana permasalahan yang dihadapi dengan demikian akan bisa memunculkan kebermaknaan permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder*.

Selanjutnya *stakeholder* program Bina Keluarga TKI akan lebih bisa merencanakan kegiatan sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran serta merealisasikannya.





**f. Tidak Adanya Akses Formal Pihak-Pihak Luar untuk Berpartisipasi Terbuka Bagi Para Aktor di Luar Tim Pokja Bina Keluarga TKI untuk Mempengaruhi Tujuan Resmi.**

Pada lampiran Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No 20 Tahun 2010, salah satu langkah strategi dalam program Bina Keluarga TKI adalah dengan melakukan komunikasi, informasi dan edukasi yang diwujudkan dalam bentuk penyebaran informasi, sosialisasi, penyuluhan, kampanye media, dialog, sarasehan tentang perlunya bina keluarga TKI. Selain itu juga dengan mengembangkan koordinasi dan kerjasama dengan unsur terkait baik instansi pemerintah, swasta dan masyarakat yang diwujudkan dengan adanya kesepakatan bersama. Riggs (1986) menjelaskan Pada dasarnya alat utama kegiatan seluruh pemerintah adalah birokrasi negara. Ini tidak berarti lembaga-lembaga negara seperti lembaga legislatif, kehakiman, partai-partai politik, perusahaan-perusahaan negara, organisasi swasta dan masyarakat pada umumnya tidak memainkan peranan dalam ikut menentukan keberhasilan dan kegagalan program-program pemerintah.

Tidak terlaksananya implementasi program Bina Keluarga TKI juga disebabkan karena belum adanya transfer informasi dan edukasi dengan baik. Karena komunikasi hanya terjadi saat sosialisasi awal saja, maka belum ada kegiatan kampanye media, penyuluhan-penyuluhan. Hal ini berkaitan dengan faktor belum adanya akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang. Salah satu faktor penting untuk mewujudkan keberhasilan program Bina Keluarga TKI adalah seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.





Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat, relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya, dan partisipasi bisa berasal dari pihak swasta atau lembaga swadaya masyarakat dalam proses implementasi itu, Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1981). Maka keterlibatan atau partisipasi *stakeholder* di luar Tim Pokja di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa dirasa sangat penting.

Menurut Huntington dan Nelson (1990), partisipasi merupakan ciri khas dari masyarakat modern. Di negara-negara yang belum modern, sebagian besar masyarakatnya belum merasa penting untuk berpartisipasi dalam kebijakan pemerintah. Mereka belum merasa bahwa kebijakan pemerintah mempunyai pengaruh dalam kehidupannya, apalagi untuk berpikir bahwa mereka mempunyai hak dan mampu memengaruhi kebijakan pemerintah itu untuk kepentingannya. Bagi mereka, urusan pemerintahan adalah urusan elit, yakni mereka yang beada di luar dunia mereka.

Lembaga yang terdapat di Kabupaten Malang, di luar Tim Pokja dan memiliki perhatian pada keluarga TKI adalah Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI). Hal yang menjadi latar belakang terbentuknya SBMI adalah permasalahan Buruh Migran Indonesia (BMI) terjadi hampir disemua lini pra-bekerja, selama bekerja, purna bekerja, memperjuangkan hak karena minimnya perlindungan dari pemerintah. Pelajaran sejarah menjadi pemantik kesadaran sebagian buruh migran dan keluarganya untuk menyatukan semangat berjuang bersama-sama untuk membangun kekuatan besar. Kesadaran tersebut semakin diperkuat juga oleh peran sebuah konsorsium Lembaga Swadaya Masyarakat





(LSM) yaitu KOPBUMI (Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia) yang tiap hari bergelut melakukan pembelaan menangani kasus-kasus buruh migran.

Dengan didukung oleh peran mereka sebagai partner sejajar, sehingga terbentuknya Serikat Buruh Migran Indonesia. Kongres I dilaksanakan pada tanggal 22 s/d 25 Februari 2003 di Tawang Mangu, Karang Anyar, Jawa Tengah dengan dihadiri oleh anggota Jarnas BMI dari Jambi, Lampung, Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, NTB. Kegiatan yang dilakukan SBMI antara lain membentuk koperasi TKI Purna Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) di Desa Mulyorejo, Kecamatan Ngantang, Kabupaten Malang, dan pengembangan usaha anggota koperasi seperti mengembangkan budidaya ayam ras petelur sistem postal yang ramah lingkungan.

Di sisi lain SBMI dan Dinas Sosial Kabupaten Malang juga sebagai fasilitator, selain memberikan bantuan modal usaha pada korban *trafficking*, juga melakukan pendampingan dan bimtek. Selama melakukan pendampingan, mereka juga akan dididik sesuai dengan minat yang akan digelutinya berupa pelatihan bidang pertanian, membuat makanan minuman, peternakan, perikanan, menjahit serta membuat *handy craft* dan membuka salon. Mensos menjelaskan, bahwa pendampingan tersebut bertujuan agar para korban *trafficking* tersebut bisa tepat pada minat usahanya dan juga mengetahui akses pasar dari produk yang dibuat. Diharapkan setelah mengikuti pelatihan itu, nantinya dapat memanfaatkan modal kerja itu secara baik sesuai apa yang diharapkan oleh pemerintah. Supaya produk pertanian, peternakan, hasil menjahit dan pengolahan makanan bisa dipasarkan, dan bisa mandiri.

Selain SBMI, pihak di luar Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang yang dianggap penting dalam program Bina Keluarga TKI adalah swasta,





sebagaimana yang termuat dalam pasal 11 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2011 bahwa pendanaan Bina Keluarga TKI oleh masyarakat dapat diperoleh salah satunya dari swasta dan disisi lain peran media massa sangat diharapkan agar isu mengenai permasalahan keluarga TKI bisa dianggap menjadi isu penting dan dalam menyelesaikannya dibutuhkan kesadaran dan kerjasama dari berbagai *stakeholder*.

Salah satu permasalahan keluarga TKI adalah terkait ketahanan keluarga. Cara-cara yang dilakukan dalam mempertahankan ikatan perkawinan yaitu komunikasi dan keterbukaan antar pasangan, menghargai dan menghormati perbedaan pendapat, adanya pekerjaan sampingan, tidak bersikap egois, dan sabar. Sedangkan nilai-nilai yang dikembangkan agar tidak bercerai yaitu karena ada anak, perceraian adalah aib keluarga, setia, kepercayaan, menerapkan keluarga sakinah, mawaddah dan warahmah, Yuningsih dkk (2011).

Lembaga yang bisa berperan menunjang mewujudkan ketahanan keluarga tersebut adalah PUSPAGA, karena PUSPAGA merupakan lembaga baru maka keberadaan akses terhadap pihak luar sangat dibutuhkan.

Hogwood dan Gunn (1986) mengemukakan faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, salah satunya adalah hubungan saling ketergantungan harus kecil. Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal (*single agency*), untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain. Walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini harus pada tingkat minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya.





Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan serangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan terhadap setiap tahapan diantara sejumlah besar aktor yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang. Kondisi ini berkebalikan dengan tim pelaksana program Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang.

Tantangan yang ada pada susunan tim Pokja Bina Keluarga TKI adalah adanya *multi stakeholder*. Penulis berpendapat, meskipun *multi stakeholder* namun jika mampu berkomunikasi dengan baik, ada kepatuhan dalam menjalankan kesepakatan yang ada, komitmen yang kuat di dalam Tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat desa, kecamatan dan Kabupaten maka akan ada tercipta keterpaduan antar *stakeholder*. Tentunya diiringi dengan pemantauan dan evaluasi. Dengan demikian, dimungkinkan implementasi program Bina Keluarga TKI dapat berjalan.

Selanjutnya yang menjadi perhatian adalah pernyataan dari Hogwood dan Gunn (1986), menyatakan bahwa salah satu syarat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan serius. Kondisi eksternal yang ada secara umum tidak menjadi penghambat, seharusnya bisa mendorong berjalannya program Bina Keluarga TKI. Namun dalam kenyataannya tidak demikian. Faktor yang menyebabkan tidak berjalannya program Bina Keluarga TKI karena permasalahan dari sisi internal Tim Pokja di Tingkat Kabupaten, kecamatan maupun desa.



Agar kegiatan Bina Keluarga TKI berhasil guna dan berdaya guna sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah digariskan, perlu diadakan pemantauan dan kegiatan yang telah dan sedang dilaksanakan dengan tujuan:

- a. memperbaiki mekanisme keterpaduan pemberdayaan.
- b. melakukan bimbingan secara terus menerus agar pelaksanaan pemberdayaan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- c. memberikan pemahaman tentang indikator keberhasilan.
- d. meningkatkan cakupan wilayah dan sasaran, merangsang sebanyak mungkin anggota untuk mengambil peran sebagai aktor pemberdayaan menurut keahlian atau kesempatan dan keinginan mereka untuk menyumbang.
- e. memecahkan masalah-masalah dan mencari penyelesaian untuk kemajuan keluarga di lapangan.
- f. memantau realisasi dan penggunaan dana dan sarana.
- g. cara melakukan pemantauan dilaksanakan melalui sistem pencatatan dan pelaporan, forum koordinasi dan kunjungan lapangan.

Evaluasi dilakukan untuk mengetahui tingkat keberhasilan sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan, diantaranya:

- a. Indikator Input yaitu terbentuknya tim pelaksana Bina Keluarga TKI, terbentuknya kelompok Bina keluarga TKI, tersedianya kader/pendamping, tersedianya sarana KIE.
- b. Indikator Proses yaitu terselenggaranya pelatihan bagi pendamping, terlaksananya pertemuan kelompok sesuai dengan petunjuk, partisipasi aktif dari keluarga TKI.
- c. Indikator Output yaitu meningkatnya pengetahuan dan keterampilan keluarga TKI dan meningkatnya kepedulian masyarakat dalam pembinaan keluarga TKI.

Tujuan pemantauan dan indikator-indikator evaluasi tersebut sesuai dengan petunjuk teknis penerapan kebijakan Bina Keluarga TKI Kementerian





Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia.

Hogwood dan Gunn (1986) mengemukakan betapa pentingnya pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Semestinya mereka mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh dan menyeluruh dari pihak-pihak lain, baik yang berasal dari kalangan dalam badan/ organisasi sendiri (Tim Pokja Bina Keluarga TKI) maupun yang berasal dari luar, dimana kesepakatan dan kerjasamanya sangat diperlukan demi berhasilnya misi program.

Uraian diatas merupakan unsur-unsur yang mempengaruhi pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.

Pada *root definition* yang pertama adalah sistem pengorganisasian dalam mengimplementasikan program bina keluarga TKI. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengorganisasian merupakan proses, cara perbuatan untuk mengorganisasi. Sistem dirumuskan setelah melakukan forum grup diskusi (FGD) dengan komponen *stakeholder* yang terlibat dalam proses implementasi program Bina Keluarga TKI. Komponen *stakeholder* berasal dari perwakilan tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang yaitu dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Pusat Studi Gender Universitas Wisnu Wardana, perwakilan kecamatan, perwakilan aparat desa serta perwakilan keluarga TKI. Mengacu pada kerangka analisis CATWOE, rumusan definisi sistem permasalahan pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI dapat dilihat pada tabel 22.



**Tabel 22. Definisi Sistem Pengorganisasian dalam Mengimplementasikan Program Bina Keluarga TKI.**

No	Analisis	Ruang Lingkup	Kendala	Dukungan
1	<i>Transformation</i>	<p>a. Melakukan komunikasi secara intensif.</p> <p>b. Menyediakan data yang akurat mengenai keluarga TKI.</p> <p>c. Menciptakan kesepakatan dan keterpaduan hierarki Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat desa, kecamatan dan kabupaten.</p> <p>d. Menyediakan akses formal pihak luar untuk berpartisipasi.</p>	<p>a. Komunikasi tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten tidak berjalan secara intensif.</p> <p>b. Data mengenai keluarga TKI tidak tersedia.</p> <p>c. Belum ada kesepakatan di internal tim Pokja</p> <p>d. Akses formal pihak luar tidak tersedia.</p>	<p>a. UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. UU ini merupakan kekuatan yang dapat dijadikan sebagai faktor pendorong pelaksanaan kebijakan Bina Keluarga TKI.</p> <p>b. Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</p> <p>c. Membuat rancangan Perdes Migrasi sebagai upaya menggali data keluarga TKI</p>
2	<i>World View</i>	Persepsi aktor dan <i>customer</i> terhadap pengorganisasian implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI yang ada dan yang seharusnya ada	Aktor dan <i>customer</i> tidak memahami bagaimana mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.
3	<i>Actor</i>	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa serta lembaga	Sebagian besar aktor tidak memahami bagaimana mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.



Tabel 22. (Lanjutan)

No	Analisis	Ruang Lingkup	Kendala	Dukungan
		pemerhati keluarga TKI diluar tim Pokja.		
4	<i>Owner</i>	Bupati Kabupaten Malang	Komunikasi tidak intensif sehingga pengorganisasian dalam implementasi program Bina Keluarga TKI belum terwujud.	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.
5	<i>Customer</i>	Keluarga TKI	Belum memiliki keterbukaan dan berbagi permasalahan yang dihadapi.	Ada keinginan untuk keluar dari permasalahan yang dihadapi.
6	<i>Environment</i>	Pemahaman tentang implementasi program Bina Keluarga TKI oleh masyarakat sekitar kelompok sasaran, pihak swasta dan LSM pemerhati keluarga TKI diluar tim Pokja Bina Keluarga TKI.	Lemahnya rasa kekeluargaan.	Mensinergikan dengan berbagai kegiatan kemasyarakatan yang ada di tingkat desa dan kecamatan.

Sumber: Data diolah, 2017.

### 6.1.2. Sikap dan Komitmen *Stakeholder* Program Bina Keluarga TKI.

#### a. Lemahnya *Top leader* Pokja Bina Keluarga TKI.

Ancaman yang terjadi dalam kaitannya program Bina Keluarga TKI, yaitu *pertama*, bergesernya nilai-nilai dan norma sosial budaya masyarakat, akibat perkembangan teknologi, informasi, dan globalisasi. *Kedua*, jumlah TKI utamanya perempuan semakin meningkat. *Ketiga*, kebijakan-kebijakan pemerintah di semua tingkatan belum berjalan secara efektif.



Implementasi Program Bina Keluarga TKI kurang berjalan dengan baik karena banyak faktor yang mempengaruhi. Dalam sub bab ini membahas mengenai hal-hal yang berkaitan dengan lemahnya sikap dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI. Dalam metode SSM, menjelaskan hubungan dan pengaruh antara unsur yang satu dengan unsur yang lainnya. Lemahnya sikap dan komitmen *stakeholder* dalam implementasi program Bina Keluarga TKI dipengaruhi oleh longgarnya komunikasi di internal tim Pokja.

Permasalahan longgarnya komunikasi dalam program Bina Keluarga TKI terjadi karena lemahnya *top leader*. *Top leader* tidak menggerakkan anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten di bidang pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta bidang perlindungan anak. Kondisi tersebut terjadi karena lemahnya kebermaknaan permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder*. Tummers dan Bekkers (2014) menegaskan bahwa kebermaknaan klien sangat mempengaruhi keinginan untuk mengimplementasikan program. Komunikasi tim Pokja di tingkat kabupaten hanya berjalan di awal saja, dan belum ada koordinasi lanjutan. Kondisi ini otomatis berdampak tidak adanya komunikasi dengan tim Pokja tingkat kecamatan dan desa. Hal tersebut diperparah dengan pasifnya anggota Pokja, dan tim kecamatan dan desa hanya menunggu, tidak ada inisiatif. Sikap pasif tim kecamatan dan desa karena disibukkan kegiatan yang lain.

Grindle (1980) menyatakan bahwa dalam implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 2 variabel yaitu variabel isi kebijakan (*content of policy*) dan variabel lingkungan implementasi (*context of implementation*). Letak pengambilan keputusan masuk dalam variabel *content of policy*. Pengambilan kebijakan Bina Keluarga TKI adalah pada tim Pokja Bina Keluarga TKI. Selain





ketua tim Pokja, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten sebagai *leading sector* memiliki peranan yang sangat penting. Peran kepemimpinan politik banyak memberikan perhatian dalam studi perumusan dan implementasi kebijakan. Komitmen para pejabat badan pelaksana merupakan variabel yang paling berpengaruh terhadap hasil kebijakan. Konsep tersebut sejalan dengan hasil penelitian dari Holm (2012) bahwa kepemimpinan mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Hal tersebut juga ditegaskan oleh Ahmad (2012) bahwa kurangnya kepemimpinan visioner menyebabkan *gap* implementasi kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier (1981), Van Meter dan Van Horn (1975). Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan lembaga-lembaga atasan dari badan-badan pelaksana ialah lembaga-lembaga yang mempunyai wewenang kontrol terhadap kewenangan hukum, dan sumber-sumber keuangan badan-badan pelaksana tersebut. Tentunya lembaga atasan disini adalah Tim Pokja Tingkat Kabupaten. Salah satu kesulitan terbesar dalam implementasi program-program antar lembaga pemerintahan ialah badan-badan pelaksana bertanggung jawab pada lembaga-lembaga atasan yang berlainan, yang masing-masing ingin melaksanakan kebijakan yang berlainan pula. Kondisi demikian tidak terjadi dalam Pokja Bina Keluarga TKI, sehingga hal tersebut tidak menjadi kendala.

Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Kabupaten Malang Nomor 180/092/KEP/421.013/2013 mengenai kelompok kerja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang pada diktum kedua bahwa Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Bupati Malang melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Malang





Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengamanahkan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Panduan Umum Bina Keluarga TKI dapat memberikan pembinaan dan membentuk kelompok-kelompok keluarga TKI. Kegiatan ini bisa dikatakan tidak berjalan karena sampai sekarang belum ada pembinaan dan kelompok-kelompok keluarga TKI belum terbentuk. Pembinaan yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 Pasal 10 ayat 2 adalah meliputi koordinasi, bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan Bina Keluarga TKI. Seharusnya tugas pemimpin adalah mendidik bagaimana masyarakat berpartisipasi dalam pembangunan, bagaimana membangun politik secara dewasa, membangun kesadaran partisipasi dalam pembangunan (Sabar, 2008)

Komitmen pimpinan politik secara luas diakui sebagai faktor kunci dalam menyelesaikan permasalahan keluarga TKI baik secara level nasional maupun lokal. Dua komponen wujud komitmen politik yaitu skala prioritas kebijakan dan kemampuan pejabat mewujudkan skala prioritas, yaitu kemampuan mencapai keadaan normal dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.

**b. Kurangnya Komitmen dari Tim Pokja Bina Keluarga TKI.**

Sikap tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa belum menampakkan keinginan yang kuat untuk melaksanakan program Bina Keluarga TKI. Pasca sosialisasi tim kabupaten tidak melakukan pembinaan dan koordinasi dengan tim kecamatan dan desa. Sedangkan tim kecamatan dan desa juga cenderung menunggu arahan dari Tim Kabupaten. Kondisi ini disebabkan karena banyak faktor. Faktor utama yang menyebabkan kurangnya komitmen dari tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa adalah karena



lemahnya kebermaknaan permasalahan keluarga TKI. Tummers dan Bekkers (2014) dalam hasil penelitiannya menegaskan bahwa kebermaknaan terhadap klien mempengaruhi keinginan untuk mengimplementasikan kebijakan publik.

Faktor lemahnya kebermaknaan permasalahan keluarga TKI menimbulkan lemahnya *top leader*, lemahnya *top leader* ini menyebabkan longgarnya komunikasi pada tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang, tim Pokja kecamatan serta tim Pokja desa. Kondisi tersebut tentunya membawa dampak negatif yaitu kurang komitmennya anggota Tim Pokja dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Para pelaksana mempunyai keleluasaan yang besar dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan. Sikap atau watak para pelaksana merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijaksanaan. Apabila pelaksanaan kebijakan ingin berjalan efektif. Para pelaksana tidak hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan dan tidak pula hanya mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan. Tetapi para pelaksana harus mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan sebuah kebijaksanaan Edward III. (1980).

Hogwood dan Gun (1978; 1986) menyatakan bahwa dalam mengayunkan langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat. Kesukaran-kesukaran untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna ini tidak dapat kita saksikan lagi. Disamping itu, juga diperlukan keharusan adanya ruang yang cukup bagi kebebasan bertindak dan melakukan improvisasi, sekalipun dalam program yang telah dirancang secara ketat. Beberapa teknologi administrasi, semisal *network planning and control*, sedikitnya dapat





dimanfaatkan untuk merencanakan dan mengendalikan implementasi proyek dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan, antar hubungan diantara masing-masing tugas, dan urutan logis pelaksanaannya. Tentu saja akan masih ada persoalan-persoalan manajerial yang lain, semisal upaya untuk menjamin bahwa tugas-tugas tersebut dilaksanakan dengan benar dan tepat pada waktunya, serta melakukan tindakan-tindakan perbaikan yang diperlukan jika ternyata pelaksanaan tugas tersebut melenceng dari rencana. Senada dengan yang disampaikan oleh Grindle (1980) bahwa pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakan. Pada implementasi program Bina Keluarga TKI menunjukkan belum ada aksi konkrit pasca sosialisasi dari tim Pokja tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.

Berdasarkan lampiran Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No. 20 Tahun 2010 mengatur langkah-langkah kegiatan yang harus dilakukan tim Pokja Bina Keluarga TKI yaitu:

### 1. Persiapan

a. **Sosialisasi dan Advokasi.** Sosialisasi dan advokasi dilakukan untuk meyakinkan dinas-dinas instansi terkait dan masyarakat tentang perlunya dilakukan bina keluarga di lingkungannya sebagai bagian dari masyarakat yang rentan dalam kehidupan bermasyarakat sekaligus juga mendorong seluruh *stakeholder* untuk dapat membantu pelaksanaan Bina Keluarga TKI.

b. **Mengupayakan Kesepakatan.** Setelah dilakukan sosialisasi dan advokasi tentang perlunya bina keluarga TKI yang bertujuan untuk



terwujudnya komitmen dari dinas-dinas instansi terkait dan masyarakat untuk melaksanakan Bina Keluarga TKI. Tindakan selanjutnya setelah adanya komitmen diupayakan adanya:

- i. Kesepakatan bersama yang dilanjutkan dengan perjanjian kerjasama antara seluruh *stakeholder* untuk melaksanakan bina keluarga TKI.
- ii. Adanya kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, Instruksi Gubernur yang memerintahkan perlunya bina keluarga TKI.

c. **Membentuk kelompok Kerja.**

Dengan adanya kesepakatan bersama, perjanjian kerjasama atau peraturan perundang-undangan yang mendukung adanya Bina Keluarga TKI maka tindakan selanjutnya membentuk kelompok kerja Bina Keluarga TKI. Agar kegiatan Bina Keluarga TKI dapat mencapai tujuannya dapat terlaksana dengan baik, maka di setiap tingkatan perlu dibentuk kelompok kerja teknis (pokjanis) yang terdiri dari berbagai instansi pemerintah, swasta, dan unsur-unsur masyarakat lainnya. Selanjutnya dalam pembentukan dan pengembangan Bina Keluarga TKI di tingkat pemda ada empat lembaga yang peranan anggotanya sangat penting, yaitu pemerintah daerah pada tingkat kecamatan dan desa.

Unsur pemerintah daerah, khususnya pada tingkat kecamatan, Camat dan jajarannya, diharapkan membantu memfasilitasi unsur-unsur pembangunan lain untuk memungkinkan Bina Keluarga TKI menjadi wahana untuk melaksanakan program pemberdayaan paripurna agar setiap keluarga pada akhirnya dapat mandiri dalam meningkatkan kualitas keluarganya. Berbagai instansi agar memberikan pencerahan





dan penyuluhan secara terpadu, dengan memberikan prioritas kepada keluarga yang tertinggal, serta membantu pemberdayaan secara terpadu.

Aparat kecamatan/desa/kelurahan diharapkan memberi kesempatan dan mengundang organisasi sosial kemasyarakatan yang ada di daerahnya, guna membangun kemampuan, ketrampilan dan kemauan agar setiap keluarga mampu secara mandiri dalam meningkatkan kehidupannya.

d. **Fasilitasi**

Fasilitasi dilakukan dalam upaya mendukung terciptanya Bina

Keluarga TKI dapat berupa penyediaan sarana prasarana yang diperlukan, penyediaan sumber daya manusia, mengadakan pelatihan-

pelatihan, melakukan pendampingan dan bimbingan, melakukan supervisi dan konsultasi, memberikan buku petunjuk pelaksanaan dan petunjuk

teknis bina keluarga TKI, penyediaan dana. Fasilitasi dapat dilaksanakan bila ada komitmen yang kuat dari dinas-dinas terkait dan masyarakat untuk mendukung terlaksananya bina keluarga TKI.

**2. Pelaksanaan**

a. **Bidang Ekonomi**

Untuk melaksanakan kegiatan Bina Keluarga TKI para anggota kelompok kerja melaksanakan program dan kegiatan yang telah disepakati dalam rencana

aksi. Para anggota kerja harus mengetahui potensi pasar dan permintaan barang usahanya serta mengetahui bagaimana strategi untuk mengembangkan

usahanya. Dalam hal ada peluang untuk mengembangkan usahanya karena ada permintaan dari pasar yang cukup besar, maka anggota dapat mengajukan

permintaan bantuan pendanaan baik dari kelompok kerja itu sendiri atau mengadakan pendekatan dengan lembaga keuangan yang ada di daerah. Ketua





kelompok kerja dapat membantu anggota kelompok kerja bila ingin memperoleh pendanaan dari lembaga keuangan tersebut.

Kelompok kerja juga dapat membantu anggota untuk mengembangkan usahanya berdasarkan informasi yang diperoleh terkait dengan permintaan pasar tentang produk yang diinginkan sekaligus dapat menyampaikan kepada anggota yang dianggap mampu memenuhi permintaan pasar tersebut.

Dalam hal kelompok kerja ingin melakukan bimbingan keterampilan atau pelatihan maka yang harus diperhatikan adalah memilih produk yang bermutu, memiliki bahan baku yang standar, manajemen usaha, manajemen keuangan, manajemen pemasaran, manajemen jaringan dan kemitraan, keterampilan teknis, pengembangan potensi diri, dan materi lainnya sesuai kebutuhan usaha. standar, manajemen keuangan, manajemen pemasaran, manajemen usaha, manajemen jaringan dan kemitraan, pengembangan potensi diri dan materi lainnya yang diperlukan sesuai kebutuhan usaha. Potensi yang ada di Desa Tlogosari adalah sektor pertanian dan peternakan.

#### **b. Bidang Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga**

Kelompok kerja perlu mengupayakan pertemuan dengan mengundang pejabat atau pemuka agama tokoh masyarakat atau tokoh adat untuk membahas bagaimana meningkatkan ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Pertemuan yang diselenggarakan ini membahas bagaimana anggota kelompok kerja dapat meningkatkan kemampuan keluarga agar mempunyai ketangguhan dan keuletan menjadi sumber daya manusia yang mandiri, tangguh, bermoral, potensial dan berkualitas serta dapat menangkal pengaruh budaya asing yang negatif dan penyalahgunaan NAPZA, membina ketahanan fisik keluarga dengan memberikan gizi yang cukup dan cara hidup sehat, melakukan pembinaan



ketahanan non fisik keluarga dengan memberikan pembinaan kesehatan mental serta menanamkan nilai-nilai mental agar hidup rukun dan damai. Bidang ini diharapkan mampu menghapus budaya buruk seperti “Kawin Susuk” di Kecamatan Donomulyo, karena budaya tersebut jelas merusak ketahanan dan kesejahteraan keluarga.

### c. Bidang Perlindungan Anak

Kelompok kerja perlu mengupayakan pertemuan dengan mengundang pejabat, pemuka agama, tokoh masyarakat untuk membahas upaya memberikan perlindungan anak keluarga TKI terutama menyangkut tentang pendidikan anak keluarga TKI, pembinaan, pengawasan, pengasuhan anak keluarga TKI, perlindungan anak keluarga TKI dari segala bentuk kekerasan dan eksploitasi, perlindungan terhadap anak TKI yang berhadapan dengan hukum, menciptakan suasana yang mendukung agar anak keluarga TKI dapat bermain dan berpartisipasi di tengah masyarakat.

## 6. Strategi Pengembangan Bina Keluarga TKI

Untuk melaksanakan perluasan cakupan atau pengembangan Bina Keluarga TKI dengan berbagai kegiatannya dilakukan secara bertahap, sesuai dengan strategi pentahapan pendekatan perluasan jangkauan, pembinaan, dan pelembagaan dan pembudayaan. Pengembangan perluasan jangkauan, pembinaan dan pembudayaan itu dilakukan sesuai dengan kematangan masyarakat menangani Bina Keluarga TKI dan kegiatan yang dilaksanakannya.

Secara terperinci pengembangan ketiga pendekatan itu adalah sebagai berikut :

### a. Perluasan Jangkauan



Dari sudut pemrakarsa yang pengembangannya diprakarsai oleh masyarakat. Prakarsa pengembangan Bina Keluarga TKI itu bisa berasal dari perorangan, misalnya sebuah keluarga TKI mampu yang ingin membantu keluarga TKI yang kurang mampu untuk berbagi kesejahteraan. Keluarga yang mampu menyediakan rumah dan halaman rumahnya untuk kegiatan berkumpul keluarga dan anggota masyarakat setempat. Di samping itu keluarga tersebut memberikan pula bantuan keuangan atau bentuk lain untuk kegiatan Bina Keluarga TKI. Secara umum dalam perluasan jangkauan, apabila Bina Keluarga TKI itu berasal dari upaya murni tanpa awal pengembangan dari kegiatan kelompok sebelumnya, maka motif ekonomi dipandang sangat menarik. Bina Keluarga TKI semacam ini bisa dimulai dengan mengajak anggotanya untuk mulai memberikan perhatian terhadap upaya pengembangan ekonomi keluarga atau membantu keluarga-keluarga muda yang ingin membangun ekonominya. Kegiatan awal bisa berupa pelatihan ketrampilan yang diselenggarakan oleh Pokja Bidang Kewirausahaan, atau mengirim anggota yang berminat mengikuti pelatihan ketrampilan atau mencari dana pinjaman untuk modal usaha. Dalam konteks ini, keberadaan data sangat penting.

#### **b. Pembinaan**

Setelah pengurus Bina Keluarga TKI selesai melakukan pendataan keluarga yang menjadi anggotanya atau yang tinggal dalam lingkungan Bina Keluarga TKI, maka pengurus bisa mulai menyusun kepengurusan. Tim atau Kelompok Kerja, yang ditugasi mengurus kegiatan Bina Keluarga TKI. Pengurus dan Kelompok atau Tim Kerja itu selanjutnya melakukan kegiatan rutin pembinaan Bina Keluarga TKI dan merancang kegiatan selanjutnya bersama anggota lainnya.



Di samping pengurus yang biasa diharapkan segera dibentuk kelompok-kelompok kerja untuk membantu pengurus mengembangkan program dan kegiatan rutin pembinaan keluarga yang mempunyai kegiatan ekonomi akan sangat menarik jika ada kemudahan mendapatkan modal dan pemasaran setiap bulan, minggu atau sewaktu-waktu diperlukan. Kelompok kerja tersebut hendaknya menempatkan tenaga muda dan remaja sebagai aktifis yang aktif melakukan tugas keseharian sehingga mereka sekaligus dididik menjadi calon pemimpin masa depan.

Kelompok kerja utama yang disarankan adalah kelompok kerja keagamaan, pendidikan dan pelatihan, kewirausahaan, organisasi. Kelompok kerja dan pengurus bisa segera mulai dengan kegiatan rutin yaitu memperbaharui catatan tentang keluarga yang telah didata, atau mendata keluarga yang ada di daerah Bina Keluarga TKI. Kegiatan ini merupakan usaha untuk mengetahui siapa saja di antara mereka yang kurang mampu, sedang, mampu, dan sebagainya.

Seperti juga dalam proses pembinaan pada umumnya, prioritas pembinaan keluarga yang mempunyai kegiatan ekonomi akan sangat menarik. Mereka yang memperoleh pembinaan, misalnya dalam bentuk kemudahan mendapatkan modal dan pemasaran, atau mendapat bantuan cara mendapatkan kredit dari bank atau lembaga keuangan lain; apabila kelak berhasil, akan menjadi pendukung, termasuk menyediakan dana untuk Bina Keluarga TKI dan sebagian keuntungannya. Sebagai imbalan biasanya mereka tidak jarang di samping menjadi pendukung dana, juga akan melakukan kegiatan sosial kemasyarakatan lain. Terutama dengan perhatian khusus bagi anggota Bina Keluarga TKI.



### **c. Pelembagaan dan Pembudayaan**

Pada tahapan ini diharapkan sudah makin banyak keluarga-keluarga anggota Bina Keluarga TKI yang dengan mudah mempunyai akses terhadap lembaga-lembaga pelayanan di sekitarnya. Dalam suasana yang makin kondusif tersebut, apabila dalam satu kecamatan baru ada satu desa yang memiliki Bina Keluarga TKI, maka untuk desa-desa yang lain yang belum memiliki Bina Keluarga TKI dapat didorong dan dipersiapkan pembentukan Bina Keluarga TKI sederhana, yaitu forum yang memberi penjelasan tentang masalah TKI dan keluarganya. Bina Keluarga TKI itu sekaligus bisa berfungsi untuk mengundang tenaga fungsional/aparat dari tingkat kecamatan guna membantu pemberdayaan TKI dan keluarganya.

### **C. Pemantauan dan Evaluasi**

#### **1. Pemantauan**

Agar kegiatan Bina Keluarga TKI berhasil guna dan berdaya guna sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah digariskan, perlu diadakan pemantauan dan kegiatan yang telah dan sedang dilaksanakan dengan tujuan :

- a. memperbaiki mekanisme keterpaduan pemberdayaan.
- b. melakukan bimbingan secara terus menerus agar pelaksanaan pemberdayaan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- c. memberikan pemahaman tentang indikator keberhasilan.
- d. meningkatkan cakupan wilayah dan sasaran, merangsang sebanyak mungkin anggota untuk mengambil peran sebagai aktor pemberdayaan menurut keahlian atau kesempatan dan keinginan mereka untuk menyumbang.



e. memecahkan masalah-masalah dan mencari penyelesaian untuk kemajuan keluarga di lapangan.

f. memantau realisasi dan penggunaan dana dan sarana.

g. cara melakukan pemantauan dilaksanakan melalui sistem pencatatan dan pelaporan, forum koordinasi, dan kunjungan lapangan.

## 2. Evaluasi

Evaluasi dilakukan untuk mengetahui tingkat keberhasilan sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan. Mazmanian dan Sabatier (1981) mengemukakan semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun menurut urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor-aktor lainnya dalam hal ini adalah tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat, desa, kecamatan dan kabupaten, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana. Pada gilirannya, perilaku kelompok-kelompok sasaran akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut.

Keluarga TKI sebagai kelompok sasaran harus mengupayakan untuk merubah diri, keluarga TKI seharusnya cenderung menutup diri terkait permasalahan yang dihadapi. Permasalahan yang berkaitan dengan pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta mengenai perlindungan anak. Merubah paradigma, bahwa akan bisa hidup sejahtera tanpa harus menjadi TKI, dengan demikian dapat memutus mata rantai budaya masyarakat yang selama ini menjadi kantong TKI. Sehingga keluarga TKI akan memiliki rasa kebermaknaan terhadap Permen Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010. Jika kebermaknaan tersebut sudah ada maka akan memudahkan mewujudkan keberhasilan implementasinya.





Mazmanian dan Sabtier (1981) menyatakan bahwa mudah atau tidaknya masalah dikendalikan memengaruhi implementasi kebijakan. Pada uraian variabel yang lain, Mazmanian dan Sabatier menjelaskan keberhasilan implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki. Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki, semakin sukar memperoleh implementasi yang berhasil.

Berdasarkan uraian diatas, hal yang ingin dirubah adalah paradigma keluarga TKI dan tentunya merubah paradigma itu membutuhkan waktu yang relatif lama dan usaha keras dari semua lini *stakeholder*. Mazmanian dan Sabatier (1983), berpendapat bahwa suatu permasalahan sosial pada umumnya akan lebih dapat dikendalikan apabila:

1. Tersedia teori andal, yang mampu menjelaskan hubungan antara perubahan perilaku dan pemecahan masalah, persyaratan teknologinya dipenuhi, dan tindakan yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah tersebut tidak mahal.
2. Variasi pelaku yang menyebabkan timbulnya masalah relatif kecil.
3. Kelompok sasaran tersebut merupakan sebagian kecil dari totalitas penduduk suatu wilayah.
4. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan sedang.

Mazmanian dan Sabatier (1983) menyatakan bahwa presentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Jika semakin kecil dan semakin jelas dapat dibedakan dari kelompok lain, kelompok sasaran yang diperlukan akan diubah, maka semakin besar pula peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap program-program, dan dengan demikian akan lebih terbuka peluang bagi tercapainya tujuan kebijakan. Jumlah keluarga TKI relatif kecil dibandingkan jumlah penduduk yang ada, namun yang terjadi tidak demikian, program Bina Keluarga TKI belum berjalan. Hal ini sangat dipengaruhi oleh lemahnya kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI.



Pada prinsipnya keberhasilan implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh bagaimana kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi. Kemampuan menstrukturkan proses implementasi dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal yang akan dicapainya, menyeleksi lembaga-lembaga yang tepat untuk mengimplementasikannya, memberikan kewenangan dan dukungan sumber-sumber finansial pada lembaga-lembaga tersebut, memengaruhi orientasi kebijakan dari para pejabat pemerintah, dan memberikan kesempatan bagi pihak swasta atau LSM dalam proses implementasi tersebut. Dengan demikian, tampak bahwa para pembuat kebijakan sebenarnya dapat memainkan peran yang cukup berarti dalam rangka pencapaian tujuan kebijakan, dengan cara mendayagunakan wewenang yang mereka miliki untuk menstrukturkan proses implementasi secara tepat, Mazmanian dan Sabatier (1981).

Disisi lain dibutuhkan kepatuhan kelompok sasaran/ kelompok keluarga TKI terhadap output-output kebijakan, Mazmanian dan Sabatier (1981). Perilaku patuh itu umumnya berhubungan dengan penilaian individu mengenai untung ruginya kalau mereka mengikuti ketentuan-ketentuan Undang-Undang/ hukum. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 krusial untuk diimplementasikan di Kabupaten Malang sebagai kantong TKI di Jawa Timur. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Adanya undang-undang ini merupakan kekuatan yang dapat dijadikan sebagai faktor pendorong pelaksanaan kebijakan Bina Keluarga TKI dan tentunya sikap dan komitmen yang kuat dari Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Selain itu juga dukungan publik yang kuat sangat membantu mewujudkan kesuksesan program.





c. **Lemahnya Dukungan Publik untuk Program Bina Keluarga TKI.**

Tidak berjalannya program Bina Keluarga TKI juga disebabkan karena kurang mendapatkan dukungan publik. Masyarakat belum merasa permasalahan keluarga TKI di bidang ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta perlindungan anak menjadi permasalahan bersama, masalah keluarga TKI masih menjadi masalah di internal keluarga TKI tersebut. Hal tersebut sesuai dengan analisis SWOT yang termuat dalam lampiran Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 bahwa hambatan dalam implementasi program Bina Keluarga TKI adalah *pertama*, penanganan TKI dan keluarganya di kampung halaman belum menjadi prioritas dari pengambil kebijakan. *Kedua*, berkurangnya penghargaan nilai-nilai kemanusiaan yang menyebabkan masyarakat menjadi tidak toleran dan lebih individual. *Ketiga*, adanya budaya konsumtif dan instan di tengah masyarakat.

Aminuzzaman (2013) dalam hasil penelitiannya bahwa implementasi kebijakan membutuhkan partisipasi masyarakat dan *stakeholder*. Dukungan publik tidak hanya penerimaan publik secara luas terhadap bagaimana memecahkan masalah publik. Dukungan publik bisa berasal dari media massa, pejabat-pejabat daerah atau kelompok kepentingan. Media massa baik media cetak maupun elektronik, koran, radio, televisi lokal maupun nasional semestinya gencar mengangkat permasalahan keluarga TKI sehingga menjadi perhatian dan isu bersama. Dukungan media massa sangat penting bagi penanggulangan permasalahan keluarga TKI serta mencegah bertambahnya jumlah warga negara yang ingin berangkat keluar negeri untuk menjadi TKI. Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan berhasilnya implementasi kebijakan setiap program



mebutuhkan sentuhan-sentuhan dukungan dari instansi-instansi atasan, perhatian publik dan perhatian media.

Perkembangan informasi dan teknologi sangat pesat, media cetak, elektronik dan *online* berdampingan dan saling terintegrasi. Berperan dalam menyampaikan informasi ke orang-orang yang biasanya tidak terjangkau. Media diharapkan hadir melayani kepentingan publik dan kesejahteraan umum bukan bersikap pragmatis. Media memiliki peran strategis dalam kebijakan masyarakat.

Sejak orde lama sampai era reformasi, media massa memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional (Nasrulhaq, 2014). Media yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Malang seperti website dapat digunakan sebagai media strategis untuk menyampaikan informasi kepada khalayak umum serta bisa menjadi media yang menguatkan isu-isu penting di Kabupaten Malang seperti permasalahan keluarga TKI.

Program Dialog Interaktif Radio Republik Indonesia (RRI) pernah dilakukan dari tahun 2012-2014 oleh P2TP2A dengan tema seperti bagaimana mencermati tingginya angka gugat cerai di Kabupaten Malang, *Family Development System*, membangun ketahanan keluarga melalui proses mediasi dan lain sebagainya. Berdasarkan data terdapat temuan khusus pada kegiatan ini yaitu setiap kali siaran berlangsung sering kali ada pengaduan yang masuk melalui dialog interaktif, khususnya ketika sedang melakukan siaran di Radio Kanjuruhan karena melalui siaran dapat menjangkau tempat yang jauh terutama daerah Malang selatan. Hal ini menunjukkan betapa media massa seperti radio memiliki peranan penting dalam upaya mengatasi permasalahan sosial, permasalahan keluarga TKI di dalamnya. Faktor lingkungan, sosial ekonomi, dan



kelembagaan sangat mempengaruhi dalam keberhasilan implementasi, Carter (2014)

Grindle (1980) menyampaikan bahwa variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi. Dalam implementasi suatu kebijakan pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh. Para aktor dari negara, masyarakat, swasta, NGO/LSM memiliki kepentingan dan tujuan yang berbeda, sehingga muncul keragaman sehingga mempengaruhi keberhasilan kebijakan. Pada konteks ini dalam dukungan publik dibutuhkan sinergisitas dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan uraian tersebut, hal penting yang harus ada dalam implementasi adalah kesepakatan tujuan, improvisasi, *network planning* dan *control*, identifikasi dan hubungan masing-masing tugas serta melakukan tindakan perbaikan jika ada yang tidak sesuai.

#### **d. Kurangnya Kebermaknaan terhadap Permasalahan Keluarga TKI Bagi Stakeholder.**

Departemen Sosial dalam Sjafari (2014) mengemukakan ada 10 fungsi keluarga secara umum, yaitu fungsi produksi, afeksi, perlindungan, pendidikan, keagamaan, sosial budaya, sosialisasi, pengembangan lingkungan, ekonomi, rekreatif, kontrol sosial. Berdasarkan penjelasan tersebut menunjukkan betapa pentingnya kedudukan keluarga. Kondisi keluarga TKI belum mencerminkan berbagai fungsi tersebut. Peneliti menemukan permasalahan keluarga TKI belum dianggap menjadi permasalahan yang penting, aparat Desa Tlogosari menganggap ada masalah yang lebih prioritas seperti memberi bantuan pada warga miskin, pembangunan fisik desa begitupun dengan tim kecamatan dan tim



Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang. Implementasi program masing-masing SKPD yang menjadi anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI belum disinergikan dengan program Bina Keluarga TKI. Permasalahan keluarga TKI di Desa Tlogosari hanya menjadi konsumsi permasalahan keluarga masing-masing.

Kondisi tersebut terjadi karena didukung dengan tertutupnya keluarga TKI terhadap permasalahan yang sedang dihadapi. Tummers dan Bekkers (2014) menyatakan bahwa kebermaknaan (*meaningfulness*) klien dalam mempengaruhi keinginan (*willingness*) untuk melaksanakan kebijakan publik. Disaat tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten tidak merasakan adanya kebermaknaan permasalahan keluarga TKI maka keinginan untuk menjalankan program juga sangat lemah.

Masing-masing SKPD yang masuk dalam Tim Pokja Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang tidak mensinergikan Tupoksinya dengan program Bina Keluarga TKI, dari kondisi ini semakin tampak bahwa kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI lemah. Di sisi lain, karena memang program Bina Keluarga TKI belum termasuk program yang diprioritaskan. Hal ini tampak pada sikap *stakeholder* di tingkat kabupaten, kecamatan maupun desa terhadap program tersebut. Berdasarkan uraian tersebut dapat dilihat bahwa lemahnya kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI. Aminuzzaman (2013) dan Ahmad (2012) mengemukakan kemauan politik merupakan faktor signifikan yang membentuk dan mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik.

Kegagalan implementasi terjadi apabila implementor tidak memahami tujuan dan standar kebijakan, atau implementor memiliki kepentingan yang berbeda dengan tujuan dan standar kebijakan. Aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan memiliki kepentingan, kepercayaan dan keyakinan, nilai dan tujuan yang berbeda





sehingga keragaman kepentingan juga akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan (Grindle, 1980)

Tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah dalam kaitan dengan ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta upaya memenuhi hak-hak dari keluarga tersebut sesuai dengan Pasal 47 Undang-Undang 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah menetapkan kewajiban melalui pembinaan, ketahanan kesejahteraan keluarga antara lain dengan cara pemberdayaan keluarga dan peningkatan kualitas anak. Kewajiban pemerintah dan pemerintah terhadap pembinaan keluarga termasuk juga terhadap keluarga TKI yang rentan terhadap ketidakharmonisan keluarganya akibat salah satu anggota keluarga tersebut bekerja di luar negeri. Fenomena sosial yang ada memperlihatkan masih adanya kondisi yang kurang kondusif bagi kesejahteraan TKI dan keluarganya. Pada kehidupan keluarga TKI terjadi adanya pelunturan nilai-nilai kekeluargaan, merenggangnya hubungan antara suami dan istri, orang tua dan anak, maupun hubungan anak dengan keluarga yang mengasuhnya. Hal ini menyebabkan hubungan sosial TKI dan keluarganya belum terpenuhi.

Hubungan sosial keluarga TKI ternyata juga menimbulkan dampak sosial kultural bagi keluarga yang ditinggalkan, karena TKI terutama yang telah berstatus keluarga secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan anak yang ditinggalkan, selain itu suami yang ditinggalkan oleh istrinya dalam waktu yang cukup lama pada beberapa kasus menimbulkan disharmoni sehingga beberapa kasus menimbulkan dampak "*family disruption*" atau perceraian. Oleh karena itu diperlukan upaya-upaya



untuk merubah perilaku sosial keluarga TKI agar mereka tetap dapat menjadi keluarga harmonis.

Selain itu permasalahan kehidupan sosial keluarga TKI telah menjadi isu-isu di masyarakat kita, namun belum secara terpadu ditangani dengan baik.

Institusi masyarakat sebagai agen perubahan belum mengakomodir kepentingan TKI dan keluarga dalam programnya. Sehingga isu kesejahteraan dan perlindungan TKI dan keluarganya kurang mendapat perhatian. Memudarnya nilai-nilai kebersamaan, paguyuban, dan kekerabatan, merupakan salah satu faktor yang membuat menurunnya nilai-nilai yang selama ini memberikan rasa nyaman bagi TKI dan keluarganya dalam masyarakat. Gejala ini tergambar dari sikap individu keluarga-keluarga, sehingga berbagai hal yang terjadi pada kerabat atau paguyuban kurang mendapat perhatian. Pranata sosial tidak mampu mengakomodir kepentingan masyarakatnya, hal ini berdampak pada semakin tidak optimalnya pencapaian kesejahteraan dan perlindungan TKI dan keluarganya. Berkurangnya penghargaan terhadap nilai-nilai kemanusiaan menyebabkan masyarakat menjadi tidak toleran dan lebih individual, sehingga akan muncul kecemburuan sosial dengan persaingan yang tidak sehat.

Mazmanian dan Sabatier (1983) menyatakan keberhasilan implementasi akan lebih sulit dicapai, mengingat perbedaan-perbedaan kondisi sosio-ekonomis setempat dan tingkat keseriusan masalah yang dihadapi. Masalah keluarga TKI merupakan permasalahan yang sangat serius, namun hal ini tidak dibarengi dengan adanya kebermaknaan terhadap keluarga TKI. Panduan Umum Bina Keluarga TKI dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Nondiskriminasi.



Bina Keluarga TKI diberikan terhadap setiap keluarga TKI yang tidak membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras golongan gender atau status sosial.

## 2. Perlindungan.

Bina Keluarga TKI dilaksanakan dengan mencerminkan pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia khususnya perlindungan hak-hak dari keluarga TKI.

## 3. Pemberdayaan.

Bina keluarga TKI dilaksanakan dengan pemberian pengetahuan, pemahaman dan kemampuan kepada keluarga TKI untuk meningkatkan pemberdayaan ekonomi, ketahanan kesejahteraan keluarga dan perlindungan anak.

Mazmanian dan Sabatier (1981) mengemukakan bahwa kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Tujuan-tujuan resmi yang dirumuskan dengan cermat dan disusun secara jelas sesuai dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang konkret bagi tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu sendiri. Hal lain yang perlu diperhatikan ialah peraturan yang akan diimplementasikan oleh tim Pokja Bina Keluarga TKI harus menunjukkan secara jelas bahwa ketentuan-ketentuan baru tersebut merupakan prioritas utama dalam program-program yang dijalankan oleh lembaga tersebut. Sebab jika tidak, bukan mustahil ketentuan-ketentuan baru akan tertunda pelaksanaannya lantaran dianggap





hanya menempati urutan prioritas yang rendah atau malahan diabaikan sama sekali.

Berikut ini definisi sistem permasalahan sikap dan komitmen *stakeholder*.

**Tabel 23. Definisi Sistem Permasalahan Sikap dan Komitmen *Stakeholder* Program Bina Keluarga TKI.**

No	Analisis	Ruang Lingkup	Kendala	Dukungan
1	<i>Transformation</i>	<p>a. Membentuk sikap dan komitmen <i>top leader</i> dan tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten, kecamatan dan desa serta pihak lain yang terlibat.</p> <p>b. Menumbuhkan dukungan publik.</p> <p>c. Menumbuhkan kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI oleh <i>stakeholder</i>.</p>	<p>a. Belum ada komitmen dari <i>top leader</i> dan seluruh tim Pokja.</p> <p>b. Belum ada dukungan publik.</p> <p>c. Belum ada kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI</p>	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.
2	<i>World View</i>	Persepsi aktor dan <i>customer</i> terhadap sikap dan komitmen mengimplementasikan kebijakan Bina Keluarga TKI yang ada dan yang seharusnya ada	Belum ada komitmen dari <i>top leader</i> dan seluruh tim Pokja.	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.
3	<i>Actor</i>	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa dan lembaga pemerhati keluarga TKI diluar tim Pokja	<p>a. Belum ada komitmen dari <i>top leader</i> dan seluruh tim Pokja.</p> <p>b. Belum ada akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi.</p>	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.



Tabel 23. Lanjutan

No	Analisis	Ruang Lingkup	Kendala	Dukungan
4	<i>Owner</i>	Bupati Kabupaten Malang dan tim Pokja kabupaten.	Komunikasi tidak intensif dan belum adanya kebermaknaan terhadap keluarga TKI sehingga komitmen tim Pokja belum terwujud.	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.
5	<i>Customer</i>	Keluarga TKI.	Belum memiliki keterbukaan dan berbagi permasalahan yang dihadapi.	Ada keinginan untuk keluar dari permasalahan yang dihadapi.
6	<i>Environment</i>	Pemahaman tentang sikap dan komitmen dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI oleh masyarakat sekitar desa yang menjadi kelompok sasaran, pihak swasta dan LSM pemerhati keluarga TKI diluar tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten.	Belum ada komitmen dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI oleh masyarakat sekitar desa yang menjadi kelompok sasaran, pihak swasta dan LSM pemerhati keluarga TKI diluar tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten.	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.

Sumber: Data diolah, (2017)

Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun menurut urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor-aktor lainnya, semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana. Pada gilirannya, perilaku kelompok-kelompok sasaran akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut. Pada *root definition* yang kedua dikemukakan rumusan definisi sistem permasalahan sikap



dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI. Permasalahan sikap dan komitmen dalam sistem ini terdiri dari masalah lemahnya *top leader*, kurangnya komitmen anggota tim Pokja, lemahnya dukungan publik dan kurangnya kebermaknaan masalah keluarga TKI bagi *stakeholder*. Mengacu pada kerangka analisis CATWOE, rumusan definisi sistem permasalahan sikap dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI dapat dilihat pada tabel 23.

### 6.1.3. Sumber Daya yang Mempengaruhi Implementasi Program Bina Keluarga TKI.

#### a. Lemahnya Sumber Dana.

Indonesia adalah negara yang memiliki jumlah penduduk yang sangat besar memiliki berbagai kebijakan yang tertuang dalam peraturan-peraturan baik di tingkat pusat, daerah hingga desa. Salah satu kebijakan yang dimiliki Indonesia adalah kebijakan terkait TKI. Dimana kebijakan tersebut berada dalam naungan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, salah satu capaiannya adalah melakukan pembinaan terhadap keluarga TKI atau biasa disebut dengan program Bina Keluarga TKI. Program Bina Keluarga TKI memiliki tujuan umum untuk melindungi dan mempertahankan keutuhan, ketahanan, kesejahteraan keluarga dan keluarga yang berkualitas berdasarkan perkawinan yang sah dan bercirikan sejahtera, sehat, maju, mandiri, memiliki jumlah anak yang ideal, berwawasan kedepan, bertanggung jawab, harmonis dan bertakwa kepada Tuhan YME. Sedangkan secara khusus memiliki tiga tujuan yaitu :

- a. Pemberdayaan ekonomi keluarga TKI
- b. Ketahanan dan kesejahteraan keluarga TKI, dan
- c. Perlindungan anak keluarga TKI



Keberadaan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sebagai *leading sector* belum secara maksimal dapat melaksanakan perannya.

Hal tersebut disebabkan oleh sumber dana yang masuk tidak dapat menutupi program-program kerja yang akan dilaksanakan. Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa anggaran dana untuk program bina keluarga TKI di Kabupaten Malang terbilang kecil dalam (DPA) Kantor Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan. Hal tersebut tentunya tidak sebanding dengan kebutuhan program Bina Keluarga TKI yang mencakup tiga bidang diatas serta wilayah Kabupaten Malang yang memiliki luas wilayah 3.530,65 Km<sup>2</sup>, jumlah penduduk 2.764.969 Jiwa, 33 kecamatan, 12 kelurahan, dan 378 desa.

Seperti yang disebutkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1981), Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa dana adalah sumber daya yang digunakan, faktor penyokong yang vital dalam terselenggaranya sebuah kebijakan yang bersifat *top down*. Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Hogwood dan Gunn (1978, 1986) bahwa untuk pelaksanaan program, tersedia waktu dan sumber daya cukup memadai. Hambatan dalam faktor dana berimplikasi pada terhambatnya program kerja yang akan dilakukan oleh Tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat desa, kecamatan maupun kabupaten. Hal tersebut berdampak pada kinerja SDM yang ada baik pada tataran konsep maupun teknisnya yaitu kurangnya komitmen tim Pokja terhadap keberlanjutan Program Bina Keluarga TKI. Oleh karena itu, kiranya hal ini perlu menjadi perhatian semua pihak, tidak hanya bagi pemerintah sebagai penyelenggara negara saja tetapi juga pihak lain yang juga memiliki tanggung jawab dalam upaya menyelesaikan permasalahan keluarga TKI yang sangat kompleks. Selain sebagai usaha untuk menjalankan amanat konstitusi dalam alinea ke empat



pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum juga sebagai bentuk penghargaan terhadap Tenaga Kerja Indonesia yang menyumbangkan devisa terbesar pada Negara.

Sebelumnya telah disebutkan bahwa salah satu sumber dana yang digunakan untuk menyokong keberlangsungan program Bina Keluarga TKI adalah bersumber dari APBN. Termasuk dalam APBN adalah dana desa sebagai perwujudan rekognisi negara kepada desa. Diberikannya dana desa dari APBN adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa serta memperkuat masyarakat sebagai subjek dari pembangunan. Adapun landasan yuridis dari Dana Desa terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang secara teknis diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015, dan peraturan yang dikeluarkan oleh instansi terkait.

Alasan bahwa dana desa dapat dialokasikan untuk keberlangsungan kegiatan Dinas adalah dalam pasal 19 PP Nomor 60 Tahun 2014 yaitu :

1. Dana Desa digunakan untuk membiayai penyelenggara pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan.
2. Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat 1 di prioritaskan untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Hal ini sesuai dengan tujuan diprakarsainya program bina keluarga TKI yaitu Pemberdayaan ekonomi keluarga TKI, ketahanan dan kesejahteraan keluarga



TKI, dan Perlindungan anak keluarga TKI. Alokasi Dana Desa untuk program Bina keluarga TKI masuk dalam kategori pemberdayaan masyarakat yang ditujukan untuk mendanai kegiatan yang bertujuan meningkatkan kapasitas warga atau masyarakat desa dalam pengembangan wirausaha, peningkatan pendapatan, serta perluasan skala ekonomi individu warga atau kelompok masyarakat dan desa.

Terkait dengan ADD (Alokasi Dana Desa), sebetulnya ini merupakan program lanjutan dari dana bantuan desa sejak tahun 1969 yang disediakan oleh Pemerintah Pusat dalam bentuk Inpres Pembangunan Desa. Dalam perkembangan selanjutnya, ketika mulai diberlakukan otonomi daerah, ADD kemudian dialokasikan melalui APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah). Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, implikasinya lebih lanjut pemerintah Kabupaten berkewajiban memberikan kepercayaan kepada pemerintah desa sebagai desa otonom untuk mengelola anggaran suatu kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan harapan agar tercipta kemandirian masyarakat dengan tetap melestarikan nilai-nilai kegotongroyongan yang ada di masyarakat.

Pemberian kepercayaan kepada pemerintah desa sebagai desa otonom untuk mengelola anggaran suatu kegiatan tersebut tercermin melalui kebijakan pemerintah daerah. Kebijakan pemerintah daerah tersebut, bisa berupa Peraturan Daerah, bisa juga berupa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh dinas/ instansi terkait untuk mendukung implementasi pengelolaan suatu kegiatan secara otonom. Sebagai contoh, Perda dan Surat Keputusan Bupati Malang yang mengatur tentang pengelolaan ADD, dan kebijakan-kebijakan lainnya yang dikeluarkan oleh dinas/instansi terkait untuk mendukung





implementasi Perda maupun Keputusan Bupati tentang pengelolaan ADD tersebut.

Dengan demikian, pemberian ADD (Alokasi Dana Desa) merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat sesuai dengan arah dan kebijakan pembangunan desa itu sendiri. Berdasarkan uraian mengenai Alokasi Dana Desa tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Dana Desa merupakan hak desa untuk meningkatkan kualitas hidup warganya, pada kasus ini ialah warga Desa Tlogosari, Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang dengan melibatkan peran dari Tim Pokja Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sebagai pihak yang secara teknis bertanggung jawab atas terselenggaranya program kerja yang sudah disusun sebelumnya.

Dalam rangka untuk menjamin keberlanjutan dari Program Bina Keluarga TKI, maka permasalahan minimnya sumber dana harus diperhatikan oleh tim Pokja dengan menambah sumber pemasukan yang awalnya hanya berasal dari APBD saja dimaksimalkan dengan mengusulkan dana pada pemerintah Desa. Dana desa di Desa Tlogosari sudah dianggarkan sekitar Rp.20.000.0000 untuk pemberdayaan masyarakat. Namun selama ini, anggaran tersebut tidak dialokasikan untuk program Bina Keluarga TKI, tetapi untuk agenda kegiatan PKK. Melihat urgensi kebutuhan menyelesaikan permasalahan keluarga TKI, sekiranya anggaran bisa di sinergikan dengan program Bina Keluarga TKI mengingat PKK juga merupakan bagian dari tim Pokja. Aminuzzaman (2013), mengemukakan bahwa kontrol dan pengelolaan sumber daya mempengaruhi





implementasi kebijakan. Begitu juga dengan hasil penelitian Ahmad, et.all (2012) menegaskan bahwa alokasi keuangan yang tidak memadai menyebabkan gap implementasi:

Secara teknis tahapan agar dana desa dapat dialokasikan untuk pemberdayaan masyarakat tersebut dapat dilakukan dengan mengusulkannya pada pemerintah desa untuk memasukkan program Bina Keluarga TKI dalam prioritas Bidang Pemberdayaan Masyarakat yang selanjutnya akan diputuskan dalam musyawarah desa. Apabila usulan tersebut diterima maka akan masuk dalam RKP Desa atau APB Desa. Terkait dengan prioritas penggunaan Dana Desa oleh Menteri Desa diserahkan kepada desa sehingga desa tetap bisa berkreasi membuat program atau kegiatan desa sesuai dengan kewenangannya, analisis kebutuhan prioritas dan sumber daya yang dimilikinya:

Konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi yang ada di Indonesia mengamanatkan bahwasanya tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum. Kesejahteraan disini tidak saja diukur secara ekonomis tapi juga dapat dilihat dari aspek sosial dan budaya. Apakah kebijakan pemerintah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik secara ekonomi yang dapat dilihat dengan meningkatnya penghasilan rata-rata per bulan masing-masing keluarga TKI, secara sosial yang dapat dilihat dari kondisi keluarga TKI. Apakah justru semakin baik atau justru sebaliknya, dan juga secara budaya. Budaya sendiri merupakan produk yang dihasilkan oleh masyarakat yang dapat dilihat dari cara bertingkah laku dan pola pikir yang ada dalam suatu masyarakat. Apakah adanya kebijakan program Bina Keluarga TKI dapat memotivasi keluarga TKI khususnya untuk meningkatkan kapasitas mereka baik secara intelektual maupun moral. Hal





ini tentunya perlu diperhatikan oleh Tim Pokja Bina Keluarga TKI agar berupaya dengan sungguh-sungguh untuk mensukseskan program Kerja yang sudah disusun sebelumnya. Tim Pokja di tingkat, kecamatan dan kabupaten sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan harus memiliki prinsip bahwasanya peran mereka adalah sebagai pelayan masyarakat. Apabila dikaitkan dengan minimnya sumber dana yang dianggarkan daerah untuk program Bina Keluarga TKI ini maka, tim Pokja dapat mengambil langkah inisiatif untuk mencari sumber dana lainnya baik seperti yang berasal dari swasta. Mengingat, bahwa tindakan ini tidak dilarang secara hukum sehingga tidak ada larangan bagi tim Pokja untuk mengusahakan tambahan dana untuk melaksanakan program Bina keluarga TKI.

Dengan memahami perannya sebagai pelayan masyarakat, maka akan merubah paradigma aparat desa bahwasanya semua arahan kegiatan tidak menunggu perintah dari atasan. Seperti yang disebutkan oleh David Osborne dan Ted Gabler bahwa organisasi yang digerakkan oleh misi memberikan kebebasan kepada para karyawan dalam mencapai misi organisasi dengan beberapa keunggulan seperti:

1. Organisasi yang digerakkan oleh misi lebih efisien ketimbang yang digerakkan oleh peraturan
2. Organisasi yang digerakkan oleh misi juga lebih efektif ketimbang organisasi yang digerakkan oleh peraturan, mereka mendatangkan hasil yang lebih baik.
3. Organisasi yang digerakkan oleh misi lebih inovatif.
4. Organisasi yang digerakkan oleh misi lebih misi fleksibel ketimbang yang digerakkan oleh peraturan



5. Organisasi yang digerakkan oleh misi mempunyai semangat lebih tinggi ketimbang yang digerakkan oleh peraturan.

Oleh karena itu, memberdayakan dana desa untuk mensukseskan program Bina Keluarga TKI perlu menjadi perhatian khususnya bagi tim Pokja yang secara khusus melaksanakan program ini. Dengan demikian masalah-masalah yang timbul dari banyaknya jumlah warga yang bekerja di luar negeri dapat diminimalisir dengan terselenggaranya program Bina Keluarga TKI. Latifah dkk (2013) menyatakan bahwa faktor yang mendukung ketahanan keluarga TKI yaitu faktor ketaatan pada ajaran agama, komitmen dan kesetiaan pada keluarga, kesejahteraan ekonomi, kasih sayang dan cinta keluarga, kepedulian institusi pemerintah dan kelompok-kelompok elemen masyarakat terhadap masalah TKI dan keluarganya. Kepedulian institusi pemerintah perlu ditunjukkan dengan mengalokasikan dana untuk terselenggaranya program.

Dalam uraian diatas tidak berseberangan dengan pasal 11 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI mengamanatkan bahwasanya sumber dana tersebut diperoleh dari 3 sumber yaitu :

- a. swadaya;
- b. bantuan dari pemerintah baik melalui APBN atau APBD; dan/atau
- c. bantuan dari swasta.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa salah satu faktor yg mempengaruhi berjalannya suatu kebijakan adalah tersedianya anggaran dana yg mencukupi baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Sama halnya dengan sumber-sumber yang lain, tersedianya dana minimal dalam pelaksanaan suatu kebijakan dapat menjamin keberlangsungan dari suatu kebijakan.





Sebaliknya, jika kebutuhan dana minimal tidak terpenuhi maka implementasi kebijakan juga akan terhambat. Dana tidak bertindak sebagai satu-satunya sumber yang tanpanya akan mematikan sumber-sumber yang lain. Namun, tanpa dana sumber-sumber lain secara tidak langsung akan terpengaruhi oleh keadaan tersebut. Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu amat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal, dan tersedianya dana di atas batas ambang ini akan sebanding dengan peluang tercapainya tujuan-tujuan tersebut. Sebagaimana yang disebutkan Mazmanian dan Sabatier (1981) bahwa setiap program jelas akan menyangkut masalah biaya. Mazmanian dan Sabatier membagi variabel-variabel proses kebijaksanaan dalam 4 kategori. Kategori pertama adalah mudah atau tidaknya masalah dikendalikan, kategori kedua kemampuan kebijaksanaan untuk menstrukturkan proses impekementasi, kategori ketiga adalah variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi implementasi, dan terakhir adalah tahap-tahap dalam proses implementasi (variabel tergantung). Sumber daya tercakup dalam kategori ketiga. Dalam model yang dikembangkan oleh Mazamanian dan Sabatier tersebut disebutkan bahwa perubahan-perubahan tertentu dalam sumber daya dan sikap kelompok-kelompok dalam masyarakat di berbagai wilayah terhadap tujuan undang-undang dan output-output kebijaksanaan lembaga memainkan peran yang cukup penting dalam proses implementasi.

#### **b. Lemahnya Sumber Daya Manusia**

Tanggung jawab utama untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI adalah Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang beserta Tim Pokja di tingkat kecamatan dan desa. SDM merupakan salah satu faktor mendukung terlaksananya suatu kebijakan publik. Baik buruknya keluaran dalam



suatu kebijakan dipengaruhi oleh baik buruknya kualitas SDM yang ada. Jika diibaratkan sebagai tubuh manusia, SDM bertindak seperti otak dan anggota gerak tubuh manusia. SDM yang menerjemahkan kebijakan publik dalam regulasi-regulasi legal menjadi program kerja yang lebih terstruktur dan sistematis. Apabila SDM yang ada dalam suatu institusi mampu menangkap maksud dan tujuan dari suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang dengan baik dan menerjemahkannya dalam bentuk program kerja, maka program-program kerja yang dihasilkan akan lebih berdaya guna tinggi. Hal sebaliknya juga terjadi jika SDM yang ada tidak mampu menangkap maksud dan tujuan dari suatu kebijakan maka program kerja yang dihasilkan tidak tepat sasaran dan kurang berdaya guna.

Selain itu, SDM juga berperan dalam pengelolaan dana yang masuk ke dalam suatu instansi agar bisa dimanfaatkan dengan maksimal. Dibutuhkan kualitas kerja yang bagus dan inovatif agar suatu kebijakan yang ada dapat berjalan dengan maksimal. Seperti yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) bahwasanya kapasitas SDM merupakan salah satu faktor yang turut mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Keberhasilan dari implementasi kebijakan merupakan hasil dari kemampuan organisasi pelaksana untuk melakukan apa yang diharapkan untuk dikerjakan.

Pada kasus program Bina Keluarga TKI idealnya melibatkan partisipasi warga desa, kecamatan dan kabupaten, dan tentunya pihak yang bertanggung jawab secara teknis atas terselenggaranya program tersebut adalah anggota Pokja terkait. Kondisi yang kemudian muncul adalah minimnya SDM di tingkat desa dan kecamatan. Hal ini berakibat pada penumpukan tugas pada sekretaris kecamatan. Walaupun jumlah tidak selalu memiliki efek positif bagi implementasi





kebijakan namun di sisi lain minimnya jumlah SDM yang ada berdampak pada efektivitas kerja suatu institusi. Jika jumlah pekerjaan yang ada lebih banyak dari jumlah staf maka akan terjadi ketidakseimbangan distribusi tugas. Namun, terkait hambatan-hambatan yang timbul dalam hal SDM ini tidak menjadi satu-satunya penyebab atau penentu sebuah kebijakan tidak terlaksana dengan baik.

Permasalahan pelayanan publik yang sering disajikan baik melalui media cetak maupun elektronik merupakan contoh bahwa kualitas SDM yang ada di Indonesia belum merata. Keberhasilan suatu institusi di suatu daerah tertentu akan berbeda hasilnya, tergantung pada kualitas SDM yang ada. Seringkali kita diperlihatkan kualitas kerja SDM di Indonesia yang jauh dari harapan dan berakibat pada lambannya pelayanan publik. Hal ini tidak dipengaruhi oleh kuantitas SDM yang ada melainkan pada kualitas SDM yang ada. Termasuk dalam kualitas SDM adalah kualitas, motivasi kerja dan pola pikir masing-masing individu. Salah satu permasalahan yang hingga saat ini dihadapi oleh pemerintah adalah sedikitnya pejabat yang mempunyai ketrampilan-ketrampilan pengelolaan, pendistribusian tugas terkadang tidak disesuaikan dengan kapasitas masing-masing individu. Akibatnya *output* yang dihasilkan tidak sesuai harapan. Walaupun sebenarnya hal ini bisa diatasi jika setiap SDM memiliki motivasi kerja dalam hal ini adalah untuk melayani publik. Pelatihan-pelatihan secara berkala dapat menjadi solusi atas permasalahan ini, tetapi sebanyak apapun jumlah pelatihan yang diberikan jika motivasi kerja yang dimiliki masing-masing individu rendah hal tersebut tidak akan mengatasi permasalahan yang ada.

Kondisi tim Pokja Bina Keluarga TKI yang dibentuk berdasarkan SK Bupati Malang menunjukkan kurang komitmen dalam menjalankan perannya





untuk mensukseskan program Bina Keluarga TKI tersebut. Anggota tim Pokja cenderung bersikap pasif, menunggu instruksi dari pimpinan. Semestinya disaat SKPD, LSM sudah tercantum dalam sebuah SK maka seyogyanya bisa aktif dalam berkontribusi. Kurangnya komitmen ini jelas menghambat terlaksananya program kerja yang direncanakan. Kurangnya komitmen berdampak pada banyak aspek. Prinsip “yang penting kerja” tanpa memperhatikan hasil merupakan salah satu bentuk lemahnya komitmen kerja dari masing-masing individu dan tentunya masih banyak lagi. Bisa dikatakan bahwa komitmen sendiri merupakan perwujudan dari tanggung jawab seseorang terhadap apa yang ia kerjakan. Jika komitmennya rendah dapat dikatakan bahwa tanggung jawabnya juga rendah.

Selain permasalahan komitmen yang rendah, kondisi yang muncul adalah adanya egosektoral masing-masing tim Pokja. Komitmen yang rendah dan terjadi egosektoral disebabkan karena longgarnya komunikasi di internal tim Pokja, dan permasalahan mendasarnya adalah lemahnya kebermaknaan permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder*. Masing-masing anggota tim Pokja hanya fokus bekerja sesuai dengan Tupoksi masing-masing, tidak mensinergikan atau tidak memberikan dukungan secara khusus terhadap keluarga TKI. Padahal seyogyanya antar tim harus saling memberikan dukungan terlepas dari program tersebut merupakan bagian dari Tupoksinya atau tidak. Sebab keberhasilan suatu institusi tidak diukur secara terpisah melainkan dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh. Keberhasilan program Bina Keluarga TKI dilihat dari sikap dan komitmen anggotanya.

Terkait dengan masalah tersebut, Hogwood dan Gun (1978; 1986) menyebutkan bahwa dalam proses implementasi kebijakan perlu adanya





pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Poin ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan terhadap tujuan atau sasaran yang akan dicapai dimana kondisi tersebut harus dipertahankan selama proses implementasi kebijakan berlangsung. Kesepakatan yang diikat oleh komitmen dari setiap anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten akan berdampak pada tingkat keberhasilan program bina keluarga TKI.

Selain kedua permasalahan tersebut, dalam penelitian ini diketahui bahwa tim Pokja Bina Keluarga TKI tidak melaksanakan tugas sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 10 Peraturan Menteri Nomor 10 Tahun 2010 yang menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan Bina Keluarga TKI dapat memberikan pembinaan dan membentuk kelompok-kelompok keluarga TKI. Bentuk pembinaan yang dimaksudkan adalah dengan melakukan pendataan terhadap keluarga TKI lalu membentuk kelompok-kelompok yang akan dibina. Selanjutnya seharusnya tim Pokja Bina Keluarga TKI secara rutin melakukan pembinaan keluarga TKI dan merancang kegiatan-kegiatan selanjutnya untuk memberdayakan keluarga TKI. Adapaun tujuan dari dibentuknya kelompok kerja keluarga TKI tersebut adalah untuk mengetahui siapa saja di antara mereka yang kurang mampu, sedang mampu, dan sebagainya. Mengingat bahwa paradigma yang ada di masyarakat adalah menunggu arahan dari atasan. Maka dapat dipastikan tidak ada keberlanjutan program Bina Keluarga TKI jika tidak ada arahan yang jelas dari *stakeholder* terkait.

Penyebab suatu program tidak dapat bekerja maksimal bisa disebabkan oleh berbagai kemungkinan. Pertama, disebabkan oleh minimnya motivasi dari masyarakat untuk melaksanakan program tersebut karena dianggap tidak





memberikan dampak ekonomis secara langsung. Kedua, disebabkan oleh minimnya pembinaan yang dilakukan oleh institusi terkait disebabkan oleh lemahnya komitmen dalam diri tim Pokja Bina Keluarga TKI. Dan ketiga, disebabkan oleh lemahnya kemampuan pimpinan dalam sebuah institusi untuk melakukan pengawasan dan evaluasi. Dalam setiap kegiatan, aspek pembinaan, pemantauan dan evaluasi harus ada untuk menjamin tujuan dari suatu program bisa dilaksanakan. Setelah pembinaan dilakukan, maka pimpinan dapat melakukan pengawasan untuk memantau kelompok kerja TKI yang dilakukan bersamaan dengan pembimbingan untuk memperbaiki dan mengatasi hambatan atau kendala. Ketiga proses di atas mulai dari pembinaan, pemantauan hingga evaluasi merupakan suatu proses yang utuh dan tidak dapat dipisahkan serta membutuhkan dukungan dari semua pihak baik dari Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Daerah, masyarakat, media dan LSM yang tidak tergabung dalam Tim Pokja tetapi memiliki perhatian dengan isu keluarga TKI.

Keluarga TKI merupakan prioritas yang harusnya dibina dan diberdayakan sesuai dengan program Bina Keluarga TKI. Berdasarkan wawancara yang dilakukan pada dinas terkait ditemukan bahwa program Bina Keluarga TKI berhenti pada tahap sosialisasi. Tidak ada keberlanjutan dari sosialisasi yang telah dilakukan. Tidak ada koordinasi dari tim Pokja Bina Keluarga TKI pasca sosialisasi dilakukan. Hal ini jelas tidak seiring dengan prinsip Bina Keluarga TKI seperti yang diamanatkan oleh Permen Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI Nomor 10 Tahun 2010 bahwa Bina keluarga TKI dilaksanakan dengan memberikan pengetahuan, pemahaman dan kemampuan kepada keluarga TKI untuk meningkatkan





pemberdayaan ekonomi, ketahanan kesejahteraan keluarga dan perlindungan anak.

Berdasarkan uraian diatas diketahui penyebab kurang terlaksananya program Bina Keluarga TKI dari sisi SDM adalah lemahnya *top leader* dalam menggerakkan anggota dibawahnya sehingga berdampak lemahnya komitmen dari masing-masing pihak penyelenggara program Bina Keluarga TKI. Lemahnya *top leader* menimbulkan minimnya informasi yang diterima anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI di semua lini. Edward III (1980) menyampaikan, Informasi memiliki dua bentuk yaitu pertama, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan dan kedua, ketidakefisienan. Hal tersebut tentunya merupakan hal yang vital, dan menjadi wajar sehingga program tidak berjalan karena anggota tim Pokja di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa minim informasi mengenai Permen Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI tentang Bina Keluarga TKI.

Lemahnya *top leader* tersebut terjadi karena longgarnya komunikasi di internal Tim Pokja sehingga mengakibatkan munculnya egosektoral di dalam anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang. Karena terjadi ego sektoral maka menyebabkan tidak adanya sinergi antara tim Pokja di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten beserta LSM pemerhati keluarga TKI, swasta, media serta masyarakat setempat. Lemahnya implementasi tersebut didukung karena minimnya jumlah SDM yang membidangi program tersebut

Pada dasarnya tujuan program Bina Keluarga TKI merupakan program yang dicanangkan oleh pemerintah untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul akibat banyaknya jumlah Warga Negara Indonesia (WNI) yang memilih





untuk bekerja di luar negeri akibat kondisi ekonomi yang kurang mencukupi.

Fakta bahwa TKI merupakan penyumbang devisa terbesar negara setidaknya menjadi motivasi atau alasan yang kuat bagi negara untuk menjaga keluarga TKI yang ada dari permasalahan yang sering timbul seperti perceraian dan pertumbuhan anak di keluarga TKI. Dalam kasus ini perlu ada kesadaran dari para pihak agar dapat mencapai tujuan yang telah dirumuskan.

Edwards III (1980) menjelaskan secara lebih rinci, bahwa sumber daya yang dimaksud meliputi staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan publik. Pandangan yang sama mengenai pentingnya sumber daya dalam proses implementasi kebijakan publik juga diutarakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) yang menyebutkan bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*). Salah satu variabel bebas yang dimaksud adalah sumber-sumber kebijaksanaan. Variabel-variabel kebijaksanaan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber daya yang tersedia.

Keberhasilan suatu kebijakan Negara tidak terlepas dari faktor-faktor yang dapat mendukung terlaksananya kebijakan tersebut. Hal ini berlaku sebaliknya, jika faktor-faktor pendukung tersebut tidak memenuhi standar kebutuhan minimal akan menyebabkan suatu kebijakan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Dalam model implemementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Hogwood dan Gunn (1978; 1986) yang biasa disebut "*the top down approach*". Salah satu aspek yang harus dipenuhi untuk pelaksanaan program secara sempurna (*perfect implementation*) adalah tersedianya waktu



dan sumber daya yang cukup memadai dan perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia. Di satu pihak harus dijamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber daya yang diperlukan, dan di lain pihak pada setiap tahapan proses implementasinya perpaduan di antara sumber daya tersebut harus benar-benar dapat disediakan. Misalnya integrasi antara dana, Sumber Daya Manusia (SDM), peralatan, sarana prasarana yang diperlukan dalam program Bina Keluarga TKI. Seyogyanya sumber daya tersebut dapat disiapkan serentak, namun ternyata kombinasi dari beberapa sumber daya belum tersedia sehingga berakibat tertundanya pelaksanaan.

Selain tim Pokja, keberadaan kelompok-kelompok masyarakat juga turut andil dalam menyelesaikan permasalahan keluarga TKI. Masyarakat yang paling dekat dan bersinggungan langsung dengan keluarga TKI memiliki peran yang sangat penting. Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan bahwa faktor sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok-kelompok masyarakat terhadap tujuan *output-output* kebijakan lembaga-lembaga pelaksana, memainkan peran yang cukup penting dalam proses implementasi. Berdasarkan uraian diatas maka faktor sumber daya manusia, baik dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran dan kelompok masyarakat serta swasta memiliki peranan yang penting untuk mewujudkan keberhasilan program Bina Keluarga TKI.

### **c. Lemahnya Fasilitas**

Sumber daya lain yang belum tersedia sehingga program Bina Keluarga TKI belum berjalan adalah tidak tersedianya fasilitas. Fasilitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sarana untuk melancarkan pelaksanaan fungsi. Sehingga dapat dikatakan fasilitas adalah sarana prasarana yang digunakan untuk menunjang suatu kegiatan. Fasilitas, walaupun tidak menjadi sumber





utama dalam proses implementasi kebijakan keberadaannya dapat meningkatkan efisiensi dalam hal waktu maupun tenaga. Misalnya di kantor-kantor yang sudah memiliki perangkat komputer tentunya akan lebih mudah untuk melakukan kegiatan administrasi dibandingkan kantor yang masih menggunakan mesin tik. Penunjang kegiatan tidak hanya dinilai dari adanya fasilitas yang menunjang saja melainkan juga kelayakan dari fasilitas tersebut.

Apakah fasilitas yang ada masih layak digunakan. Apabila SDM yang ada sudah memenuhi persyaratan baik secara kuantitas dan kualitas serta sumber dana yang ada mampu menutupi semua program kerja yang akan dilaksanakan tetapi fasilitas yang ada belum memadai tentunya hal ini akan menghambat proses implementasi kebijakan.

Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa tim Pokja Bina Keluarga TKI belum memiliki sekretariat. Jika ada sekretariat bersama maka akan bisa menunjang baik dalam kegiatan pengadministrasian, penyimpanan data dan kegiatan-kegiatan lainnya yang berkaitan dengan bina keluarga TKI. Anggota Tim Pokja yang terdiri dari *multi stakeholder* (beberapa SKPD di Kabupaten Malang, LSM pemerhati TKI dan keluarganya, Pusat Studi Gender atau Wanita yang ada di Malang Raya) membutuhkan sekretariat bersama yang dapat digunakan sebagai tempat diskusi, rapat, serta penyimpanan dokumen-dokumen penting. Selain itu, tanpa sekretariat akan lebih sulit untuk mengumpulkan anggota Pokja untuk membahas agenda yang terkait dengan Bina Keluarga TKI baik pada tahap pembinaan, pemantauan, dan evaluasi. Kondisi tersebut akan berdampak pada kinerja anggota tim Pokja. Jadi, dapat disimpulkan bahwa fasilitas yang memadai merupakan sumber-sumber yang tidak dapat dikesampingkan dari sumber daya lainnya seperti staf dan dana sebab ketiganya



saling berhubungan dan saling mempengaruhi satu sama lain. Apalagi terhadap fasilitas yang sifatnya sangat mendasar berupa sekretariat yang seharusnya dimiliki oleh tim Pokja Bina Keluarga TKI.

Menurut Edward III (1980), Fasilitas yang dimaksudkan dalam hal ini adalah fasilitas fisik yang bisa jadi merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, memahami apa yang harus dilakukan, dan mungkin mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa sumber daya memiliki peranan penting dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan publik. Oleh karena itu perlu dilakukan analisis tentang hal apa saja yang termasuk dalam sumber-sumber tersebut. Dalam penelitian yang dilaksanakan penulis menemukan beberapa sumber daya yang mempengaruhi kurang berjalannya implementasi program Bina TKI yaitu lemahnya sumber dana, lemahnya SDM, dan belum tersedianya fasilitas atau sarana prasarana.

Penyelesaian permasalahan sumber daya dalam implementasi program Bina Keluarga TKI diawali dengan melakukan identifikasi masalah dana, SDM, dan fasilitas. Uraian permasalahan ketiga hal tersebut sudah tersampaikan diatas, dan kemudian dijabarkan mengenai kebutuhan ideal agar program Bina Keluarga TKI bisa terimplementasikan. Ketersediaan dana, SDM yang handal serta adanya fasilitas tentunya sangat menunjang keberhasilan implementasi. Kondisi sumber-sumber yang lemah, sangat perlu untuk ditingkatkan kapasitasnya, begitupun dalam sisi anggaran bisa juga dialokasikan dari dana desa. Jika



sumber daya sudah siap maka harus mengidentifikasi tujuan dan strategi yang dilakukan tentunya dengan memperhatikan potensi lokal yang bisa menunjang masing-masing bidang pemberdayaan ekonomi keluarga TKI, ketahanan dan kesejahteraan keluarga dan perlindungan anak.

Langkah selanjutnya adalah menyusun instrumen dana, SDM dan fasilitas secara lebih detail. Potensi pemberdayaan ekonomi di Desa Tlogosari adalah di bidang pertanian dan peternakan, harapannya keluarga TKI mampu melakukan pemberdayaan ekonomi di bidang tersebut atau melakukan inovasi ekonomi sesuai ketrampilan masing-masing. Dari sisi SDM, perlu menjaga komitmen, sinergisitas kerja untuk mewujudkan tujuan yang sudah disepakati bersama.

Dalam mengimplementasikan program, tim Pokja diharapkan mampu melakukan akses dengan pihak luar swasta dalam rangka mendukung secara materiil maupun nonmaterial, seperti dana dan *support* dalam merubah paradigma hidup keluarga TKI. Tujuannya agar keluarga TKI mampu berupaya merubah pandangan bahwa bisa hidup sejahtera tanpa harus menjadi TKI.

Dukungan publik juga merupakan variabel penting dalam mensukseskan program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari. Dukungan dari media massa, masyarakat, swasta bisa dihimpun dalam bentuk kerjasama yang positif, sehingga dapat menunjang kondisi dana, SDM dan fasilitas yang masih lemah.

Jika sudah ada kesepakatan kerjasama dari pihak internal dan eksternal maka perlu kiranya melakukan pemantauan konsistensi *stakeholder*. Lemahnya sumber-sumber dalam implementasi program Bina Keluarga TKI akan bisa diatasi dengan baik jika ada Komitmen yang kuat dari Tim Pokja di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten.





**Tabel 24. Definisi Sistem Permasalahan Sumber Daya yang Mempengaruhi Implementasi Program Bina Keluarga TKI.**

No	Analisis	Ruang Lingkup	Kendala	Dukungan
1	<i>Transformation</i>	Menyediakan sumber daya (SDM, dana dan fasilitas) untuk mendukung terlaksananya program Bina Keluarga TKI.	Belum tersedia sumber daya yang memadai.	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.
2	<i>World View</i>	Persepsi aktor dan <i>customer</i> terhadap sumber daya agar implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI yang ada dan yang seharusnya ada	Belum tersedia sumber daya yang memadai.	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.
3	<i>Actor</i>	Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa serta lembaga pemerhati Keluarga TKI diluar tim Pokja.	Belum ada komitmen dari <i>stakeholder</i> .	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.
4	<i>Owner</i>	Bupati Kabupaten Malang dan tim Pokja kabupaten.	Belum memfasilitasi ketersediaan sumber daya	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.
5	<i>Customer</i>	Seluruh keluarga TKI.	Belum memiliki keterbukaan dan berbagi permasalahan yang dihadapi.	Ada keinginan untuk keluar dari permasalahan yang dihadapi.
6	<i>Environment</i>	Dukungan publik.	Belum ada dukungan publik	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang, dengan demikian diharapkan ada akses pihak luar untuk berpartisipasi.

Sumber: Data diolah, 2017.

Edward III (1980) menyatakan bahwa karakter yang paling penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Implementor



yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/ kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah program yang telah digariskan dalam *guideline* (kerangka kerja) program. Komitmen dan kejujuran implementor membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten.

Pada *root definition* yang ketiga adalah sistem permasalahan berikutnya adalah sumber daya yang mempengaruhi implementasi program Bina Keluarga TKI. Sistem yang dimiliki dan dioperasikan dalam menyediakan sumber daya untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI secara efektif dan efisien. Mengacu pada kerangka analisis CATWOE, rumusan definisi sistem permasalahan sumber daya yang mempengaruhi implementasi program Bina Keluarga TKI dapat dilihat pada tabel 24.

#### 6.1.4. Sistem Permasalahan Implementasi Program Bina Keluarga TKI.

Pada sub bab ini merupakan gabungan ketiga sistem sebelumnya sehingga merupakan gambaran sistem yang komprehensif. Proses transformasi dilakukan untuk menjawab tantangan bagaimana pengorganisasian implementasi program Bina Keluarga TKI, bagaimana menumbuhkan kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI serta tantangan untuk menyediakan sumber daya yang mendukung terlaksananya program. Permasalahan yang terjadi di dalam anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI adalah secara umum tim Pokja tidak mengetahui dan memahami keberadaannya sebagai anggota tim, tentunya hal ini berdampak pada kegagalan program.

Permasalahan kurang intensifnya komunikasi disebabkan karena lemahnya kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder*





sehingga mengakibatkan lemahnya *top leader* dalam tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Peneliti menemukan permasalahan keluarga TKI belum dianggap menjadi permasalahan yang penting, Tummers dan Bekkers (2014) menyatakan bahwa kebermaknaan (*meaningfulness*) klien dapat mempengaruhi keinginan (*willingness*) untuk melaksanakan kebijakan publik.

Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran kebijakan sehingga proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri (Edward, 1980; Van Meter dan Van Horn, 1975; Hogwood dan Gunn, 1978; 1986; Grindle 1980).

Kelompok sasaran dalam program Bina Keluarga TKI adalah keluarga TKI, kelompok sasaran tidak memahami dengan baik karena tidak ada komunikasi yang intens dan efektif. Disisi lain kondisi SKPD yang tergabung dalam Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten Malang terlihat ego sektoral, masing-masing SKPD fokus pada Tupoksi masing-masing dan tidak mensinergikan program yang ada di SKPD tersebut dengan Program Bina Keluarga TKI. Saptandari (2014) menyatakan dengan tegas dalam hasil penelitiannya bahwa upaya koordinasi dan sinergisitas antara instansi terkait dan masyarakat perlu dilakukan dalam pembangunan keluarga. Tentunya untuk mengatasi permasalahan keluarga TKI, hal tersebut perlu direalisasikan.

Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan bahwa faktor keberhasilan implementasi kebijakan salah satunya adalah kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai, hal ini masuk dalam





variabel kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi. Langkah yang bisa dilakukan agar program Bina Keluarga TKI bisa berjalan maka bisa dilaksanakan resosialisasi program ini dan restrukturisasi tim Pokja, kegiatan yang dilakukan adalah membangun koordinasi dengan pemerintah kabupaten dan SKPD agar dapat mendukung program yang akan dilaksanakan. Lemahnya struktur tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten memengaruhi dalam implementasi program. Komitmen tim Pokja menjadi lemah serta belum memperinci tugas. Kondisi tersebut menyebabkan lemahnya struktur tim Pokja sehingga di internal tim belum memiliki kesepakatan bersama. Matei dan Dogaru (2012) dalam hasil penelitiannya mengemukakan bahwa koordinasi harus dilakukan agar tercipta kesepakatan pada *stakeholder*.

Tim Pokja sebaiknya membuat prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar sehingga program Bina Keluarga TKI lebih mudah dijalankan. Carter (2014) menyatakan bahwa jika terjadi keterputusan antara pengembangan rencana dan implementasi dapat mengakibatkan kondisi yang mengkhawatirkan. Sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No 20 Tahun 2010, salah satu langkah strategi dalam program Bina Keluarga TKI adalah penyusunan atau pengembangan kebijakan yang terkait dengan Bina Keluarga TKI baik yang berupa peraturan perundang-undangan, petunjuk pelaksanaan, panduan umum, petunjuk teknis, atau standar operasional prosedur. Kegiatan yang harus dilakukan dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI adalah menyusun petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang sesuai dengan kondisi desa. Petunjuk tersebut untuk menunjang terimplementasikannya Bina



Keluarga TKI di bidang pemberdayaan ekonomi, bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta bidang perlindungan anak keluarga TKI.

Selanjutnya Hogwood dan Gunn (1978:1986) mengemukakan bahwa harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dari siapapun dalam sistem administrasi. Kepatuhan dan respon dari pelaksana, sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi kebijakan (Grindle, 1980; Hogwood dan Gun, 1986). Kepatuhan dari *stakeholder* juga harus didukung pemimpin yang visioner. Ahmad (2012) dan Holm (2012) menegaskan bahwa kurangnya kepemimpinan visioner menyebabkan terjadi *gap* implementasi.

Tujuan program harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dimana pelaksanaan program dapat dimonitor (Hogwood dan Gunn 1978; 1986). Dengan bahasa lain Van Meter dan Van Horn (1975) menyebutnya dengan variabel standar/ ukuran dan tujuan kebijakan.

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (1981) menjelaskan keberhasilan implementasi kebijakan juga ditentukan oleh kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi.

Hal krusial lainnya yang terjadi sehingga program Bina Keluarga TKI tidak berjalan dengan baik adalah karena tidak tersedianya data kondisi keluarga TKI. Tidak adanya data mengenai kondisi keluarga TKI disebabkan karena komitmen yang lemah dari *stakeholder* dan lemahnya dukungan SDM serta dana. Pemerintah desa bisa membuat Peraturan Desa mengenai aturan/





ketentuan/ persyaratan bagi warga desa yang hendak menjadi TKI maka terlebih dahulu menyerahkan data-data mengenai keluarga yang ditinggalkan. Lemahnya sumber daya sangat berdampak pada kinerja tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Mazmanian dan Sabatier (1983), Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa dana adalah sumber daya yang digunakan, faktor penyokong yang vital dalam terselenggaranya sebuah kebijakan yang bersifat *top down*. Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Hogwood dan Gunn (1978, 1986) bahwa untuk pelaksanaan program, tersedia waktu dan sumber daya cukup memadai. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1981) menyatakan keterlibatan atau partisipasi *stakeholder* di luar Tim Pokja di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa dirasa sangat penting untuk mengatasi permasalahan lemahnya sumber daya.

Pada pasal 11 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 bahwa pendanaan Bina Keluarga TKI oleh masyarakat dapat diperoleh salah satunya dari swasta dan disisi lain peran media massa sangat diharapkan agar isu mengenai permasalahan keluarga TKI bisa dianggap menjadi isu penting dan dalam menyelesaikannya dibutuhkan kesadaran dan kerjasama dari berbagai *stakeholder*. Hogwood dan Gun (1978; 1986) menyatakan bahwa dalam mengayunkan langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat.



**Tabel 25. Definisi Sistem Permasalahan Implementasi Program Bina Keluarga TKI.**

No	Analisis	Ruang Lingkup	Kendala	Dukungan
1	<i>Transformation</i>	<p>a. Pengorganisasian implementasi program Bina Keluarga TKI.</p> <p>b. Membentuk komitmen <i>stakeholder</i>.</p> <p>c. Menyediakan sumber daya (SDM, dana dan fasilitas) untuk mendukung terlaksananya program Bina Keluarga TKI..</p>	<p>a. Komunikasi tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten tidak berjalan secara intensif.</p> <p>b. Data mengenai keluarga TKI tidak tersedia.</p> <p>c. Belum ada kesepakatan di internal tim Pokja</p> <p>d. Akses formal pihak luar tidak tersedia.</p> <p>e. Belum ada komitmen <i>stakeholder</i>.</p> <p>f. Belum tersedia sumber daya yang memadai</p>	<p>a. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Adanya undang-undang ini merupakan kekuatan yang dapat dijadikan sebagai faktor pendorong pelaksanaan kebijakan Bina Keluarga TKI.</p> <p>b. Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</p>
2	<i>World View</i>	<p>Persepsi aktor dan <i>customer</i> terhadap pengorganisasian, sikap dan komitmen <i>stakeholder</i> serta sumber daya agar implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI yang ada dan yang seharusnya ada</p>	<p>a. Belum terorganisir rancangan implementasi program.</p> <p>b. Belum ada komitmen <i>stakeholder</i> dan belum tersedia sumber daya yang memadai.</p>	<p>Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</p>
3	<i>Actor</i>	<p>Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa, masyarakat serta lembaga pemerhati Keluarga TKI diluar Tim Pokja.</p>	<p>a. <i>Stakeholder</i> belum memahami tentang program Bina Keluarga TKI.</p> <p>b. Belum ada komitmen dari <i>top leader</i> dan seluruh tim Pokja.</p> <p>c. Belum ada akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi.</p> <p>d. Belum tersedia sumber daya yang memadai.</p>	<p>Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.</p>



Tabel 25. Lanjutan

No	Analisis	Ruang Lingkup	Kendala	Dukungan
4	<i>Owner</i>	Bupati Kabupaten Malang, tim Pokja kabupaten.	Komunikasi tidak intensif dan belum adanya kebermaknaan terhadap keluarga TKI sehingga komitmen tim Pokja belum terwujud serta belum memfasilitasi ketersediaan sumber daya	Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang.
5	<i>Customer</i>	Seluruh keluarga TKI di desa yang menjadi kelompok sasaran	Belum memiliki keterbukaan terhadap permasalahan yang dihadapi.	Ada keinginan untuk keluar dari permasalahan yang dihadapi.
6	<i>Environment</i>	a. Belum adanya pemahaman dan komitmen <i>stakeholder</i> di luar tim Pokja terhadap program Bina Keluarga TKI. b. Lemahnya dukungan publik.	a. Lemahnya rasa kekeluargaan b. Belum ada komitmen dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI oleh masyarakat sekitar desa yang menjadi kelompok sasaran, pihak swasta dan LSM pemerhati keluarga TKI diluar tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten. c. Belum ada dukungan publik.	a. Mensinergikan dengan berbagai kegiatan kemasyarakatan yang ada di tingkat desa dan kecamatan. b. Tim Pokja merencanakan untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang, dengan demikian diharapkan ada akses pihak luar untuk berpartisipasi.

Sumber: Data diolah, 2017.

Hal penting lainnya yang diperlukan adalah keharusan adanya ruang yang cukup bagi kebebasan bertindak dan melakukan improvisasi, sekalipun dalam program yang telah dirancang secara ketat. Aminuzzaman (2013) menyatakan bahwa dalam keberhasilan implementasi dibutuhkan partisipasi masyarakat dan stakeholder. Carter (2014) menegaskan perlu identifikasi faktor lingkungan, sosial ekonomi, dan kelembagaan dapat mendukung keberhasilan



implementasi. Beberapa teknologi administrasi, semisal *network planning and control*, sedikitnya dapat dimanfaatkan. Tentu saja akan masih ada persoalan-persoalan manajerial yang lain, semisal upaya untuk menjamin bahwa tugas-tugas tersebut dilaksanakan dengan benar dan tepat pada waktunya, serta melakukan tindakan-tindakan perbaikan yang diperlukan jika ternyata pelaksanaan tugas tersebut melenceng dari rencana.

Senada dengan yang disampaikan oleh Grindle (1980) bahwa pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakan. Pada implementasi program Bina Keluarga TKI di Desa Tlogosari Kabupaten Malang menunjukkan belum ada aksi konkrit pasca sosialisasi dari tim Pokja tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Berikut ini *root definition* dalam sistem permasalahan implementasi program Bina Keluarga TKI dengan mengacu pada kerangka analisis CATWOE:





## 6.2. Matrik Ringkasan Hasil Penelitian, dan Implikasi Teoritik

Tabel 26  
Matrik Ringkasan Hasil Penelitian, dan Implikasi Teoritik

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
1	Pengorganisasian dalam mengimplementasikan Program Bina Keluarga TKI.	Terdapat permasalahan kurang intensifnya komunikasi tim Pokja Bina Keluarga TKI kabupaten, kecamatan dan desa.	<p>Kurang intensifnya komunikasi disebabkan karena lemahnya kebermaknaan keluarga TKI bagi <i>stakeholder</i> dan mengakibatkan lemahnya <i>top leader</i>.</p> <p>Kelompok Kerja Bina Keluarga TKI Kab.Malang yang multi <i>stakeholder</i> beranggotakan berbagai SKPD terkait serta LSM Pemerhati Perempuan dan Anak, namun pihak swasta belum masuk didalamnya. Tidak semua Tim Pokja mengetahui dan memahami keberadaannya sebagai anggota tim.</p> <p>Terputusnya komunikasi menyebabkan tidak terjadinya transformasi informasi sehingga sangat wajar tidak ada kejelasan informasi dan tidak terjadinya konsistensi informasi</p>	<p>Belum sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Edward III, 1980; Van Meter dan Van Horn, 1975; Hogwood dan Gunn, 1978; 1986; Grindle 1980; Iqbal Ahmad, et.all, 2012. Komunikasi merupakan unsur penting yang menyebabkan keberhasilan sebuah kebijakan. Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (<i>target group</i>) kebijakan.</p> <p>Howlet dan Ramesh (1998) bahwa aktor dalam proses kebijakan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana pola perilaku ini terlibat dalam sebuah kondisi sebagai subsistem kebijakan.</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
			<p>Komunikasi hanya dilakukan diawal saat sosialisasi dan belum ada komunikasi antar tim Pokja sehingga tugas kelompok kerja menyusun rencana aksi belum bisa berjalan.</p> <p>Komunikasi, informasi dan edukasi seharusnya dilakukan kepada seluruh dinas-dinas terkait atau <i>stakeholder</i>, dampak dari komunikasi pada implementasi tidak hanya langsung, tetapi juga dirasakan melalui hubungan dengan sumber daya, sikap para pelaksana, dan struktur birokrasi.</p> <p>Hal yang harus diperhatikan dalam petunjuk teknis penerapan kebijakan Bina Keluarga TKI, mengenai mekanisme koordinasi, resosialisasi program dan restrukturisasi tim Pokja. Hasil koordinasi dan resosialisasi yang dilakukan untuk mencari kesepahaman tentang program yang akan dilaksanakan.</p>	<p>Koordinasi menyangkut pelaksanaan kekuasaan. (Hogwood, dan Gunn 1978; 1986).</p> <p>Mazmanian dan Sabatier (1981) kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai</p> <p>Moulton dan Sandfort (2015) menyatakan bahwa proses terakhir yang membentuk program utama dalam ranah tindakan strategis adalah kegiatan koordinasi.</p> <p>Matei dan Dogaru (2012) bahwa jika ada koordinasi dalam <i>stakeholder</i> maka kesepakatan akan bisa diwujudkan.</p> <p>Saptandari (2014), uaya-upaya koordinasi dan sinergisitas antara instansi terkait dan masyarakat sangat diperlukan dalam pembangunan keluarga.</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
		Lemahnya struktur tim Pokja program Bina Keluarga TKI di Tingkat desa, kecamatan dan kabupaten.	<p>Longgarnya komunikasi pada tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa merupakan akibat dari lemahnya <i>top leader</i>, sehingga hal tersebut berdampak tidak ada koordinasi secara intens dan mengakibatkan belum adanya pemahaman yang menyeluruh terhadap program Bina Keluarga TKI.</p> <p>Hal ini tentunya mengakibatkan dampak negatif yaitu kurangnya komitmen dari tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa untuk menjalankan program Bina Keluarga TKI sehingga tim Pokja belum memperinci tugas yang harus dijalankan. Kondisi ini otomatis berdampak pada lemahnya struktur birokrasi tim Pokja Bina Keluarga TKI di semua level.</p> <p>Anggota di tim Pokja Kabupaten belum sepenuhnya memahami tugas dan wewenangnya. penulis tidak</p>	<p>Belum sejalan dengan Edward III (1980) menyatakan ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai <i>Standard Operating Procedures</i> (SOP) dan fragmentasi.</p> <p>Carter (2014), kesenjangan perencanaan dapat menyebabkan krisis implementasi, disisi lain faktor sosial ekonomi, kelembagaan dan politik dikenal mempengaruhi keberhasilan implementasi tetapi jarang dimasukkan dalam proses perencanaan sebuah program.</p> <p>Ahmad, et.all (2012) menyarankan agar dilakukan pelatihan sumber daya manusia untuk menghindari <i>gap</i> implementasi.</p> <p>Karakteristik lembaga dan penguasa dalam mengimplementasikan setiap program perlu keterbukaan dan kejelasan agar dapat dipahami para pelaksana dan tidak menimbulkan kebingungan (Grindle, 1980).</p> <p>Dalam pelaksanaan program harus jelas dan dapat dipahami semua unsur pelaksana sehingga ada kesatuan</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
			<p>menemukan draft SK tim Pokja kecamatan dan desa, sehingga restrukturisasi tim Pokja ini menjadi kebutuhan mendesak. Formasi yang ada dalam struktur tim Pokja sangat mempengaruhi keberhasilan program Bina Keluarga TKI.</p>	<p>tindak untuk mewujudkan kebijakan ke arah yang sesuai keinginan bersama. Hogwood dan Gunn, 1978:1986; Grindle, 1980, mengemukakan bahwa harus terdapat kondisi kepatuhan, ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dari siapapun dalam sistem administrasi.</p>
		<p>Belum adanya kesepakatan bersama di dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat desa, kecamatan dan kabupaten.</p>	<p>Permasalahan longgarnya komunikasi di dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat desa, kecamatan dan kabupaten memberi dampak pada komitmen tim Pokja menjadi lemah serta belum memperinci tugas. Kondisi tersebut menyebabkan lemahnya struktur tim Pokja sehingga di internal tim belum memiliki kesepakatan bersama. Agar Program Bina Keluarga TKI dapat berjalan, maka Tim Pokja Bina Keluarga TKI harus memahami dan</p>	<p>Belum sejalan dengan pemikiran berikut: Matei dan Dogaru (2012) bahwa kemampuan koordinasi sangat mempengaruhi kesepakatan antar departemen. Tujuan kebijakan harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dimana pelaksanaan program dapat dimonitor (Hogwood dan Gunn 1978; 1986).</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
	Universitas Brawijaya	Universitas Brawijaya	membuat kesepakatan yang menyeluruh mengenai tujuan atau sasaran yang akan dicapai. Pengorganisasian dan penguatan jaringan serta advokasi kebijakan diperlukan agar program Bina Keluarga TKI bisa berjalan dengan baik. Tim pokja tingkat desa menyusun rencana kerja bersama di masing-masing wilayah program berbasis kebutuhan dasar dan aset potensial yang dimiliki yaitu di bidang pertanian dan peternakan.	<p>Dengan bahasa lain Van Meter dan Van Horn (1975) menyebutnya dengan variabel standar/ ukuran dan tujuan kebijakan.</p> <p>Mazmanian dan Sabatier (1981) menjelaskan keberhasilan implementasi kebijakan juga ditentukan oleh kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi.</p> <p>Dalam implementasi kebijakan hendaknya memiliki kesepakatan yang tinggi terhadap pencapaian tujuan (Mazmanian dan Sabatier, 1981).</p> <p>Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas (Grindle, 1980).</p>
	Universitas Brawijaya	Belum adanya keterpaduan hirarki pada tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten terhadap tujuan.	Kondisi SKPD yang tergabung dalam Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten terlihat ego sektoral, setiap SKPD fokus pada Tupoksi masing-masing dan tidak mensinergikan program yang ada di SKPD	Belum sejalan dengan Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1981) yaitu keberhasilan kebijakan juga ditentukan oleh seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
			<p>tersebut dengan Program Bina Keluarga TKI. Hal ini disebabkan karena tidak adanya koordinasi di dalam Tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten serta putusnya koordinasi dengan pihak kecamatan dan desa. Longgarnya komunikasi mengakibatkan lemahnya komitmen anggota tim Pokja, karena komitmen yang lemah maka belum ada kesepakatan di internal tim Pokja. Kondisi tersebut menyebabkan belum adanya keterpaduan hirarki anggota tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Dalam rangka menyelesaikan permasalahan tersebut maka perlu membangun kepedulian dan sinergi program. Kepedulian dan sinergi program ini dibangun dengan landasan nilai-nilai kerukunan antar warga, kelompok, dan komunitas lainnya terhadap permasalahan keluarga TKI.</p>	<p>Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Grindle, (1980) kepatuhan dan respon dari pelaksana, sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi kebijakan Hogwood dan Gun, (1986).</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
		<p>Kurang nya info atau data mengenai keluarga TKI kurang akurat.</p>	<p>Tidak adanya data mengenai kondisi keluarga TKI disebabkan karena komitmen yang lemah dari <i>stakeholder</i> dan lemahnya dukungan SDM serta dana. Data yang dibutuhkan untuk program Bina Keluarga TKI adalah mengenai jumlah keluarga yang ditinggalkan serta kondisi keluarga tersebut. Data merupakan hal yang sangat penting, sebagai pijakan untuk menentukan langkah. Kondisi berapa jumlah keluarga yang ditinggalkan, bagaimana pendidikan anak-anaknya, kesehatannya, serta hal lainnya tidak diketahui. Maka hal serius yang harus dilakukan di awal adalah dengan mengembangkan data keluarga TKI. Langkah ini merupakan kerja-kerja <i>supporting</i> dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.</p>	<p>Belum sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan bahwa tercapai atau tidaknya tujuan suatu program akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis.</p> <p>(Membutuhkan data mengenai kondisi ketahanan keluarga TKI, perlindungan anak serta pemberdayaan ekonominya)</p> <p>Froma (1996) dalam hasil penelitiannya menunjukkan bahwa wawasan mengenai konsep ketahanan keluarga sangat tepat karena tantangan dalam keluarga semakin kompleks dan tidak terduga.</p> <p>Ainsworth dan Berger (2014) menyatakan bahwa pemberi perlindungan terbaik bagi anak adalah orang tua itu sendiri,</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
			<p>Proses ini dilakukan melalui proses pengorganisasian, sinergi dengan pemerintah desa, dan instansi terkait yang masuk dalam Tim Pokja serta memasukkan pihak yang memiliki hubungan dekat dengan keluarga TKI seperti SBMI. Pemerintah desa bisa membuat Peraturan Desa mengenai aturan/ketentuan/persyaratan bagi warga desa yang hendak menjadi TKI maka terlebih dahulu menyerahkan data mengenai keluarga yang ditinggalkan. Desa juga bisa membuat peraturan mengenai batasan jumlah TKI yang akan berangkat. Jika data keluarga TKI sudah ada maka akan bisa memunculkan kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI. Stakeholder akan lebih merencanakan kegiatan serta merealisasikannya.</p>	



Tabel 26 (Lanjutan).

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
		<p>Tidak adanya akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar tim Pokja Bina Keluarga TKI untuk mempengaruhi tujuan resmi.</p>	<p>Tidak terlaksananya implementasi program Bina Keluarga TKI juga disebabkan karena belum adanya transfer informasi dan edukasi dengan baik. Karena komunikasi hanya terjadi saat sosialisasi awal saja, maka belum ada kegiatan kampanye media, penyuluhan-penyuluhan. Hal ini berkaitan dengan faktor belum adanya akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar tim Pokja Bina Keluarga TKI kabupaten.</p> <p>Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat, relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Agar kegiatan Bina Keluarga TKI berhasil guna dan berdaya guna sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah digariskan, perlu diadakan pemantauan</p>	<p>Belum sejalan dengan Riggs (1986) menjelaskan Pada dasarnya alat utama kegiatan seluruh pemerintah adalah birokrasi negara. Ini tidak berarti lembaga-lembaga negara seperti lembaga legislatif, kehakiman, partai-partai politik, perusahaan-perusahaan negara, organisasi swasta dan masyarakat pada umumnya tidak memainkan peranan dalam ikut menentukan keberhasilan dan kegagalan program-program pemerintah. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1981). Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya, dan partisipasi bisa berasal dari pihak swasta atau lembaga swadaya masyarakat dalam proses implementasi itu, Maka keterlibatan atau partisipasi <i>stakeholder</i> di luar Tim Pokja di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa dirasa sangat penting.</p> <p>Huntington dan Nelson (1990), partisipasi merupakan ciri khas dari masyarakat modern.</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
			Kondisi eksternal yang ada secara umum tidak menjadi penghambat, seharusnya bisa mendorong berjalannya program Bina Keluarga TKI.	<p>Nilai-nilai yang dikembangkan agar tidak bercerai yaitu karena ada anak, perceraian adalah aib keluarga, setia, kepercayaan, menerapkan keluarga sakinah, mawaddah dan warahmah, Yuningsih dkk (2011).</p> <p>Hogwood dan Gunn (1986), faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, salah satunya adalah hubungan saling ketergantungan harus kecil.</p> <p>Hogwood dan Gunn (1986), bahwa salah satu syarat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan serius.</p> <p>Hogwood dan Gunn (1986) mengemukakan betapa pentingnya pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
2	Sikap dan Komitmen <i>Stakeholder</i> Program Bina Keluarga TKI.	Lemahnya <i>Top leader</i> Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten.	Permasalahan longgarnya komunikasi dalam program Bina Keluarga TKI terjadi karena lemahnya <i>top leader</i> . <i>Top leader</i> tidak menggerakkan anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten di bidang pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta bidang perlindungan anak karena lemahnya kebermaknaan keluarga TKI bagi <i>stakeholder</i> . Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 Pasal 10 ayat 2 adalah meliputi koordinasi, bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan Bina Keluarga TKI.	Belum sejalan dengan Tummers dan Bekkers (2014) menegaskan bahwa kebermaknaan klien sangat mempengaruhi keinginan untuk mengimplementasikan program. Holm (2012) bahwa kepemimpinan mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Ahmad (2012) bahwa kurangnya kepemimpinan visioner menyebabkan <i>gap</i> implementasi kebijakan. Grindle (1980) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 2 variabel yaitu variabel isi kebijakan ( <i>content of policy</i> ) dan variabel lingkungan implementasi ( <i>context of implementation</i> ). Letak pengambilan keputusan masuk dalam variabel <i>content of policy</i> . Mazmanian dan Sabatier (1981), Van Meter dan Van Horn (1975). Komitmen para pejabat badan pelaksana merupakan variabel yang paling berpengaruh terhadap hasil kebijakan, Mazmanian dan Sabatier menyatakan lembaga-lembaga atasan dari badan-badan pelaksana ialah lembaga-lembaga yang mempunyai



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
				<p>wewenang kontrol terhadap kewenangan hukum, dan sumber-sumber keuangan badan-badan pelaksana tersebut.</p> <p>Sabar, (2008) Tugas pemimpin adalah mendidik bagaimana masyarakat berpartisipasi dalam pembangunan, bagaimana membangun politik secara dewasa, membangun kesadaran partisipasi dalam pembangunan.</p>
		<p>Kurangnya komitmen dari tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.</p>	<p>Sikap tim Pokja Bina Keluarga TKI kabupaten, kecamatan dan desa belum menampilkan keinginan yang kuat untuk melaksanakan program Bina Keluarga TKI. Pasca sosialisasi tim kabupaten tidak melakukan pembinaan dan koordinasi dengan tim kecamatan dan desa. Sedangkan tim kecamatan dan desa juga cenderung menunggu arahan dari tim kabupaten.</p> <p>Belum ada aksi nyata pasca sosialisasi dari tim Pokja tingkat kabupaten, kecamatan, desa.</p>	<p>Belum sejalan dengan Edward III (1980), para pelaksana harus mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan sebuah kebijaksanaan. Hogwood dan Gun (1978; 1986) langkah menuju tercapainya tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat.</p> <p>Grindle (1980) bahwa pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari prosesnya,</p> <p>Mazmanian dan Sabtier (1981) mudah atau tidaknya masalah dikendalikan memengaruhi implementasi kebijakan.</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
				<p>Implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki.</p> <p>Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan bahwa presentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.</p> <p>Mazmanian dan Sabatier (1981) Para pembuat kebijakan sebenarnya dapat memainkan peran yang cukup berarti dalam rangka pencapaian tujuan kebijakan, dengan cara mendayagunakan wewenang yang mereka miliki untuk menstrukturkan proses implementasi secara tepat.</p> <p>Mazmanian dan Sabatier (1983) Disisi lain dibutuhkan kepatuhan kelompok sasaran/ kelompok keluarga TKI terhadap output kebijakan.</p>
		Lemahnya dukungan publik untuk program Bina Keluarga TKI.	Masyarakat belum merasa permasalahan keluarga TKI menjadi permasalahan bersama, masih menjadi masalah di internal keluarga TKI	Belum sejalan dengan Aminuzzaman (2013) dalam hasil penelitiannya bahwa implementasi kebijakan membutuhkan



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
			<p>tersebut. Dukungan publik bisa berasal dari media massa, pejabat-pejabat daerah atau kelompok kepentingan. Media massa baik media cetak maupun elektronik, koran, radio, televisi lokal maupun nasional semestinya gencar mengangkat permasalahan keluarga TKI sehingga menjadi perhatian dan isu bersama. Para aktor dari negara, masyarakat, swasta, NGO/LSM memiliki kepentingan dan tujuan yang berbeda, sehingga muncul keragaman sehingga memengaruhi keberhasilan kebijakan. Pada konteks ini dalam dukungan publik dibutuhkan sinergisitas dalam mencapai tujuan. Berdasarkan uraian tersebut, hal penting dalam implementasi adalah kesepakatan tujuan, improvisasi, <i>network planning</i> dan <i>control</i>, identifikasi dan hubungan masing-masing tugas serta melakukan tindakan perbaikan jika ada yang tidak sesuai.</p>	<p>partisipasi masyarakat dan <i>stakeholder</i>. Mazmanian dan Sabatier (1983) keberhasilan implementasi kebijakan setiap program membutuhkan sentuhan-sentuhan dukungan dari instansi-instansi atasan, perhatian publik dan perhatian media. Nasrulhaq, (2014). Media memiliki peran strategis dalam kebijakan masyarakat. Sejak orde lama sampai era reformasi, media massa memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional. Grindle (1980) menyampaikan bahwa variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi.</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
		<p>Kurangnya kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI bagi <i>stakeholder</i></p>	<p>Permasalahan keluarga TKI belum dianggap menjadi permasalahan yang penting, aparat desa menganggap ada masalah yang lebih prioritas.</p> <p>Implementasi program masing-masing SKPD yang menjadi anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI belum disinergikan dengan program Bina Keluarga TKI.</p> <p>Masalah keluarga TKI merupakan permasalahan yang sangat serius, namun hal ini tidak dibarengi dengan adanya kebermaknaan terhadap keluarga TKI.</p>	<p>Belum sejalan dengan Departemen Sosial dalam Sjafari (2014) mengemukakan ada 10 fungsi keluarga secara umum, yaitu fungsi produksi, afeksi, perlindungan, pendidikan, keagamaan, sosial budaya, sosialisasi, pengembangan lingkungan, ekonomi, rekreatif, kontrol sosial.</p> <p>Lars Tummers dan Victor Bekkers (2014), kebermaknaan (<i>meaningfulness</i>) klien mempengaruhi keinginan (<i>willingness</i>) untuk melaksanakan kebijakan publik.</p> <p>Aminuzzaman (2013) dan Ahmad (2012) mengemukakan kemauan politik merupakan faktor signifikan yang membentuk dan mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik.</p> <p>Grindle, (1980) Aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan memiliki kepentingan, kepercayaan dan keyakinan, nilai dan tujuan yang berbeda sehingga keragaman kepentingan juga akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan</p> <p>Mazmanian dan Sabatier (1983) keberhasilan imple-</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
				mentasi akan lebih sulit dicapai, mengingat perbedaan-perbedaan kondisi sosio ekonomis setempat dan tingkat keseriusan masalah yang dihadapi serta kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan resmi yang akan dicapai mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.
	Sumber daya yang memengaruhi implementasi program Bina Keluarga TKI.	Lemahnya sumber dana.	<p>Anggaran dana untuk program Bina Keluarga TKI di Kabupaten Malang terbilang kecil dalam DPA Kantor Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan.</p> <p>Mengusulkan pada pemerintah Desa untuk memasukkan program Bina Keluarga TKI dalam prioritas Bidang Pemberdayaan Masyarakat yang selanjutnya akan diputuskan dalam Musyawarah Desa.</p> <p>Tim Pokja dapat mengambil langkah inisitif untuk mencari sumber dana lainnya baik seperti yang berasal dari swasta.</p>	<p>Belum sejalan dengan Mazmanian dan Sabatier (1981), Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa dana adalah sumber daya yang digunakan, faktor penyokong yang vital dalam terselenggara-nya sebuah kebijakan yang bersifat <i>top down</i>.</p> <p>Hogwood dan Gunn (1978, 1986) bahwa untuk pelaksanaan program, tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.</p> <p>Latifah dkk (2013) menyatakan bahwa faktor yang mendukung ketahanan keluarga TKI yaitu faktor ketaatan pada ajaran agama, komitmen dan kesetiaan pada keluarga, kesejahteraan ekonomi, kasih sayang dan cinta keluarga, kepedulian institusi pemerintah dan kelompok-kelompok elemen masyarakat terhadap masalah TKI dan keluarganya.</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
				<p>Mazmanian dan Sabatier (1981) setiap program jelas akan menyangkut masalah biaya. Perubahan-perubahan tertentu dalam sumber-sumber dan sikap kelompok-kelompok dalam masyarakat di berbagai wilayah terhadap tujuan undang-undang dan output-output kebijaksanaan lembaga memainkan peran yang cukup penting dalam proses implementasi.</p>
		<p>Lemahnya sumber daya manusia.</p>	<p>Minimnya SDM di tingkat desa dan kecamatan. Kondisi tim Pokja Bina Keluarga TKI yang dibentuk berdasarkan SK Bupati Malang menunjukkan kurang komitmen dalam menjalankan perannya untuk men-sukseskan program Bina Keluarga TKI. Anggota tim Pokja cenderung bersikap pasif, menunggu instruksi dari pimpinan. Semestinya SKPD, LSM yang sudah tercantum dalam sebuah SK maka seyogyanya bisa aktif dalam berkontribusi.</p>	<p>Belum sejalan dengan Van Meter dan Van Horn (1975), kapasitas SDM merupakan salah satu faktor yang turut mempengaruhi implementasi suatu kebijakan.</p> <p>Hogwood dan Gun (1978; 1986) menyebutkan bahwa dalam proses implementasi kebijakan perlu adanya pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.</p>



Tabel 26 (Lanjutan)

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
			<p>Sedikitnya pejabat yang mempunyai ketrampilan-ketrampilan pengelolaan, pendistribusian tugas terkadang tidak disesuaikan dengan kapasitas masing-masing individu. Akibatnya <i>output</i> yang dihasilkan tidak sesuai harapan.</p> <p>Tim Pokja seharusnya memberikan pembinaan dan membentuk kelompok-kelompok keluarga TKI. Bentuk pembinaan yang dimaksudkan adalah dengan melakukan pendataan terhadap keluarga TKI di tingkat desa lalu membentuk kelompok-kelompok yang akan dibina. Keberadaan kelompok-kelompok masyarakat juga turut andil dalam menyelesaikan permasalahan keluarga TKI. Masyarakat yang paling dekat dan bersinggungan langsung dengan keluarga TKI memiliki peran yang sangat penting.</p>	<p>Van Meter dan Van Horn (1975); Edwards III (1980); Mazmanian dan Sabatier (1981) sumber-sumber yang dimaksud meliputi staf yang memadai baik dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran dan kelompok masyarakat serta swasta memiliki peranan yang penting untuk mewujudkan keberhasilan serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka.</p> <p>Hogwood dan Gunn (1978; 1986) tersedianya waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai dan perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.</p>



Tabel 26 (Lanjutan).

NO	FOKUS PENELITIAN	HASIL TEMUAN PENELITIAN	ANALISIS HASIL TEMUAN PENELITIAN	IMPLIKASI TEORITIK
		Lemahnya fasilitas.	Sumber lain yang belum tersedia sehingga program Bina Keluarga TKI belum berjalan adalah tidak tersedianya fasilitas. Fasilitas, walaupun tidak menjadi sumber utama dalam proses implementasi kebijakan keberadaannya dapat meningkatkan efisiensi dalam waktu maupun tenaga. Tim Pokja belum memiliki sekretariat. Sekretariat bersama bisa menunjang baik dalam kegiatan pengadministrasian, penyimpanan data dan kegiatan lainnya yang berkaitan dengan Bina Keluarga TKI. Anggota Tim Pokja yang terdiri dari <i>multi stakeholder</i> (beberapa SKPD di Kabupaten Malang, LSM pemerhati TKI dan keluarganya, Pusat Studi Gender atau Wanita yang ada di Malang Raya) membutuhkan sekretariat bersama yang dapat digunakan sebagai tempat diskusi, rapat, serta penyimpanan dokumen penting.	Belum sejalan dengan Menurut Edward III (1980), Fasilitas yang dimaksudkan dalam hal ini adalah fasilitas fisik yang bisa jadi merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi.



### 6.3. Rekonstruksi Teori

Berdasarkan hasil pembahasan terhadap kegagalan implementasi program Bina Keluarga TKI menghasilkan berbagai permasalahan yang kompleks sehingga program tidak berjalan. Masing-masing permasalahan saling mempengaruhi, menjadi penyebab munculnya permasalahan lainnya. Memperhatikan hasil analisis diatas, maka dapat dirumuskan rekonstruksi teori sebagai berikut:

**“Jika implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI didasari dengan kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI, didukung dengan komunikasi yang efektif, komitmen yang kuat dari seluruh tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa, adanya kesepakatan, keterpaduan, akses formal pihak-pihak diluar tim Pokja, kuatnya dukungan publik, ketersediaan data serta sumber daya maka implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI akan berjalan dengan baik, efektif dan efisien”.**

Rekonstruksi teori tersebut merupakan penyempurnaan terhadap konsep implementasi kebijakan serta model implementasi kebijakan yang selama ini terpakai di lapangan (*existing model*), selain itu juga memberikan kontribusi kebaruan (*novelty*). Hal-hal penting yang menjadi perhatian adalah sebagai berikut:

1. Lars Tummerts dan Victor Bekkers, 2014 menyatakan bahwa kebermaknaan (*meaningfulness*) klien mempengaruhi keinginan (*willingness*) untuk melaksanakan kebijakan publik. Klien dalam penelitian ini adalah keluarga TKI. Semakin tinggi kebermaknaan terhadap klien maka semakin tinggi pula kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan, begitupun sebaliknya.

Grindle (1980) berpendapat bahwa aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan memiliki kepentingan, kepercayaan dan



keyakinan, nilai dan tujuan yang berbeda sehingga keragaman kepentingan juga akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan keberhasilan implementasi akan lebih sulit dicapai, mengingat perbedaan-perbedaan kondisi sosio-ekonomis setempat dan tingkat keseriusan masalah yang dihadapi.

2. Komunikasi di internal *stakeholder* menjadi salah satu kunci keberhasilan implementasi kebijakan publik. Edward III, 1980; Van Meter dan Van Horn, 1975; Hogwood dan Gunn, 1978; 1986; Grindle 1980; Iqbal Ahmad, et.al, 2012. Komunikasi merupakan unsur penting yang menyebabkan keberhasilan sebuah kebijakan. Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan. Howlet dan Ramesh (1998) mengemukakan bahwa aktor dalam proses kebijakan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana pola perilaku ini terlibat dalam sebuah kondisi sebagai subsistem kebijakan. Hogwood, dan Gunn (1978; 1986) menyatakan koordinasi menyangkut pelaksanaan kekuasaan dan Mazmanian dan Sabatier (1981) menambahkan pentingnya kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai.

Moulton dan Sandfort (2015) menyatakan bahwa proses terakhir yang membentuk program utama dalam ranah tindakan strategis adalah kegiatan koordinasi.



3. Pentingnya kesepakatan oleh *stakeholder* dilakukan dengan merumuskan tujuan kebijakan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dimana pelaksanaan program dapat dimonitor (Hogwood dan Gunn 1978; 1986). Dengan bahasa lain Van Meter dan Van Horn (1975) menyebutnya dengan variabel standar/ukuran dan tujuan kebijakan. Mazmanian dan Sabatier (1981) menjelaskan keberhasilan implementasi kebijakan juga ditentukan oleh kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi. Dalam implementasi kebijakan hendaknya memiliki kesepakatan yang tinggi terhadap pencapaian tujuan (Mazmanian dan Sabatier, 1981). Sejuahmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas (Grindle, 1980).

4. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1981) yaitu keberhasilan kebijakan juga ditentukan oleh seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.

Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran.

Grindle, (1980) kepatuhan dan respon dari pelaksana, sejuahmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi kebijakan (Hogwood dan Gun, 1986).





5. Mazmanian dan Sabatier (1981), Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa sumber daya yang digunakan merupakan faktor penyokong yang vital dalam terselenggaranya sebuah kebijakan yang bersifat *top down*.

Van Meter dan Van Horn (1975); Edwards III (1980); Mazmanian dan Sabatier (1981) sumber-sumber yang dimaksud meliputi staf yang memadai baik dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran dan kelompok masyarakat serta swasta memiliki peranan yang penting untuk mewujudkan keberhasilan serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka.

Hogwood dan Gunn (1978; 1986) tersedianya waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai dan perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.

Hogwood dan Gunn (1978, 1986) bahwa untuk pelaksanaan program, tersedia waktu dan sumber daya yang cukup memadai. Mazmanian dan Sabatier (1981) setiap program jelas akan menyangkut masalah biaya.

Perubahan-perubahan tertentu dalam sumber daya dan sikap kelompok-kelompok dalam masyarakat di berbagai wilayah terhadap tujuan undang-undang dan output-output kebijaksanaan lembaga memainkan peran yang cukup penting dalam proses implementasi.

Menurut Edward III (1980), fasilitas merupakan sumber daya yang harus dipenuhi, yang dimaksudkan dalam hal ini adalah fasilitas fisik yang bisa jadi merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi.





6. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1981), masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya, dan partisipasi bisa berasal dari pihak swasta atau lembaga swadaya masyarakat dalam proses implementasi itu, Maka keterlibatan atau partisipasi *stakeholder* di luar Tim Pokja di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa dirasa sangat penting. Huntington dan Nelson (1990), partisipasi merupakan ciri khas dari masyarakat modern. Hogwood dan Gunn (1986) mengemukakan faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, salah satunya adalah hubungan saling ketergantungan harus kecil.

Hogwood dan Gunn (1986), menyatakan bahwa salah satu syarat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan serius.

Hogwood dan Gunn (1986) mengemukakan betapa pentingnya pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

7. Mazmanian dan Sabatier (1981) keberhasilan implementasi kebijakan setiap program membutuhkan sentuhan-sentuhan dukungan dari instansi-instansi atasan, perhatian publik dan perhatian media.

Nasrulhaq, (2014). Media memiliki peran strategis dalam kebijakan masyarakat. Sejak orde lama sampai era reformasi, media massa memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional.





Grindle (1980) menyampaikan bahwa variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi.

#### 6.4. Rekonstruksi Model

Model konseptual dibangun berdasarkan permasalahan yang terjadi dalam implementasi program Bina Keluarga TKI. Definisi permasalahan tersebut dibangun menjadi 4 (empat) model konseptual yang dianggap relevan dalam memperbaiki situasi permasalahan. Ketiga model konseptual tersebut yaitu:

a. Model konseptual I: pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Model ini merupakan solusi dari permasalahan berikut:

- 1) Kurangnya intensitas komunikasi tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
- 2) Lemahnya struktur Pokja.
- 3) Belum adanya kesepakatan bersama di dalam tim Pokja.
- 4) Belum adanya keterpaduan pada Tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten.
- 5) Kurangnya info atau data tidak akurat.
- 6) Tidak adanya akses formal pihak-pihak luar untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar tim Pokja Bina Keluarga TKI untuk mempengaruhi tujuan resmi.

b. Model konseptual II: sikap dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI. Model ini menjadi solusi dari permasalahan berikut:

- 1) Lemahnya *top leader* Pokja Bina Keluarga TKI.



2) Kurangnya komitmen dari tim Pokja.

3) Lemahnya dukungan publik.

4) Kurangnya kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI bagi stakeholder.

c. Model konseptual III: sumber daya yang mempengaruhi implementasi program Bina Keluarga TKI. Model ini memberikan solusi dari lemahnya dana, SDM dan fasilitas.

d. Gabungan ketiga model sehingga menjadi model yang lebih komprehensif yaitu model implementasi program Bina Keluarga TKI.







Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya  
Repository Universitas Brawijaya

## BAB VII

### MODEL REKOMENDASI IMPLEMENTASI BINA KELUARGA TKI

#### 7.1. Membangun Model Konseptual Implementasi Kebijakan Bina Keluarga TKI.

##### 7.1.1. Model Pengorganisasian dalam Mengimplementasikan Program Bina Keluarga TKI.

Model sistem untuk menggambarkan aktivitas komponen-komponen yang berinteraksi untuk mencapai tujuan dengan adanya batasan lingkungan tertentu. Secara empirik dibutuhkan pengorganisasian untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Permasalahan keluarga TKI yang kompleks dibutuhkan penyelesaian secara sistemik karena masing-masing unsur saling mempengaruhi. Proses pemecahan masalah pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI dibutuhkan agar implementasi dapat berjalan efektif dan optimal.

Pada sistem ini melakukan transformasi bagaimana agar komunikasi berjalan secara intens, menyediakan data yang akurat mengenai keluarga TKI yang menjadi kelompok sasaran, menciptakan kesepakatan dan keterpaduan hierarki tim Pokja Bina Keluarga tingkat desa, kecamatan dan kabupaten serta menyediakan akses formal pihak luar untuk berpartisipasi. Pasca diputuskannya Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 tentang Panduan Umum Bina Keluarga TKI, Pemerintah Kabupaten Malang memberikan respon dengan membentuk kelompok kerja. Kelompok Kerja Bina Keluarga TKI ini beranggotakan berbagai SKPD terkait



serta LSM Pemerhati Perempuan dan Anak, telah ditetapkan melalui Surat Keputusan Bupati Kabupaten Malang Nomor 180/092/KEP/421.013/2013.

Sosialisasi telah dilakukan di tingkat kabupaten dan desa. Mencermati gambar 29 dapat dijelaskan bahwa upaya untuk memecahkan permasalahan pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI, diawali dengan memahami realitas masalah yang dihadapi mengapa program Bina Keluarga TKI berhenti setelah dilakukan sosialisasi sehingga dibutuhkan pengorganisasian untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Upaya memecahkan masalah tersebut perlu diawali dengan melakukan resosialisasi Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 tentang Bina Keluarga TKI serta mengidentifikasi, menyusun tujuan bersama.

Resosialisasi dilakukan karena mayoritas anggota tim Pokja Bina Keluarga TKI Kabupaten, kecamatan dan desa tidak memahami maksud, tujuan, langkah-langkah mengimplementasikan Permen tersebut. Di sisi lain, sebagian dari anggota tim Pokja tidak mengetahui keberadaannya sebagai bagian dari tim Pokja Bina keluarga TKI. Apabila resosialisasi berhasil maka informasi dapat diterima dengan baik oleh *stakeholder*. Komunikasi, informasi dan edukasi seharusnya dilakukan kepada seluruh dinas-dinas terkait atau *stakeholder* yang terhimpun dalam Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Disisi lain sangat dibutuhkan peran masyarakat di sekitar keluarga TKI tentang perlunya pemberdayaan ekonomi keluarga TKI, ketahanan dan kesejahteraan serta perlindungan anak keluarga TKI. Jika demikian maka permasalahan keluarga TKI tidak hanya menjadi konsumsi keluarga TKI tersebut, dengan syarat keluarga TKI mau membuka diri.





Repository Universitas Brawijaya Repository Universitas Brawijaya Repository Universitas Brawijaya Repository Universitas Brawijaya Repository Universitas Brawijaya

Komunikasi merupakan unsur penting yang menyebabkan keberhasilan sebuah kebijakan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri (Edward, 1980; Van Meter dan Van Horn, 1975; Hogwood dan Gunn, 1978; 1986; Grindle 1980; Iqbal Ahmad, et.all, 2012).

Saptandari (2014) menegaskan bahwa upaya-upaya koordinasi dan sinergisitas antara instansi terkait dan masyarakat sangat diperlukan dalam keberhasilan pembangunan keluarga. Sosialisasi dilakukan untuk meyakinkan dinas-dinas instansi terkait yang tergabung di dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI kabupaten, kecamatan dan desa serta pihak di luar tim Pokja, masyarakat desa pada khususnya tentang perlunya dilakukan Bina Keluarga di lingkungannya sebagai bagian dari masyarakat yang rentan dalam kehidupan bermasyarakat sekaligus juga mendorong seluruh *stakeholder* untuk dapat membantu pelaksanaan bina keluarga TKI. Hasil koordinasi dan resosialisasi yang dilakukan untuk mencari kesepahaman tentang program yang akan dilaksanakan.

Jika *stakeholder* sudah memahami maka langkah selanjutnya adalah melakukan restrukturisasi tim Pokja Bina Keluarga TKI, berdasarkan hasil FGD bahwa struktur tim Pokja tersebut tidak bisa berjalan dengan optimal. *Stakeholder* yang sudah ditetapkan dalam SK Bupati kurang sesuai dengan





kebutuhan. Selain itu dibutuhkan aturan pendukung seperti SOP dalam rangka memperjelas mekanisme kerja yang akan dilakukan oleh tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa.

Dalam rangka mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI dibutuhkan data mengenai kondisi keluarga TKI, tidak hanya data kuantitasnya tetapi juga kondisi kualitas keluarga yang ditinggalkan sehingga bisa mendukung dalam membuat rancangan kegiatan di bidang pemberdayaan ekonomi, bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta bidang perlindungan anak. Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan bahwa tercapai atau tidaknya tujuan suatu program akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis. Hambatan yang terjadi pada implementasi program Bina Keluarga TKI karena tidak tersedianya data yang akurat. Maka hal serius yang harus dilakukan adalah dengan mengembangkan data keluarga TKI di tingkat desa, langkah ini merupakan kerja-kerja *supporting* dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.

Ainsworth dan Berger (2014) menyatakan bahwa pemberi perlindungan terbaik bagi anak adalah orang tua itu sendiri, sehingga sangat dibutuhkan data bagaimana kondisi dari orang tua tersebut. Dalam menunjang keberhasilan program Bina Keluarga TKI maka dibutuhkan data mengenai kondisi riil dan masalah yang dihadapi keluarga TKI tentang pemberdayaan ekonominya, keharmonisan keluarga serta mengenai perlindungan anak. Upaya yang bisa dilakukan adalah dengan membuat Perdes. Apabila data sudah tersedia maka tim Pokja lebih bisa memahami permasalahan riil yang terjadi. Kondisi demikian memudahkan dalam mengidentifikasi tujuan dan strategi yang akan dilakukan sesuai kondisi desa sasaran.



Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan bahwa faktor keberhasilan implementasi kebijakan salah satunya adalah kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai. Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun menurut urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor-aktor lainnya, semakin besar pula kemungkinan bahwa *output* kebijakan dari badan-badan pelaksana. Pada gilirannya, perilaku kelompok-kelompok sasaran akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut.

Hasil identifikasi ini selanjutnya dibuat bahan dalam mengidentifikasi model pengorganisasian yang optimal. Permasalahan yang terjadi adalah SKPD dan lembaga-lembaga yang terhimpun dalam tim Pokja Bina Keluarga TKI terlihat ego sektoral, belum mensinergikan antara Tupoksinya dengan program Bina Keluarga TKI. *Stakeholder* seharusnya menunjukkan kesepakatan dan keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan di antara lembaga-lembaga, instansi-instansi pelaksana di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.

Penyelesaian masalah yang sangat krusial ini harus diselesaikan dengan melakukan komunikasi secara intensif. Moulton dan Sandfort (2015) menyatakan bahwa proses terakhir yang membentuk program utama dalam ranah tindakan strategis adalah kegiatan koordinasi. Sebagaimana yang disampaikan oleh Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1981) yaitu keberhasilan kebijakan juga ditentukan oleh seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, sehingga ada keterpaduan hierarki. Hal ini senada dengan Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran.



Program Bina Keluarga TKI bisa berjalan adalah dengan membangun sinergitas, kesepakatan dan keterpaduan antar *stakeholder*. Membangun kerjasama pada tahap persiapan, pelaksanaan dan pengawasan antar aktor pembangunan. Dibutuhkan hubungan yang baik antara tokoh agama, tokoh masyarakat, masyarakat sekitar keluarga TKI, pemerintah desa, pemerintah kecamatan, berbagai dinas terkait, P2TP2A, PKK, Muslimat NU, Fatayat NU, LSM Paramitra, Rumpun dan pihak-pihak lainnya yang menunjang keberhasilan program.

Upaya yang dilakukan agar implementasi program Bina Keluarga TKI bisa berhasil adalah dengan menyediakan akses formal pihak luar untuk berpartisipasi. Pihak swasta belum terlibat dalam tim Pokja, begitu juga ada lembaga di luar tim Pokja yang memiliki perhatian dengan keluarga TKI yaitu Serikat Buruh Migran Indonesia. Demikian juga dengan PUSPAGA sebagai wadah baru yang dibentuk pemerintah kabupaten dibawah Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memiliki fokus kerja pencegahan terhadap korban yang memiliki visi memberikan layanan informasi dan konsultasi untuk meningkatkan pemahaman dan kemampuan keluarga, calon keluarga dalam mengasuh dan melindungi anak serta menciptakan rujukan pengasuhan pendidikan dan perlindungan bagi anak, orang tua dan keluarga.

Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1981) mengemukakan faktor lain yang dapat memengaruhi implementasi kebijakan ialah sejauh mana peluang-peluang untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar badan-badan pelaksana memengaruhi proses implementasi. Huntington dan Nelson (1990), partisipasi merupakan ciri khas dari masyarakat modern. Apabila sudah tersedia akses dengan pihak luar maka perlu disusun model hubungan dan tata kerja antara tim





Pokja kabupaten, kecamatan dan desa dengan pihak luar yang memungkinkan untuk berpartisipasi.

Kebutuhan akan kepatuhan seluruh *stakeholder* juga menjadi kunci keberhasilan implementasi program Bina Keluarga TKI. Hogwood dan Gunn (1986) mengemukakan betapa pentingnya pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Semestinya mereka mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh dan menyeluruh dari pihak-pihak lain, baik dari tim Pokja maupun yang berasal dari luar.

Sub komponen tersebut perlu didukung dengan dukungan publik.

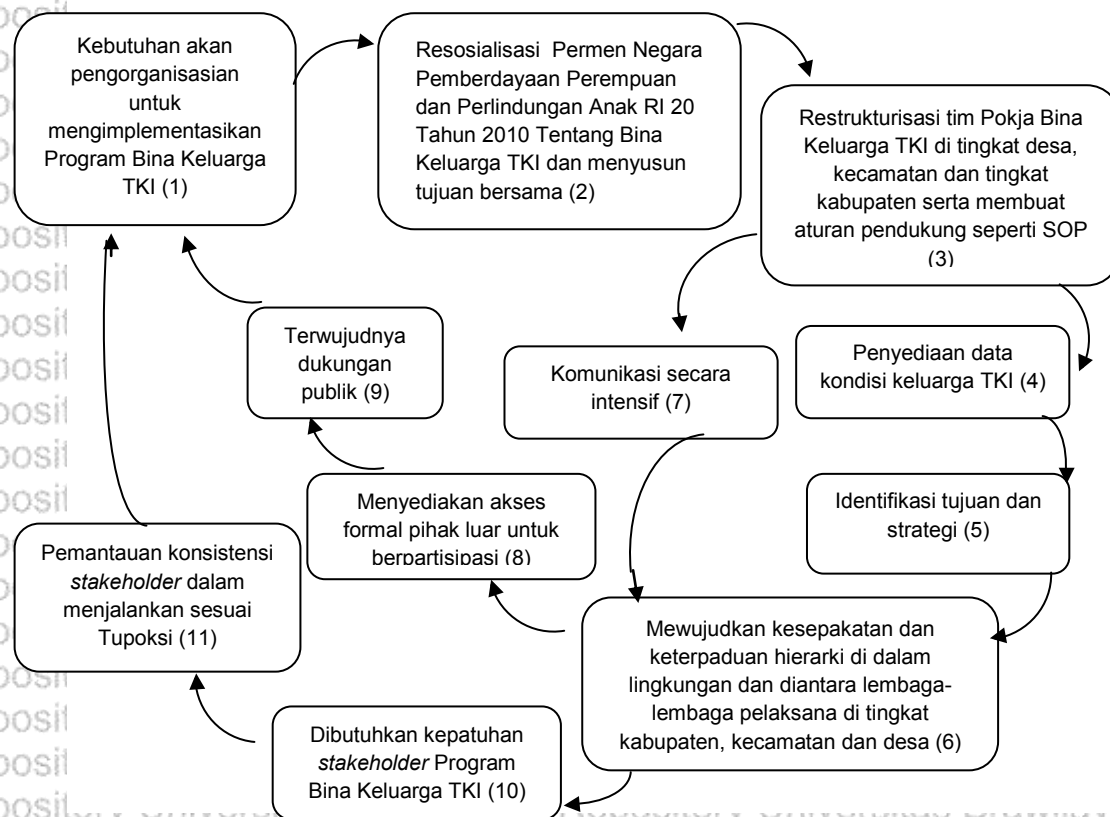
Dukungan publik tidak hanya penerimaan publik secara luas terhadap bagaimana memecahkan masalah publik. Dukungan publik bisa berasal dari media massa, pejabat-pejabat daerah atau kelompok kepentingan. Media massa baik media cetak maupun elektronik, koran, radio, televisi lokal maupun nasional semestinya gencar mengangkat permasalahan keluarga TKI sehingga menjadi perhatian dan isu bersama. Dukungan media massa sangat penting bagi penanggulangan permasalahan keluarga TKI serta mencegah bertambahnya jumlah warga negara yang ingin berangkat keluar negeri untuk menjadi TKI.

Selanjutnya adalah menyusun kriteria keterpaduan hierarki yang efektif antara tim internal Pokja dengan diluar tim Pokja. Selain itu perlu dilakukan pemantauan secara konsisten agar dalam menjalankan program sesuai dengan Tupoksi.

Harapannya jika hal tersebut berjalan maka pengorganisasian implementasi program Bina Keluarga TKI yang efektif dan optimal bisa terwujud.







**Gambar 29. Model Pengorganisasian dalam Mengimplementasikan Program Bina Keluarga TKI.**

Sumber: Data Diolah, 2017.

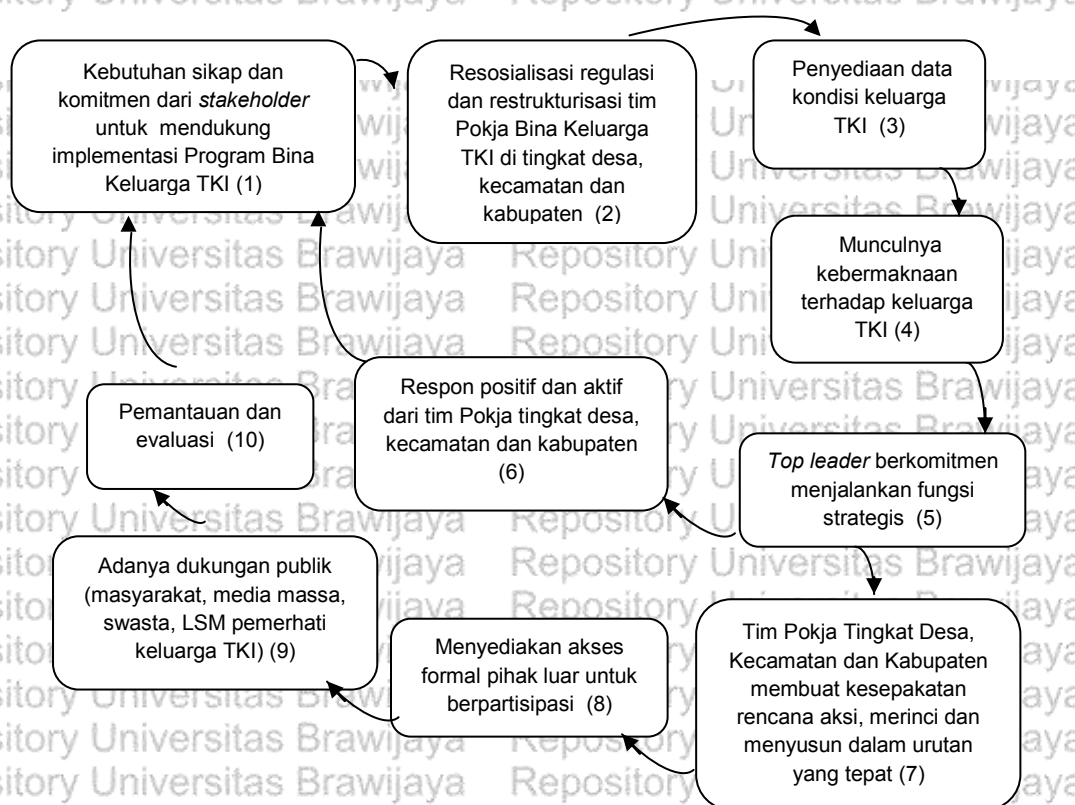
### 7.1.2. Model Sikap dan Komitmen *Stakeholder* Program Bina Keluarga TKI.

Analisis model sistem sikap dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI berupaya menyelesaikan realitas adanya masalah belum adanya sikap dan komitmen *stakeholder* dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Berdasarkan gambar 30, langkah untuk mewujudkan kebutuhan sikap dan komitmen dari *stakeholder* untuk mendukung implementasi program Bina Keluarga TKI adalah dengan melakukan resosialisasi regulasi dan restrukturisasi tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa. Selama observasi dan melakukan wawancara di lapangan, peneliti tidak menemukan dokumen draft SK susunan tim Pokja tingkat kecamatan dan desa bahkan aparat kecamatan dan



desa sudah lupa akan program Bina Keluarga TKI karena rentang waktu yang cukup lama dari sosialisasi awal.

Komunikasi tim Pokja di tingkat kabupaten hanya berjalan di awal saja, dan belum ada koordinasi lanjutan. Kondisi ini otomatis berdampak tidak adanya komunikasi dengan tim Pokja tingkat kecamatan dan desa. Terputusnya komunikasi menyebabkan tidak terjadinya transformasi informasi sehingga sangat wajar tidak ada kejelasan informasi dan tidak terjadinya konsistensi informasi mengenai program Bina Keluarga TKI. Kondisi ini diatasi dengan proses resosialisasi dan restrukturisasi tim Pokja.



**Gambar 30. Model Sikap dan Komitmen Stakeholder Program Bina Keluarga TKI.**

Sumber: Data Diolah, 2017.



Komunikasi memang memainkan peran penting bagi berlangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya. Koordinasi sudah barang tentu bukan sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pelaksanaan kekuasaan (Hogwood, dan Gunn 1978; 1986). Pasca diadakan sosialisasi ulang dan penataan kembali formasi struktur tim Pokja, langkah selanjutnya adalah penyediaan data mengenai kondisi keluarga. Dengan adanya gambaran permasalahan keluarga TKI secara konkrit bisa memunculkan kebermaknaan keluarga TKI bagi *stakeholder*.

Aminuzzaman (2013) dan Ahmad (2012) mengemukakan kemauan politik merupakan faktor signifikan yang membentuk dan mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik. Kegagalan implementasi terjadi apabila implementor tidak memahami tujuan dan standar kebijakan, atau implementor memiliki kepentingan yang berbeda dengan tujuan dan standar kebijakan. Apabila kebermaknaan *stakeholder* terhadap keluarga TKI terwujud maka akan melahirkan komitmen *top leader* tim Pokja. Kebermaknaan terhadap permasalahan kelompok sasaran merupakan hal yang sangat penting sehingga memunculkan kemauan mengimplementasikan kebijakan. Tummers dan Bekkers (2014) menyatakan bahwa kebermaknaan (*meaningfulness*) klien dalam memengaruhi keinginan (*willingness*) untuk melaksanakan kebijakan publik. Jika demikian maka akan berdampak positif yaitu munculnya respon positif dan aktif dari tim Pokja desa, kecamatan dan kabupaten.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengamanahkan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Panduan Umum Bina Keluarga TKI dapat memberikan pembinaan dan membentuk kelompok-





kelompok keluarga TKI. Adanya komitmen dari *top leader* dan anggota tim Pokja dapat memudahkan pembinaan dan membentuk kelompok-kelompok keluarga TKI. Pembinaan yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010 Pasal 10 ayat 2 adalah meliputi koordinasi, bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan Bina Keluarga TKI di bidang pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta bidang perlindungan anak.

Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan lembaga-lembaga atasan dari badan-badan pelaksana ialah lembaga-lembaga yang mempunyai wewenang kontrol terhadap kewenangan hukum, dan sumber-sumber keuangan badan-badan pelaksana tersebut. Sabar (2008) menegaskan bahwa tugas pemimpin adalah mendidik bagaimana masyarakat berpartisipasi dalam pembangunan, bagaimana membangun politik secara dewasa, membangun kesadaran partisipasi dalam pembangunan. Kondisi *top leader* sangat mempengaruhi tumbuhnya respon positif dan aktif dari tim Pokja.

Dengan adanya komitmen maka akan bisa mendukung terbentuknya kesepakatan tim Pokja untuk membuat rencana aksi, merinci dan menyusun dalam urutan yang tepat. Keberadaan data sangat membantu untuk menentukan langkah yang tepat sasaran dalam menunjang kegiatan bidang pemberdayaan ekonomi sesuai potensi dan kebutuhan yang ada, bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta bidang perlindungan anak. Tujuan tersebut harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi. Selain itu dapat bersifat saling melengkapi, mendukung dan mampu berperan sebagai pedoman pelaksanaan program serta dapat dimonitor





(Hogwood dan Gunn 1978; 1986). Dengan bahasa lain Van Meter dan Van Horn (1975) menyebutnya dengan variabel standar/ ukuran dan tujuan kebijakan.

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (1981) menjelaskan keberhasilan implementasi kebijakan juga ditentukan oleh kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi.

Dengan demikian maka akan terbentuk dan terjaga sikap dan komitmen *stakeholder* dalam mengimplementasikan strategi program Bina Keluarga TKI.

Grindle, (1980) menyatakan bahwa aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan memiliki kepentingan, kepercayaan dan keyakinan, nilai dan tujuan yang berbeda sehingga keragaman kepentingan juga akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, oleh karena itu *stakeholder* harus memiliki persepsi yang sama mengenai nilai dan tujuan. Selain menjaga sikap dan komitmen dalam mengimplementasikan strategi program juga dibutuhkan ketersediaan akses formal pihak luar untuk berpartisipasi.

Para pelaksana harus mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan sebuah kebijaksanaan Edward III (1980). Hogwood dan Gunn (1978; 1986) menyatakan bahwa dalam mengayunkan langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat. Pihak-pihak tersebut tidak hanya dari tim Pokja Bina Keluarga TKI kabupaten, kecamatan dan desa, tetapi juga pihak-pihak di luar tim yang memungkinkan untuk terlibat.

Mazmanian dan Sabatier (1983) keberhasilan implementasi kebijakan setiap program membutuhkan sentuhan-sentuhan dukungan dari instansi-



instansi atasan, perhatian publik dan perhatian media. Terkait media, Nasrulhaq, (2014) menyatakan bahwa media memiliki peran strategis dalam kebijakan masyarakat. Sejak orde lama sampai era reformasi, media massa memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional. Dengan demikian harus ada akses formal pihak luar untuk berpartisipasi.

Dukungan dari publik juga sangat diperlukan dalam rangka menguatkan implementasi program Bina Keluarga TKI hingga berhasil. Aminuzzaman (2013) dalam hasil penelitiannya bahwa implementasi kebijakan membutuhkan partisipasi masyarakat dan *stakeholder*. Oleh karena itu proses pemantauan dan evaluasi sudah semestinya dilakukan secara berkala. Pemantauan dan evaluasi dibutuhkan agar ada kendali dalam implementasi program. Grindle (1980) bahwa pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakan.

Berdasarkan lampiran Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No. 20 Tahun 2010 mengatur langkah-langkah kegiatan yang harus dilakukan tim Pokja Bina Keluarga TKI salah satunya yaitu pemantauan dan evaluasi. Pemantauan dilakukan agar kegiatan Bina Keluarga TKI berhasil guna dan berdaya guna sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah digariskan. Evaluasi dilakukan untuk mengetahui tingkat keberhasilan sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan. Dengan demikian maka akan terwujud komponen sikap dan komitmen yang nyata dari seluruh *stakeholder* dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.



### 7.1.3. Model Sumber Daya yang Mempengaruhi Implementasi Program Bina Keluarga TKI.

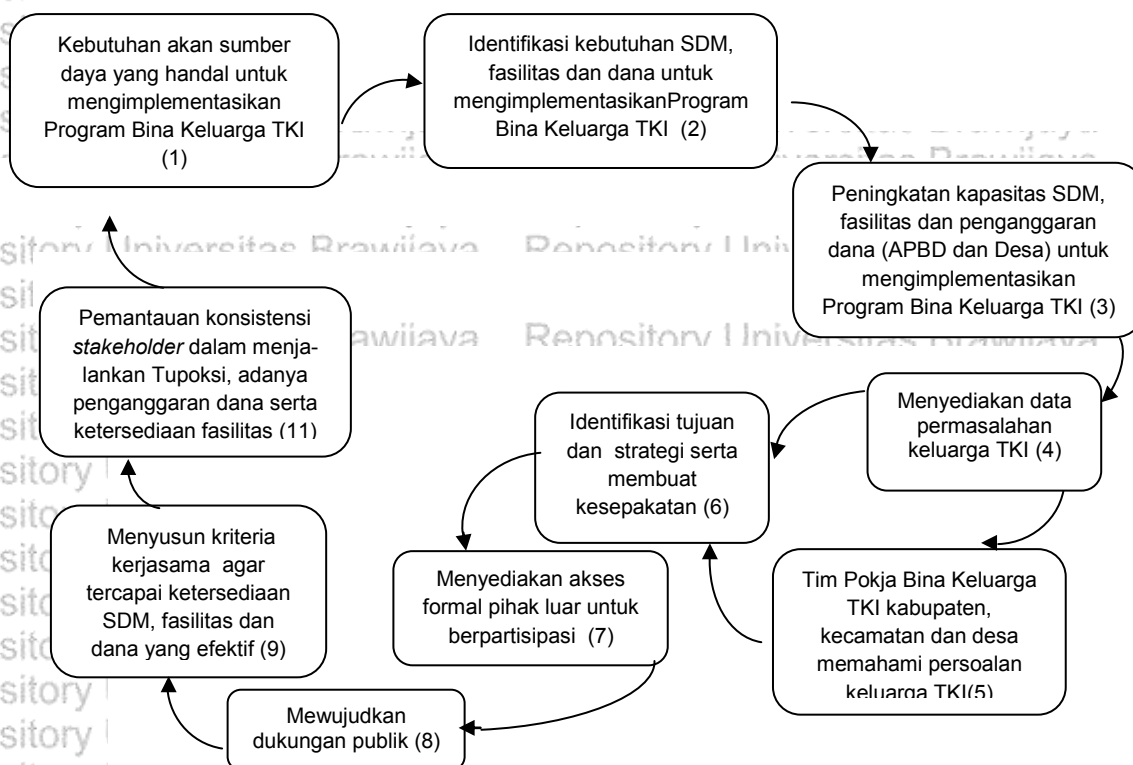
Analisis model sistem sumber daya yang mempengaruhi implementasi

program Bina Keluarga TKI berupaya menyelesaikan masalah belum tersedianya sumber daya yang handal dalam implementasi program sehingga tercipta komitmen dari tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa serta terdapatnya dukungan sumber dana dan fasilitas. Permasalahan lemahnya sumber daya (SDM, dana dan fasilitas) dalam proses implementasi program sangat mempengaruhi kurangnya keterpaduan hierarki pada tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten terhadap tujuan. Sumber daya yang sangat tidak optimal juga mempengaruhi ketidakterediaan data mengenai berapa jumlah keluarga TKI yang ditinggalkan dan bagaimana kondisi keluarga TKI dari sisi permasalahan pemberdayaan ekonominya, kondisi keharmonisan keluarga, pendidikan anak dan pola asuh.

Setiap unsur saling mempengaruhi, begitupun ada hubungan antara sub sistem satu dengan yang lain. Hogwood dan Gunn (1978; 1986) menyatakan bahwa perpaduan sumber daya yang diperlukan dalam implementasi kebijakan merupakan syarat keberhasilan sebuah kebijakan. Untuk pelaksanaan program diperlukan ketersediaan waktu dan sumber daya yang cukup memadai. sumber daya yang handal untuk keberhasilan implementasi program Bina Keluarga TKI maka perlu dilakukan identifikasi masalah SDM, dana dan fasilitas dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Dari permasalahan yang ada akan diidentifikasi kebutuhan sumber daya demi kelancaran implementasi program. Permasalahan yang ada adalah minimnya SDM terutama di tingkat kecamatan dan desa, belum tersedianya dana yang optimal serta tidak adanya



fasilitas penunjang. Mazmanian dan Sabatier (1981), Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975) menyatakan bahwa sumberdaya yang digunakan merupakan faktor penyokong yang vital dalam terselenggaranya sebuah kebijakan.



**Gambar 31. Model Sistem Sumber Daya yang Mempengaruhi Implementasi Program Bina Keluarga TKI.**

Pemecahan permasalahan dilakukan dengan peningkatan kapasitas SDM, penganggaran di tingkat SKPD dengan cara mensinergikan program, serta penganggaran dana desa untuk pemberdayaan masyarakat khususnya program Bina Keluarga TKI karena memang masalahnya yang kompleks. *Stakeholder* harus memahami persoalan keluarga TKI sehingga tepat dalam membuat kesepakatan program yang akan dijalankan serta memudahkan dalam mengidentifikasi tujuan dan strategi implementasi program. Dalam pemenuhan



kebutuhan anggaran program Bina Keluarga TKI dapat dialokasikan dari APBN dan APBD. Dana desa dapat dialokasikan untuk keberlangsungan kegiatan Dinas adalah dalam pasal 19 PP Nomor 60 Tahun 2014 yaitu dana desa digunakan untuk membiayai penyelenggara pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan.

Van Meter dan Van Horn (1975); Edwards III (1980); Mazmanian dan Sabatier (1981) mengemukakan bahwa sumber daya yang mendukung implementasi kebijakan meliputi staf yang memadai baik dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran dan kelompok masyarakat serta swasta memiliki peranan yang penting untuk mewujudkan keberhasilan serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka. Jika telah dilakukan identifikasi maka tahap selanjutnya adalah menyusun rumusan instrumen SDM, dana dan fasilitas. Kemudian membandingkan antara ketersediaan sumber-sumber di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa yang ada dengan sumber-sumber yang diharapkan. Dengan keterbatasan yang ada maka dibutuhkan *support* dari pihak luar untuk berpartisipasi mewujudkan tujuan program Bina Keluarga TKI.

Partisipasi tersebut dapat diwujudkan dengan menyediakan akses pihak luar. Aminuzzaman (2013) menyatakan bahwa dalam keberhasilan implementasi dibutuhkan partisipasi masyarakat dan *stakeholder*. Carter (2014) menegaskan perlu identifikasi faktor lingkungan, sosial ekonomi, dan kelembagaan dapat mendukung keberhasilan implementasi. Sebagaimana yang termaktub pada pasal 11 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI mengamanatkan bahwasanya sumber dana tersebut diperoleh dari 3 sumber yaitu swadaya; bantuan dari pemerintah baik melalui





APBN atau APBD; dan/atau bantuan dari swasta. Kondisi tersebut jelas membutuhkan kerjasama yang baik dengan semua elemen. Berbagai unsur saling mempengaruhi untuk mewujudkan tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten yang berkomitmen serta adanya dukungan sumber dana maupun fasilitas.

Dukungan publik bisa mempengaruhi keberhasilan program, oleh karena itu perlu menyusun kriteria kerjasama antara tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa dengan publik agar ketersediaan sumber daya dapat tercapai sehingga implementasi program Bina Keluarga TKI bisa efektif. Apabila semua unsur bisa berjalan maka dibutuhkan pemantauan konsistensi *stakeholder* sesuai Tupoksi dan pemantauan terhadap ketersediaan anggaran yang memadai. Bagaimanapun ketersediaan sumber daya yang ada sudah selayaknya *stakeholder* memiliki hasrat yang kuat untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI dalam rangka pelayanan publik. Dengan demikian kebutuhan akan sumber daya untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI dapat terpenuhi sesuai dengan kebutuhan yang ada pada kelompok sasaran.

#### 7.1.4. Model Implementasi Kebijakan Bina Keluarga TKI.

Pada uraian sebelumnya telah dibahas mengenai model pengorganisasian dalam mengimplementasikan program bina keluarga TKI, model sikap dan komitmen stakeholder serta model sumber daya yang mempengaruhi implementasi program Bina Keluarga TKI. Dalam sub bab ini merangkum ketiga model tersebut sebagai solusi dari kegagalan implementasi yang terjadi agar implementasi program berjalan efektif dan efisien.

Pada *rich picture* menunjukkan bahwa unsur kebermaknaan terhadap keluarga TKI merupakan faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan





implementasi program Bina Keluarga TKI. *Stakeholder* gagal melaksanakan program Bina Keluarga TKI karena belum menjadikan program ini prioritas. Tidak tersedianya data mengenai kondisi keluarga turut mendukung tidak terlaksananya program. *Stakeholder* tidak memahami permasalahan yang terjadi. Oleh karena itu, faktor kebermaknaan terhadap keluarga TKI harus dimunculkan terlebih dahulu.

Tahap awal yang dilakukan adalah melakukan resosialisasi Permen Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak RI No.20 Tahun 2010 tentang Bina Keluarga TKI. Langkah ini bertujuan untuk memahami kembali langkah-langkah dan urgensi mengapa program harus dilaksanakan. Apabila resosialisasi dapat berjalan optimal maka dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi program. Secara umum kondisi anggota Tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa tidak memahami tentang program tersebut dan bagaimana strategi yang akan dijalankan.

Edward (1980), Van Meter dan Van Horn (1975), Hogwood dan Gunn (1978; 1986), Grindle (1980), Iqbal Ahmad, et.all, (2012) mengemukakan bahwa komunikasi merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan dengan tujuan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Langkah selanjutnya melakukan identifikasi masalah yang terjadi pada tim Pokja sebelumnya yaitu mengkaji secara mendetail agar tim Pokja mampu



mengidentifikasi kebutuhan SDM, dana dan fasilitas yang diperlukan sehingga program dapat terimplementasikan dengan baik. Langkah ini dilakukan karena secara empirik diketahui bahwa tidak adanya sumber daya yang mendukung turut menjadi penyebab kegagalan implementasi. Realita yang terjadi adalah SDM yang sangat minim di tingkat kecamatan dan desa sehingga belum ada pemetaan SDM, belum ada anggaran yang digunakan untuk keberlangsungan program serta belum adanya fasilitas yang mendukung.

Hogwood dan Gunn (1978, 1986) mengemukakan bahwa untuk pelaksanaan program dibutuhkan ketersediaan waktu dan sumber daya yang cukup memadai. Mazmanian dan Sabatier (1981) setiap program jelas akan menyangkut masalah biaya. Perubahan-perubahan tertentu dalam sumber daya dan sikap kelompok-kelompok dalam masyarakat di berbagai wilayah terhadap tujuan undang-undang dan output-output kebijaksanaan lembaga memainkan peran yang cukup penting dalam proses implementasi. Edward III (1980) menambahkan bahwa fasilitas juga merupakan sumber daya yang harus dipenuhi, yang dimaksudkan dalam hal ini adalah fasilitas fisik yang bisa jadi merupakan sumber daya penting dalam implementasi.

Hasil identifikasi digunakan untuk melakukan restrukturisasi tim Pokja di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. *Stakeholder* yang dilibatkan adalah pihak-pihak yang dapat berkontribusi memecahkan permasalahan keluarga TKI sesuai dengan tugas dan fungsinya. Tidak hanya dari pihak pemerintah tetapi juga dari pihak swasta, tokoh masyarakat, serta LSM pemerhati permasalahan keluarga TKI. Kemudian peningkatan kapasitas sumber daya sangat penting untuk diperhatikan.



Bina Keluarga TKI adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah daerah dan masyarakat dengan memberdayakan ekonomi, menjaga keharmonisan dan melindungi anak, keluarga Tenaga Kerja Indonesia untuk mewujudkan tercapainya ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Mekanisme bina keluarga TKI meliputi pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta perlindungan anak. Kelompok kerja Bina Keluarga TKI bertugas menyusun rencana aksi dan membentuk kelompok-kelompok keluarga TKI yang akan diberikan pembinaan. Strategi dalam melaksanakannya meliputi:

1. Penyusunan atau pengembangan kebijakan yang terkait dengan bina keluarga TKI baik yang berupa peraturan perundang-undangan, petunjuk pelaksanaan, panduan umum, petunjuk teknis, atau standar operasional prosedur.
2. Komunikasi, informasi dan edukasi yang diwujudkan dalam bentuk penyebarluasan informasi, sosialisasi, penyuluhan, kampanye media, dialog, sarasehan tentang perlunya bina keluarga TKI.
3. Mengembangkan koordinasi dan kerjasama dengan unsur terkait baik instansi pemerintah, swasta dan masyarakat yang diwujudkan dengan adanya kesepakatan bersama.
4. Fasilitasi, dijabarkan dalam bentuk penyediaan dana, sumber daya manusia sarana prasarana dan pelatihan.
5. Pembentukan kelompok kerja bina keluarga TKI.

Kelompok Kerja utama yang disarankan adalah kelompok kerja keagamaan, kelompok kerja pendidikan dan pelatihan, kelompok kerja kewirausahaan, kelompok kerja organisasi, daya dan dana. Kelompok kerja dan





pengurus bisa segera mulai dengan kegiatan rutin yaitu memperbaharui catatan tentang keluarga yang telah didata, atau mendata keluarga yang ada di daerah Bina Keluarga TKI. Kegiatan ini merupakan usaha untuk mengetahui siapa saja di antara mereka yang kurang mampu, sedang, mampu, dan sebagainya.

Upaya penting dalam mewujudkan keberhasilan implementasi program Bina Keluarga TKI dibutuhkan ketersediaan data keluarga TKI baik secara kuantitas maupun kualitasnya. Jika gambaran permasalahan kelompok sasaran dapat disajikan dengan detail maka dapat memunculkan kebermaknaan terhadap kelompok sasaran. Lars Tummers dan Victor Bekkers (2014) menyatakan bahwa kebermaknaan (*meaningfulness*) klien mempengaruhi keinginan (*willingness*) untuk melaksanakan kebijakan publik. Kebermaknaan terhadap masalah keluarga TKI mempengaruhi *top leader* dalam membuat skala prioritas kebijakan. Jika sudah ada prioritas dalam mengimplementasikan sebuah program maka akan sangat mempengaruhi komitmen *top leader*.

Komitmen *top leader* memegang peranan penting dalam menjalankan kesepakatan sesuai tugas dan fungsi, kemudian didukung dengan respon positif dan aktif dari tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Edward III (1980), para pelaksana harus mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan sebuah kebijaksanaan. Holm (2012) bahwa kepemimpinan mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Hal tersebut juga ditegaskan oleh Ahmad (2012) bahwa kurangnya kepemimpinan visioner menyebabkan *gap* implementasi kebijakan. Dengan demikian maka keberhasilan dalam implementasi program Bina Keluarga TKI dapat berhasil.

Data kondisi keluarga TKI menjadi dasar bagi tim Pokja untuk melakukan identifikasi tujuan dan strategi yang akan dilakukan sesuai dengan masalah yang





akan dipecahkan. Dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Panduan Umum Bina Keluarga TKI belum diatur bagaimana melakukan pendataan mengenai kondisi keluarga TKI di bidang ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta kondisi anak yang ditinggalkan. Solusi yang bisa dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah dengan membuat Perdes Migrasi. Dalam Perdes tersebut dapat dibuat regulasi agar calon TKI memberikan data keluarga yang ditinggalkan. Disisi lain diperlukan arahan kepada calon TKI agar berperan aktif dalam mewujudkan ketahanan keluarga. Kegagalan implementasi tidak hanya disebabkan oleh *bad implementation* tetapi juga bisa karena *bad policy*.

Pada proses implementasi program Bina Keluarga TKI belum melibatkan pihak diluar tim Pokja, seperti pihak swasta, masyarakat, Serikat Buruh Migran Indonesia. Mazmanian dan Sabatier (1981) keberhasilan implementasi kebijakan setiap program membutuhkan sentuhan-sentuhan dukungan dari instansi-instansi atasan, perhatian publik dan perhatian media. Sejauhmana peluang-peluang untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar badan pelaksana memengaruhi para pendukung tujuan resmi. Nasrulhaq, (2014) menambahkan bahwa media memiliki peran strategis dalam kebijakan masyarakat. Sejak orde lama sampai era reformasi, media massa memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional.

Berdasarkan uraian diatas maka langkah selanjutnya setelah identifikasi tujuan dan strategi adalah menyediakan akses formal pihak luar untuk berpartisipasi kemudian membuat model hubungan, membangun kesepakatan dan keterpaduan tata kerja dalam tim Pokja desa, kecamatan dan pihak luar. Van





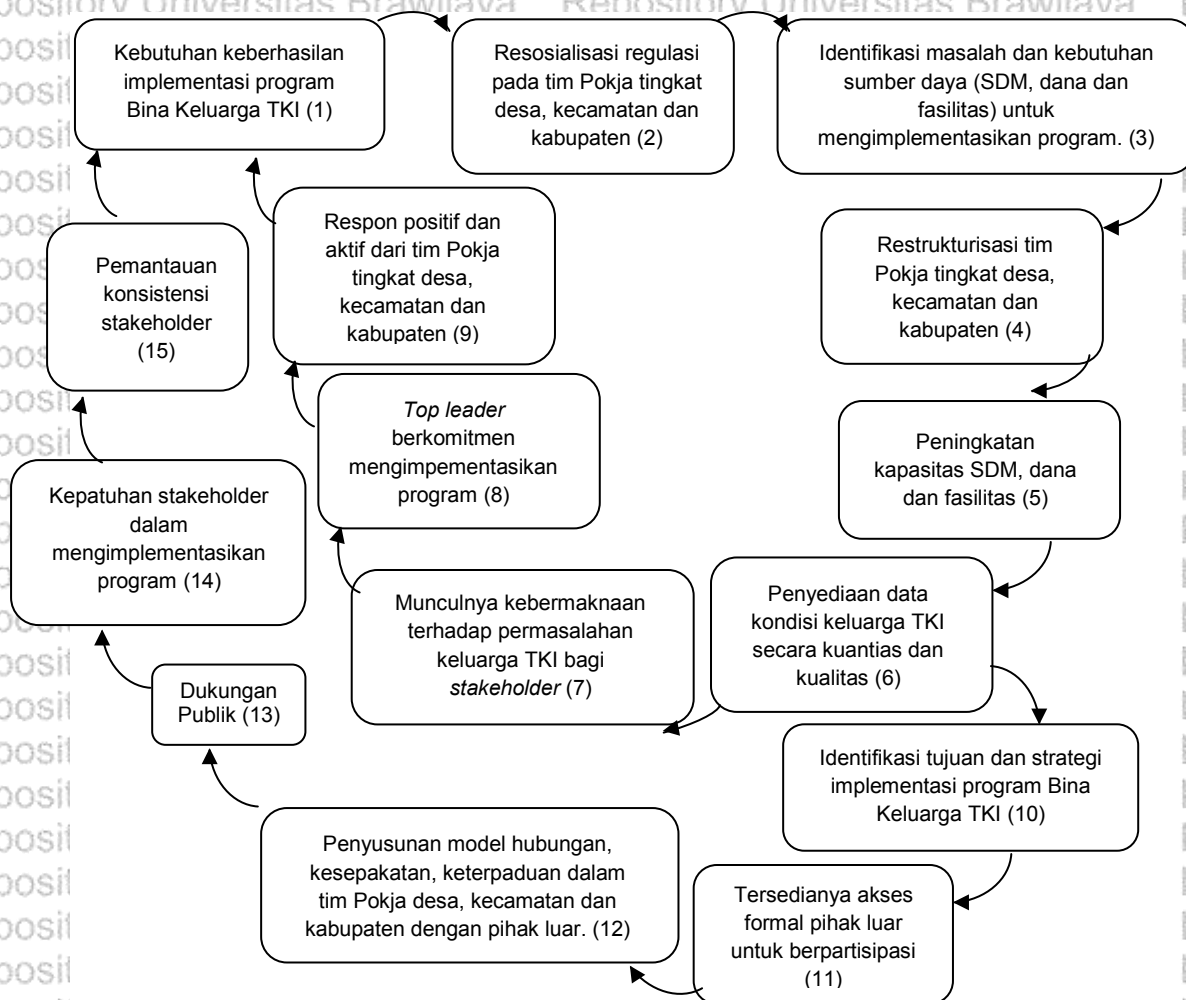
Meter dan Van Horn (1975) bahwa komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Jelas sekali kebutuhan akan keterpaduan dalam Tim Pokja Bina Keluarga dan dengan kelompok keluarga TKI. Matei dan Dogaru (2012) menegaskan bahwa jika ada koordinasi dalam *stakeholder* maka kesepakatan akan bisa diwujudkan.

Pada hasil penelitian yang dilakukan oleh carter (2014) mengemukakan bahwa kesenjangan perencanaan dapat menyebabkan krisis implementasi, disisi lain faktor sosial ekonomi, kelembagaan dan politik dikenal mempengaruhi keberhasilan implementasi tetapi jarang dimasukkan dalam proses perencanaan sebuah program. Apabila model hubungan tata kerja dan kerjasama tim Pokja dengan pihak luar sudah terwujud maka dibutuhkan dukungan publik. Dukungan publik tidak hanya penerimaan publik secara luas terhadap bagaimana memecahkan masalah publik.

Dukungan publik bisa berasal dari media massa, pejabat-pejabat daerah atau kelompok kepentingan. Media massa semestinya gencar mengangkat permasalahan keluarga TKI sehingga menjadi perhatian dan isu bersama. Riggs (1986) menjelaskan Pada dasarnya alat utama kegiatan seluruh pemerintah adalah birokrasi negara. Ini tidak berarti lembaga-lembaga negara seperti lembaga legislatif, kehakiman, partai-partai politik, perusahaan-perusahaan negara, organisasi swasta dan masyarakat pada umumnya tidak memainkan peranan dalam ikut menentukan keberhasilan dan kegagalan program-program pemerintah. Dukungan media massa sangat penting bagi penanggulangan permasalahan keluarga TKI serta mencegah bertambahnya jumlah warga negara yang ingin berangkat keluar negeri untuk menjadi TKI.



Selanjutnya adalah menyusun kriteria keterpaduan hierarki yang efektif antara tim internal Pokja dengan diluar tim Pokja. Mazmanian dan Sabatier (1981) menyatakan dibutuhkan keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan di antara lembaga-lembaga pelaksana. Dalam menunjang dukungan publik dibutuhkan keterpaduan tim pelaksana dengan pihak luar. Jika sudah terwujud keterpaduan dari berbagai *stakeholder* dan tercipta dukungan publik maka aspek kepatuhan menjadi hal penting untuk direalisasikan.



**Gambar 32. Model Implementasi Kebijakan Bina Keluarga TKI.**

Sumber: Data Diolah, 2018.



Hogwood dan Gunn (1986) mengemukakan betapa pentingnya pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Tahap berikutnya yang harus direalisasikan yaitu proses pemantauan pemecahan masalah serta efektivitas dalam mengimplementasikan program. Pemantauan implementasi program dilakukan secara konsisten agar dalam menjalankan program sesuai dengan Tupoksi serta menjalankan kesepakatan dan strategi yang dirancang. Harapannya jika hal tersebut berjalan maka implementasi program Bina Keluarga TKI dapat berhasil berjalan secara efektif.

## 7.2. Rencana Tindak dalam Memperbaiki Situasi Permasalahan Implementasi Program Bina Keluarga TKI.

Tahap selanjutnya dalam SSM adalah membandingkan *purposeful activity models* yang disusun dengan persepsi atau cara pandang para aktor yang terlibat dalam proses implementasi. Proses perbandingan tersebut merupakan perbandingan antara situasi permasalahan yang ada dan model tindakan bertujuan (*purposeful activity models*) pada sistem pertama: Pengorganisasian dalam Mengimplementasikan Program Bina Keluarga TKI dapat dilihat pada tabel 27. Sistem kedua: Model sikap dan komitmen *Stakeholder* Program Bina Keluarga TKI dapat dilihat pada tabel 28 dan sistem ketiga: Sumber Daya yang Mempengaruhi Implementasi Program Bina Keluarga TKI dapat dilihat pada tabel 29. Berdasarkan proses perbandingan tersebut dapat diketahui perbedaan diantara kedua situasi, sehingga bisa ditemukan masukan atau ide-ide perubahan untuk meningkatkan kualitas dari aktivitas-aktivitas yang dilakukan.



**Tabel 27. Matrik Perbandingan antara Model Konseptual (Model Aktivitas) dengan Situasi Permasalahan dalam Implementasi Program Bina Keluarga TKI pada Model I: Pengorganisasian dalam Mengimplementasikan Program Bina Keluarga TKI.**

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/ Perubahan
1	Resosialisasi kembali Permen Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak RI No.20 Tahun 2010	Membuat seminar mengenai Permen Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak RI No.20 Tahun 2010 mengundang seluruh <i>stakeholder</i> tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.	Pimpinan tim Pokja Kabupaten Malang	Sudah pernah dilakukan sosialisasi namun <i>stakeholder</i> tidak memahami sehingga dibutuhkan resosialisasi	Setiap tim Pokja di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa memahami tujuan dan langkah-langkah yang harus dilakukan dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI
2	Restrukturisasi Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa serta menyusun SOP	<ol style="list-style-type: none"> <li>Berdasarkan hasil sosialisasi, memilih SKPD, LSM dan pihak perguruan tinggi yang sesuai untuk terlibat dalam tim Pokja.</li> <li>Sebelum SK ditetapkan setiap calon anggota tim Pokja memahami dan menyatakan kesediaan untuk bergabung di dalam tim Pokja tersebut.</li> </ol>	Bupati Kabupaten Malang	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tidak semua anggota tim Pokja mengetahui bahwa yang bersangkutan masuk anggota tim.</li> <li>Terjadi perubahan wewenang pada instansi di Kabupaten Malang.</li> </ol>	Komposisi tim Pokja Bina Keluarga TKI sesuai kebutuhan



Tabel 27 (lanjutan)

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/ Perubahan
3	Penyediaan data kondisi keluarga TKI di Desa Tlogosari	<p>1. Membuat Peraturan Desa mengenai persyaratan warga desa yang akan menjadi TKI. Seperti memberikan keterangan kondisi keluarga yang ditinggalkan.</p> <p>2. Tim Pokja tingkat kecamatan dan desa bekerjasama dengan aparat desa dan tetangga calon TKI untuk memberikan keterangan mengenai kondisi keluarga calon TKI.</p>	Tim Pokja kecamatan dan desa	Data keluarga TKI tidak tersedia	Data ini akan menjadi landasan dalam menentukan langkah dan membuat program kegiatan Bina Keluarga TKI
4	Tim Pokja memahami permasalahan keluarga TKI dan melakukan komunikasi secara intens.	Tim Pokja memetakan permasalahan keluarga TKI serta menjaga intensitas komunikasi di internal tim desa, kecamatan dan kabupaten	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Tim Pokja tidak memahami permasalahan keluarga TKI	Adanya pemetaan masalah keluarga TKI dan dibutuhkan komunikasi secara intens di internal tim Pokja.
5	Identifikasi tujuan dan strategi implementasi program Bina Keluarga TKI	Identifikasi tujuan dan strategi program dibuat berdasarkan hasil pemetaan permasalahan keluarga TKI dan arahan Permen Negara Pemberdayaan	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Jika ada kejelasan tujuan dan strategi maka keberhasilan program akan lebih mudah diwujudkan



Tabel 27 (lanjutan)

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/ Perubahan
		Perempuan dan Perlindungan anak RI No.20 Tahun 2010			
6	Identifikasi model pengorganisasian yang optimal	Menyusun cara-cara mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI secara optimal	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Setiap tim Pokja tingkat kabupaten, kecamatan dan desa memahami cara mencapai keberhasilan program.
7	Membandingkan hubungan dan keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan di antara lembaga-lembaga pelaksana di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa saat ini dengan yang diharapkan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menginventarisir potensi anggota tim Pokja sehingga mendukung keterpaduan internal tim.</li> <li>2. Menyusun alur komunikasi agar tercipta keterpaduan antara tim kabupaten, kecamatan dan desa.</li> </ol>	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Adanya kejelasan potensi dari tim Pokja dan kemudian ada sinergisitas dengan melakukan keterpaduan tim serta kejelasan alur komunikasi.
8	Tersedianya akses formal pihak luar untuk berpartisipasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bekerjasama dengan media massa, masyarakat, swasta serta LSM pemerhati keluarga TKI.</li> <li>2. Membangun jaringan dengan pihak terkait diluar tim Pokja, baik dari elemen LSM, perguruan tinggi maupun swasta</li> </ol>	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum tersedia	Ketersediaan akses formal pihak luar sehingga muncul kerjasama dan riinya dukungan publik.



Tabel 27 (lanjutan)

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/ Perubahan
9	Penyusunan model hubungan dan tata kerja tim Pokja dengan pihak luar	Membuat alur kerjasama tim pokja tingkat kabupaten, kecamatan dan desa dengan pihak luar seperti perguruan tinggi, LSM dan swasta.	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Kejelasan hubungan dan tata kerja tim Pokja dengan pihak luar.
10	Kepatuhan <i>stakeholder</i> program Bina Keluarga TKI	Kesadaran tiap anggota tim Pokja untuk menjalankan tugas	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa serta public	Belum ada	Munculnya kepatuhan <i>stakeholder</i> program Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
11	Menyusun kriteria keterpaduan hierarki yang efektif	Menyusun keterpaduan internal tim dengan pihak luar	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Adanya kriteria keterpaduan hierarki di internal tim Pokja dengan pihak luar.
12	Pemantauan konsistensi <i>stakeholder</i> dalam menjalankan sesuai Tupoksi	Membuat pemantauan alur dari tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.	Pimpinan tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Terpantunya <i>stakeholder</i> sehingga terdapat konsistensi dalam menjalankan Tupoksi.

Sumber: Hasil Analisis, 2017.



**Tabel 28. Matrik Perbandingan antara Model Konseptual (Model Aktivitas) dengan Situasi Permasalahan dalam Implementasi Program Bina Keluarga TKI pada sistem kedua: Model sikap dan komitmen Stakeholder Program Bina Keluarga TKI.**

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/Perubahan
1.	Resosialisasi dan restrukturisasi tim Pokja Bina Keluarga TKI di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Melakukan seminar dalam resosialisasi regulasi.</li> <li>Berdasarkan hasil sosialisasi, memilih SKPD, LSM dan perguruan tinggi yang sesuai untuk terlibat di dalam tim Pokja.</li> <li>Sebelum SK ditetapkan masing-masing calon anggota tim Pokja memahami dan menyatakan kesediaan untuk bergabung di dalam tim Pokja tersebut.</li> </ol>	Pimpinan tim Pokja kabupaten dan Bupati Kabupaten Malang.	Sudah ada dan perlu dilakukan ulang.	Tim Pokja memahami regulasi dan struktur tim Pokja sesuai dengan kebutuhan.
2.	Tersedia data kondisi keluarga TKI	<ol style="list-style-type: none"> <li>Membuat Peraturan Desa mengenai persyaratan warga desa yang akan menjadi TKI. Seperti memberikan keterangan kondisi keluarga yang ditinggalkan.</li> <li>Tim bekerjasama dengan masyarakat mengupayakan tersedianya data mengenai keluarga TKI, masyarakat memberikan informasi mengenai keluarga TKI di sekitarnya.</li> </ol>	Tim Pokja, kecamatan dan desa serta masyarakat	Belum ada	Jika data tersedia maka memudahkan stakeholder menentukan langkah strategis.



Tabel 28 (Lanjutan)

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/Perubahan
3.	Munculnya kebermanan terhadap keluarga TKI	<ol style="list-style-type: none"> <li>Dari data yang tersedia, <i>stakeholder</i> dapat memahami persoalan keluarga TKI yang kompleks (dalam hal pengelolaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta perlindungan anak).</li> <li>Menjadikan permasalahan keluarga TKI hal yang prioritas sehingga program dapat berjalan.</li> </ol>	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa serta publik.	Belum ada.	Kebermaknaan keluarga TKI dirasakan oleh <i>stakeholder</i> dan masyarakat.
4.	<i>Top leader</i> berkomitmen menjalankan fungsi strategis.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Dengan adanya kebermanan permasalahan keluarga TKI bagi <i>stakeholder</i> maka komitmen untuk menjalankan program bisa diwujudkan.</li> <li>Kesadaran akan tanggung jawab melayani publik.</li> </ol>	Tim Pokja kabupaten	Belum ada	Munculnya komitmen <i>top leader</i> Pokja Bina Keluarga TKI
5.	Respon positif dan aktif dari tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	<ol style="list-style-type: none"> <li>Melakukan sinergisitas dan komunikasi secara intens antara tim kabupaten, kecamatan dan desa.</li> </ol>	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Tim Pokja melakukan pembinaan terhadap kelompok keluarga TKI



Tabel 28 (Lanjutan)

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/Perubahan
		2. Melakukan proses pembinaan terhadap kelompok keluarga TKI di bidang pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta perlindungan anak.			sehingga bisa mewujudkan kesejahteraan.
6.	Tim Pokja tingkat kabupaten, kecamatan dan desa membuat kesepakatan rencana aksi, merinci dan menyusun dalam urutan yang tepat.	1. Melakukan komunikasi di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa di bidang pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta perlindungan anak. 2. Jika komunikasi dilakukan maka kesepakatan mengenai program yang akan dilakukan di internal tim bisa diwujudkan.	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Adanya kesepakatan rencana aksi
7.	Membentuk dan menjaga sikap dan komitmen dalam mengimplementasikan strategi program Bina Keluarga TKI.	1. Tim Pokja menjalankan amanah sesuai kesepakatan. 2. <i>Top leader</i> melakukan koordinasi dengan tim yang ada dibawahnya.	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Komitmen tim Pokja terlihat.



Tabel 28 (Lanjutan)

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/Perubahan
		3. Berdasarkan data permasalahan keluarga TKI, tim pokja menentukan langkah strategis untuk menyelesaikan permasalahan.			
8.	Tersedia akses formal pihak luar untuk berpartisipasi.	Melakukan kerjasama dengan pihak luar.	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Kerjasama dengan pihak luar dapat terwujud.
9	Adanya dukungan public	1. Media massa, LSM pemerhati keluarga TKI, pihak perguruan tinggi bersedia bekerjasama dengan tim Pokja Bina Keluarga TKI. 2. Kerjasama dalam bentuk materiil ataupun non materiil, hal ini sangat menunjang pembinaan keluarga TKI.	Media massa, LSM pemerhati keluarga TKI, pihak perguruan tinggi.	Belum ada	Publik memberikan dukungan dalam implementasi program Bina Keluarga TKI.
10	Pemantauan dan evaluasi	Menjalankan pemantauan dan evaluasi sesuai Permen Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak RI No.20 Tahun 2010.	Pimpinan tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Pemantauan dan evaluasi oleh tim Pokja dapat berjalan.

Sumber: Hasil Analisis, 2017.



**Tabel 29. Matrik Perbandingan antara Model Konseptual (Model Aktivitas) dengan Situasi Permasalahan dalam Implementasi Program Bina Keluarga TKI pada sistem ketiga: Sumber Daya yang Mempengaruhi Implementasi Program Bina Keluarga TKI.**

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/Perubahan
1	Identifikasi masalah SDM, dana dan fasilitas untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Rapat koordinasi tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa.</li> <li>Konsultasi dengan kementerian dan tim pokja provinsi</li> </ol>	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Ada proses partisipatif di dalam tahap ini, sehingga semakin komprehensif.
2	Identifikasi kebutuhan SDM, dana dan fasilitas untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Rapat koordinasi tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa. Mempertimbangkan antara permasalahan yang ada dengan asset yang tersedia.</li> <li>Konsultasi dengan kementerian dan tim Pokja provinsi.</li> </ol>	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Ada proses partisipatif di dalam tahap ini, sehingga semakin komprehensif.
3	Peningkatan kapasitas SDM, penganggaran dana dan penyediaan fasilitas untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Membuat pelatihan/ workshop dan mewujudkan kesolidan tim.</li> <li>Selain dari APBD, dapat menggunakan</li> </ol>	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tim Pokja menyadari akan pentingnya meningkatkan kapasitas.</li> <li>Adanya penganggaran dana baik di tingkat kabupaten maupun desa.</li> </ol>



Tabel 29 (lanjutan)

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/Perubahan
					3. Menggunakan aset yang ada untuk kantor sekretariat dan penyimpanan dokumen.
4	Tim Pokja tingkat kabupaten, kecamatan dan desa memahami persoalan keluarga TKI dan merumuskan kesepakatan kerja.	1. Mengkaji data yang ada. 2. Melakukan rapat koor-dinasi & membuat kesepakatan kerja serta menyusun aksi yang lebih rinci.	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Jika tim Pokja memahami persoalan maka memudahkan dalam membuat kesepakatan yang akan dikerjakan.
5	Identifikasi program dan strategi.	Melakukan rapat koordinasi dan menentukan langkah strategis di bidang pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta bidang perlindungan anak.	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Menentukan program dan strategi yang sesuai dengan kondisi keluarga TKI.
6.	Menyusun rumusan instrument SDM, dana dan fasilitas	Melakukan koor-dinasi di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa mengenai instrumen SDM, dana dan fasilitas sesuai Permen Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak RI No.20 Tahun 2010.	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Dengan adanya instrumen maka akan dapat memperlancar pelaksanaan program dan strategi yang sudah ditetapkan.



Tabel 29 (lanjutan)

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/Perubahan
7.	Membandingkan ketersediaan sumber daya di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa saat ini dengan yang diharapkan.	Setelah menyusun instrumen yang dibutuhkan, kembali melihat ketersediaan sumber daya yang ada dengan yang diharapkan	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Terlihat perbandingan sumber daya yang ada dengan yang dibutuhkan
8.	Tersedianya akses formal pihak luar untuk berpartisipasi.	Membuka kerjasama dengan pihak luar.	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Membantu memenuhi kekurangan sumber daya yang tersedia. Terjadi sinergi antar <i>stakeholder</i> .
9.	Dukungan public	1. Membuka akses melalui media massa. 2. Menawarkan kepada publik untuk berpartisipasi, seperti dalam hal penggunaan dana CSR, masyarakat sekitar keluarga TKI tumbuh rasa kekeluargaan dan gotong royong.	Media massa, swasta, LSM pemerhati keluarga TKI, pihak perguruan tinggi.	Belum ada	Publik turut berpartisipasi dalam memenuhi kebutuhan sumber daya program Bina Keluarga TKI
10.	Menyusun kriteria kerjasama agar tercapai ketersediaan SDM, dana dan fasilitas yang efektif.	Membuat petunjuk teknis kerjasama dengan pihak luar serta menyepakati adanya MOU.	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Kerjasama dapat terjalin antara tim Pokja dengan pihak luar.



Tabel 29 (lanjutan)

No	Model Aktivitas	Bagaimana Dilakukan	Oleh Siapa	Real World	Masukan Perbaikan/Perubahan
11.	Pemantauan konsistensi <i>stakeholder</i> dalam menjalankan Tupoksi dan adanya penganggaran dana serta ketersediaan fasilitas.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Memahami tupoksi dari tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa. Dengan demikian proses pemantauan dapat berjalan.</li> <li>Penganggaran direalisasikan di tingkat kabupaten dan desa.</li> <li>Memanfaatkan fasilitas yang ada untuk tempat sekretarian dan tempat dokumentasi.</li> </ol>	Tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Belum ada	Terjadi pemantauan oleh <i>stakeholder</i> sesuai amanah Permen Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No.20 Tahun 2010.

Sumber: Data Diolah, 2017.

Tahapan dalam SSM sifatnya adalah *learning cycle* atau berulang. Setelah membuat model tindakan atau aktivitas yang ideal atau diinginkan, kemudian menemukan perbedaan antara situasi permasalahan yang ada dan berusaha menemukan upaya untuk melakukan perbaikan atau perubahan, bukan berarti berhenti begitu saja. Siklus yang terjadi dalam SSM akan terus berjalan selama masih ada situasi-situasi yang menimbulkan masalah yakni adanya *environmental constraint*. Proses perubahan atau perbaikan menyesuaikan dengan situasi yang terjadi dan hal sangat mungkin terjadi dalam menghadapi persoalan yang kompleks.

Tindakan untuk memperbaiki situasi dapat dengan mengubah struktur,



proses atau prosedur dan sikap, seperti dalam implementasi program Bina Keluarga TKI yang merupakan suatu sistem kegiatan yang sangat kompleks terdiri dari bidang pemberdayaan ekonomi, ketahanan dan kesejahteraan keluarga, serta bidang perlindungan anak. Implementasi program ini bersifat multi sektoral, melibatkan banyak stakeholder dari pihak pemerintah daerah, kecamatan dan desa, LSM pemerhati keluarga TKI, unsur perguruan tinggi serta masyarakat.

Model konseptual dalam implementasi program Bina Keluarga TKI, sebaiknya bisa diuraikan menjadi tindakan nyata. Berdasarkan proses perbandingan antara situasi permasalahan yang ada dan model konseptual yang dibuat, dapat diketahui bahwa ada banyak aktivitas dalam sistem yang dalam dunia nyata atau realitasnya belum dilakukan. Hanya bagian kecil saja aktivitas dalam sistem tersebut yang sudah terlaksana berdasarkan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI No. 20 Tahun 2010 mengenai Bina Keluarga TKI yaitu proses sosialisasi. Secara keseluruhan pelaksanaannya belumlah optimal, masih sangat jauh dari indikator keberhasilan. Dengan demikian harus ada perubahan atau perbaikan. Tindakan atau aktivitas yang dibutuhkan dalam rangka perubahan dan perbaikan dilakukan melalui FGD. Hasil diskusi pada FGD dapat dilihat pada tabel 28 berikut ini:



**Tabel 30. Rencana Tindak sebagai Upaya Perbaikan Permasalahan Implementasi Program Bina Keluarga TKI.**

No	Rencana Tindak	Pelaksana
1	Resosialisasi Permen Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak RI No.20 Tahun 2010 di tingkat desa, kecamatan, kabupaten.	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang
2	Restrukturisasi Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa serta menyusun SOP yang implementatif sesuai kondisi desa sasaran.	Bupati Kabupaten Malang dan <i>leading sector</i> .
3	Penyediaan data kondisi keluarga TKI (Bisa dilakukan dengan membuat Perdes Migrasi, dalam Perdes tersebut dibuat aturan salah satunya mengenai kewajiban calon TKI untuk memberikan data mengenai kondisi keluarga yang ditinggalkan)	Tim Pokja tingkat desa bekerjasama dengan aparat desa serta masyarakat..
4	Tim Pokja memahami permasalahan keluarga TKI dan melakukan komunikasi secara intensif.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
5	Identifikasi tujuan dan strategi implementasi program Bina Keluarga TKI	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa
6	Identifikasi model pengorganisasian yang optimal	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
7	Membandingkan hubungan dan keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan di antara lembaga-lembaga pelaksana di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa saat ini dengan yang diharapkan.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
8	Tersedianya akses formal pihak luar untuk berpartisipasi	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
9	Penyusunan model hubungan dan tata kerja tim Pokja dengan pihak luar	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.



Tabel 30 (lanjutan)

No	Rencana Tindak	Pelaksana
10	Kepatuhan <i>stakeholder</i> program Bina Keluarga TKI	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
11	Menyusun kriteria keterpaduan hierarki yang efektif	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
12	Pemantauan konsistensi <i>stakeholder</i> dalam menjalankan sesuai Tupoksi	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
13	Munculnya kebermaknaan terhadap keluarga TKI	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
14	<i>Top leader</i> berkomitmen menjalankan fungsi strategis.	Pimpinan Tim Pokja
15	Respon positif dan aktif dari tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
16	Tim Pokja tingkat kabupaten, kecamatan dan desa membuat kesepakatan rencana aksi, merinci dan menyusun dalam urutan yang tepat.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
17	Membentuk dan menjaga sikap dan komitmen dalam mengimplementasikan strategi program Bina Keluarga TKI.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
18	Adanya dukungan publik (masyarakat, swasta, media massa, LSM pemerhati keluarga TKI dll)	Masyarakat, swasta, media massa, masyarakat.
19	Identifikasi masalah SDM, dana dan fasilitas untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.



Tabel 30 (lanjutan)

No	Rencana Tindak	Pelaksana
20	Identifikasi kebutuhan SDM, dana dan fasilitas untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
21	Peningkatan kapasitas SDM, penganggaran dana dan penyediaan fasilitas untuk mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI (Hal ini dapat disinergikan dengan potensi yang sudah ada).	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
22	Tim Pokja tingkat kabupaten, kecamatan dan desa memahami persoalan keluarga TKI dan merumuskan kesepakatan kerja.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
23	Identifikasi program dan strategi.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
24	Menyusun rumusan instrument SDM, dana dan fasilitas	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
25	Membandingkan ketersediaan sumber-sumber di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa saat ini dengan yang diharapkan.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
26	Menyusun kriteria kerjasama agar tercapai ketersediaan SDM, dana dan fasilitas yang efektif.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.
27	Pemantauan konsistensi <i>stakeholder</i> dalam menjalankan Tupoksi dan adanya penganggaran dana serta ketersediaan fasilitas.	Tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa.

Sumber: Hasil Analisis, 2017.

Berdasarkan tabel perbandingan antar model konseptual dan realitas situasi permasalahan implementasi Bina Keluarga TKI, diperoleh masukan atau saran perubahan seperti tersaji dalam tabel di atas. Langkah tersebut adalah



dalam rangka tindakan perbaikan yang harus dilaksanakan dalam implementasi Bina Keluarga TKI yang dikumpulkan dari pendapat seluruh aktor yang terlibat dalam diskusi (FGD). Hampir seluruh tindakan atau aktivitas dalam model konseptual yang dibangun, belum terlaksana dalam implementasi Bina Keluarga TKI. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa berbagai aktivitas tersebut merupakan perubahan yang harus dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki situasi permasalahan. Berbagai aktivitas dalam model konseptual tersebut diharapkan dapat membentuk sistem yang diinginkan, tindakan atau aktivitas dalam sistem model konseptual merupakan rekomendasi hasil penelitian yang bisa menjadi rencana tindak bagi Pemerintah Kabupaten sebagai pemilik masalah dalam implementasi Bina Keluarga TKI.





## BAB VIII PENUTUP

### 8.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil dan pembahasan penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kegagalan implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI:
  - a. Permasalahan pengorganisasian kebijakan Bina Keluarga TKI disebabkan karena kurangnya intensitas komunikasi pada tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa. Kondisi tersebut menyebabkan lemahnya struktur Pokja, belum adanya kesepakatan program kerja, kurangnya keterpaduan hirarki. Di sisi lain tidak didukung dengan adanya data mengenai keluarga TKI serta tidak adanya akses formal pihak-pihak diluar tim Pokja untuk berpartisipasi.
  - b. Permasalahan sikap dan komitmen tim pokja disebabkan karena lemahnya kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder*. Hal ini menyebabkan lemahnya *top leader* sehingga berdampak pada kurangnya komitmen tim Pokja. Di satu sisi dukungan publik yang lemah turut mendukung permasalahan ini.
  - c. Pada sistem sumber daya terdapat permasalahan lemahnya SDM, dana dan fasilitas. Lemahnya sumber daya berdampak pada belum terciptanya keterpaduan hirarki pada tim Pokja dan kurangnya data mengenai keluarga TKI.

2. Dari berbagai permasalahan dalam implementasi program Bina Keluarga TKI dibuat 3 (tiga) definisi permasalahan dan dari definisi permasalahan tersebut dibangun 3 (tiga) model konseptual yang dianggap relevan



dalam memperbaiki situasi permasalahan. Ketiga model konseptual tersebut yaitu:

a. Model konseptual I: pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.

Langkah awal untuk menyelesaikan permasalahan yaitu dengan melakukan resosialisasi regulasi mengenai kebijakan Bina Keluarga

TKI selanjutnya merestrukturisasi tim Pokja Bina Keluarga TKI tingkat kabupaten, kecamatan dan desa serta membuat aturan pendukung

seperti SOP dalam rangka memperjelas kegiatan yang akan dilakukan. Untuk mewujudkan keberhasilan implementasi program

Bina Keluarga TKI dibutuhkan data mengenai kondisi keluarga TKI, tidak hanya data kuantitas jumlah keluarga yang ditinggalkan tetapi

juga kondisi kualitas hidupnya agar program yang akan dibuat tepat sasaran. Apabila data sudah tersedia maka langkah selanjutnya

adalah identifikasi tujuan dan strategi untuk mengimplementasikannya. Hasil identifikasi ini dibuat bahan dalam

mengidentifikasi model pengorganisasian yang optimal dan mengupayakan keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan di

antara lembaga-lembaga, instansi-instansi pelaksana di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Upaya yang dilakukan agar

implementasi program Bina Keluarga TKI bisa berhasil adalah dengan menyediakan akses formal pihak luar untuk berpartisipasi serta

adanya kepatuhan seluruh *stakeholder*.

Komponen tersebut perlu didukung dengan dukungan publik seperti media massa, pejabat-pejabat daerah atau kelompok





kepentingan. Selanjutnya adalah menyusun kriteria keterpaduan hierarki yang efektif antara tim internal Pokja dengan diluar tim Pokja serta dilakukan pemantauan secara konsisten agar dalam menjalankan program sesuai dengan Tupoksi. Harapannya jika hal tersebut berjalan maka pengorganisasian implementasi program Bina Keluarga TKI yang efektif dan optimal bisa terwujud.

b. Model konseptual II: sikap dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI.

Realita yang ada yaitu masalah belum adanya sikap dan komitmen *stakeholder* dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI. Tahap awal menyelesaikan masalah adalah dengan melakukan resosialisasi regulasi dan restrukturisasi tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa. Rendahnya kebermaknaan permasalahan keluarga TKI bagi *stakeholder* menyebabkan lemahnya *top leader* tim Pokja. Hal yang harus dilakukan adalah menyediakan data secara jelas kondisi keluarga TKI. Dengan adanya gambaran permasalahan keluarga TKI secara konkrit bisa memunculkan kebermaknaan keluarga TKI bagi *stakeholder*. Munculnya respon positif dan aktif dari tim Pokja desa, kecamatan dan kabupaten. Kondisi tersebut bisa mendukung terbentuknya kesepakatan tim Pokja untuk membuat rencana aksi, merinci dan menyusun dalam urutan yang tepat. Dengan demikian maka akan terbentuk dan terjaga sikap dan komitmen *stakeholder* dalam mengimplementasikan strategi program. Unsur-unsur tersebut harus didukung dengan adanya akses formal pihak luar untuk berpartisipasi.



Dukungan dari publik juga sangat diperlukan dalam rangka menguatkan implementasi program Bina Keluarga TKI hingga berhasil. Oleh karena itu proses pemantauan dan evaluasi sudah semestinya dilakukan secara berkala. Dengan demikian maka akan terwujud sikap dan komitmen yang nyata dari seluruh *stakeholder* dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI.

c. Model konseptual III: sumber daya yang memengaruhi implementasi program Bina Keluarga TKI.

Permasalahan lemahnya sumber daya (SDM, dana dan fasilitas) dalam proses implementasi program sangat mempengaruhi kurangnya keterpaduan hirarki pada tim Pokja. Sumber daya yang sangat tidak optimal juga memengaruhi ketidakterediaan data mengenai keluarga TKI. Langkah yang harus dilakukan adalah identifikasi kebutuhan sumber daya dan peningkatan kapasitas SDM, penganggaran di tingkat SKPD serta desa. Selanjutnya *stakeholder* harus memahami persoalan keluarga TKI sehingga tepat dalam mengidentifikasi tujuan dan strategi, menyusun rumusan instrumen SDM, dana dan fasilitas. Kemudian membandingkan antara ketersediaan sumber daya di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa dengan sumber daya yang diharapkan. Dengan keterbatasan yang ada maka dibutuhkan *support* dari pihak luar untuk berpartisipasi mewujudkan tujuan program Bina Keluarga TKI.

Unsur penunjang keberhasilan adalah dukungan publik, oleh karena itu perlu menyusun kriteria kerjasama antara tim Pokja kabupaten, kecamatan dan desa dengan publik. Apabila semua





unsur bisa berjalan maka dibutuhkan pemantauan konsistensi *stakeholder* sesuai Tupoksi dan pemantauan terhadap ketersediaan anggaran yang memadai. Dengan demikian maka tim Pokja berkomitmen, sumber dana dan fasilitas tersedia.

d. Model konseptual IV: implementasi kebijakan Bina Keluarga TKI. Model ini merupakan gabungan ketiga model diatas sebagai solusi dari kegagalan implementasi yang terjadi. Tahap awal yang dilakukan adalah melakukan resosialisasi regulasi, selanjutnya mengidentifikasi masalah dan kebutuhan sumber daya untuk mengimplementasikan program. Hasil identifikasi digunakan untuk melakukan restrukturisasi tim Pokja di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. *Stakeholder* yang dilibatkan adalah pihak-pihak yang dapat berkontribusi memecahkan permasalahan keluarga TKI, tidak hanya dari pihak pemerintah tetapi juga dari pihak swasta, tokoh masyarakat, serta LSM pemerhati permasalahan keluarga TKI. Kemudian dilakukan peningkatan kapasitas sumber daya sangat penting untuk diperhatikan. Jika sumber daya terpenuhi maka upaya penyediaan data dapat direalisasikan. Dengan demikian deskripsi permasalahan kelompok sasaran dapat disajikan dengan detail sehingga dapat memunculkan kebermaknaan terhadap kelompok sasaran. Hal ini menjadi dasar bagi tim Pokja untuk melakukan identifikasi tujuan dan strategi yang akan dilakukan sesuai dengan masalah yang akan dipecahkan.

Komitmen *top leader* memegang peranan penting dalam menjalankan kesepakatan sesuai tugas dan fungsi, kemudian





didukung dengan respon positif dan aktif dari tim Pokja. Disisi lain dibutuhkan hubungan tata kerja dan kerjasama tim Pokja dengan pihak luar serta menciptakan kepatuhan *stakeholder*.

Unsur-unsur tersebut perlu dukungan publik seperti media massa, pejabat-pejabat daerah atau kelompok kepentingan. Selanjutnya menyusun kriteria keterpaduan hierarki yang efektif antara tim internal Pokja dengan diluar tim Pokja dan dibarengi dengan pemantauan secara konsisten agar dalam menjalankan program sesuai dengan Tupoksi. Jika hal tersebut berjalan maka implementasi program Bina Keluarga TKI dapat berhasil berjalan secara efektif.

## 8.2. Saran

Berdasarkan 4 (empat) model konseptual diatas, menghasilkan saran sebagai berikut:

- a. Pengorganisasian implementasi program Bina Keluarga TKI dilakukan dengan melakukan resosialisasi regulasi kebijakan Bina Keluarga TKI, selanjutnya dilakukan restrukturisasi tim Pokja dan penyediaan data keluarga TKI. Setelah ada data maka akan bisa memahami persoalan, mengidentifikasi tujuan dan strategi, menyediakan akses formal dengan pihak luar untuk ikut berpartisipasi, serta menyusun model hubungan tata kerja. Aspek kepatuhan merupakan hal penting mewujudkan keberhasilan. Komponen lain yang juga penting adalah dukungan publik, menyusun kriteria keterpaduan yang efektif dan selalu dilakukan pemantauan konsistensi *stakeholder* dalam menjalankan Tupoksi.
- b. Permasalahan sikap dan komitmen diselesaikan dengan cara resosialisasi regulasi dan restrukturisasi tim Pokja kabupaten, kecamatan



dan desa, kemudian menyediakan data kondisi keluarga TKI dengan demikian akan muncul kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI. Dengan adanya kebermaknaan maka memunculkan komitmen *top leader* dan diiringi dengan respon positif dan aktif dari anggota Pokja.

Langkah selanjutnya adalah membuat kesepakatan rencana aksi, menyediakan akses formal dengan pihak luar, mengupayakan dukungan publik dan dilakukan pemantauan serta evaluasi.

- c. Permasalahan sumber daya pada tim Pokja tingkat kabupaten, kecamatan, desa dapat diatasi jika mampu mengidentifikasi kebutuhan, tujuan, strategi dan meningkatkan kapasitas sumber daya manusia, dana serta fasilitas. Selanjutnya tim Pokja dapat merumuskan kesepakatan kerja dan kerjasama antar *stakeholder*. Disisi lain dibutuhkan akses formal pihak luar untuk berpartisipasi dan adanya dukungan publik. Faktor pemantauan harus terus dilakukan dengan tujuan agar terjaga konsistensi dan komitmen tim Pokja tingkat desa, kecamatan dan kabupaten serta menjaga ketersediaan sumber dana, SDM dan fasilitas.
- d. Mengatasi permasalahan kegagalan implementasi program Bina Keluarga TKI dengan cara resosialisasi regulasi, mengidentifikasi masalah dan kebutuhan sumber daya serta restrukturisasi tim Pokja. Kemudian melakukan upaya peningkatan kapasitas sumber daya dan menyediakan data mengenai keluarga TKI dengan demikian muncul kebermaknaan terhadap permasalahan keluarga TKI bagi stakeholder. Langkah selanjutnya adalah identifikasi tujuan dan strategi, dan disertai komitmen dari *top leader* serta respon positif dari anggota tim Pokja. Kondisi tersebut harus didukung dengan ketersediaan akses formal pihak







kebermaknaan permasalahan keluarga TKI maka keinginan untuk menjalankan program juga sangat lemah.

- c. Mazmanian dan Sabatier (1981) mengemukakan prosentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran turut mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Kondisi empiriknya adalah kelompok sasaran lebih sedikit dibandingkan total penduduk yang ada.

Namun dalam kenyataannya kebijakan Bina Keluarga TKI belum berjalan dengan efektif dan efisien.

- d. Pengorganisasian dalam mengimplementasikan program Bina Keluarga TKI membutuhkan komunikasi secara intensif diantara tim Pokja. Edward III, 1980; Van Meter dan Van Horn, 1975; Hogwood dan Gunn, 1978; 1986; Grindle 1980; Iqbal Ahmad, et.all, 2012 mengemukakan komunikasi merupakan unsur penting yang menyebabkan keberhasilan sebuah kebijakan. Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan. Howlet dan Ramesh (1998) menyatakan bahwa aktor dalam proses kebijakan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana pola perilaku ini terlibat dalam sebuah kondisi sebagai subsistem kebijakan. Koordinasi menyangkut pelaksanaan kekuasaan (Hogwood, dan Gunn 1978; 1986). Moulton dan Sandfort (2015) menegaskan proses terakhir yang membentuk program utama dalam ranah tindakan strategis adalah kegiatan koordinasi. Pada hasil penelitian, Matei dan Dogaru (2012) berpendapat jika ada koordinasi dalam *stakeholder* maka kesepakatan akan bisa diwujudkan. Saptandari (2014), upaya-upaya koordinasi dan sinergisitas antara instansi terkait dan



masyarakat sangat diperlukan dalam pembangunan keluarga. Apabila komunikasi longgar maka berpengaruh terhadap lemahnya struktur Pokja. Berkaitan dengan struktur birokrasi Edward III (1980) menyatakan ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. Carter (2014) menyatakan kesenjangan perencanaan dapat menyebabkan krisis implementasi, disisi lain faktor sosial: ekonomi, kelembagaan dan politik dikenal mempengaruhi keberhasilan implementasi tetapi jarang dimasukkan dalam proses perencanaan sebuah program. Karakteristik lembaga dan penguasa dalam mengimplementasikan setiap program perlu keterbukaan dan kejelasan agar dapat dipahami para pelaksana dan tidak menimbulkan kebingungan (Grindle, 1980). Dalam pelaksanaan program harus jelas dan dapat dipahami semua unsur pelaksana sehingga ada kesatuan tindak untuk mewujudkan kebijakan ke arah yang sesuai keinginan bersama. Hogwood dan Gunn, 1978:1986; Grindle, 1980, mengemukakan bahwa harus terdapat kondisi kepatuhan, ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dari siapapun dalam sistem administrasi. Pembahasan mengenai kemampuan membuat kesepakatan dalam implementasi kebijakan, Matei dan Dogaru (2012) mengemukakan bahwa kemampuan koordinasi sangat mempengaruhi kesepakatan antar departemen. Tujuan kebijakan harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dimana pelaksanaan program dapat dimonitor (Hogwood dan



Gunn, 1978; 1986). Dalam implementasi kebijakan hendaknya memiliki kesepakatan yang tinggi terhadap pencapaian tujuan (Mazmanian dan Sabatier, 1981). Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas (Grindle, 1980). Apabila kesepakatan dapat terwujud maka akan terlaksana keterpaduan hirarki tim Pokja. Mazmanian dan Sabatier (1981) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan juga ditentukan oleh seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Hal ini berarti dibutuhkan akses dengan pihak luar, Van Meter dan Van Horn (1975) menyatakan bahwa komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Riggs (1986) menjelaskan pada dasarnya alat utama kegiatan seluruh pemerintah adalah birokrasi negara. Ini tidak berarti lembaga-lembaga negara seperti lembaga legislatif, kehakiman, partai-partai politik, perusahaan-perusahaan negara, organisasi swasta dan masyarakat pada umumnya tidak memainkan peranan dalam ikut menentukan keberhasilan dan kegagalan program-program pemerintah. Mazmanian dan Sabatier (1981), masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya, dan partisipasi bisa berasal dari pihak swasta atau lembaga swadaya masyarakat dalam proses implementasi itu, maka keterlibatan atau partisipasi *stakeholder* di luar Tim Pokja di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa dirasa sangat penting. Huntington dan Nelson (1990) menambahkan partisipasi



merupakan ciri khas dari masyarakat modern. Uraian konsep diatas harus didukung dengan ketersediaan data mengenai keluarga TKI.

- e. Sikap dan komitmen *stakeholder* program Bina Keluarga TKI dapat berhasil apabila ada komitmen dari *top leader*. Holm (2012) menyampaikan bahwa kepemimpinan mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Ahmad (2012) mengemukakan kurangnya kepemimpinan visioner menyebabkan *gap* implementasi kebijakan. Selanjutnya Grindle (1980) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 2 variabel yaitu variabel isi kebijakan (*content of policy*) dan variabel lingkungan implementasi (*context of implementation*). Letak pengambilan keputusan masuk dalam variabel *content of policy*. Mazmanian dan Sabatier (1981), Van Meter dan Van Horn (1975) menyatakan komitmen para pejabat badan pelaksana merupakan variabel yang paling berpengaruh terhadap hasil kebijakan, Mazmanian dan Sabatier menyatakan lembaga-lembaga atasan dari badan-badan pelaksana ialah lembaga-lembaga yang mempunyai wewenang kontrol terhadap kewenangan hukum, dan sumber-sumber keuangan badan-badan pelaksana tersebut. Kemudian Sabar (2008) menegaskan bahwa tugas pemimpin adalah mendidik bagaimana masyarakat berpartisipasi dalam pembangunan, bagaimana membangun politik secara dewasa, membangun kesadaran partisipasi dalam pembangunan. Edward III (1980), para pelaksana harus mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan sebuah kebijaksanaan. Hogwood dan Gun (1978; 1986) langkah menuju tercapainya tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh





setiap pihak yang terlibat. Grindle (1980) bahwa pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari prosesnya. Mazmanian dan Sabtier (1981) mudah atau tidaknya masalah dikendalikan memengaruhi implementasi kebijakan. Oleh karena itu dibutuhkan adanya dukungan publik. Aminuzzaman (2013) dalam hasil penelitiannya bahwa implementasi kebijakan membutuhkan partisipasi masyarakat dan *stakeholder*. Mazmanian dan Sabatier (1983) keberhasilan implementasi kebijakan setiap program membutuhkan sentuhan-sentuhan dukungan dari instansi-instansi atasan, perhatian publik dan perhatian media. Nasrulhaq, (2014) menyampaikan bahwa media memiliki peran strategis dalam kebijakan masyarakat. Sejak orde lama sampai era reformasi, media massa memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional.

Grindle (1980) menyampaikan bahwa variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi. Disisi lain Tummers dan Bekkers (2014) mengemukakan bahwa kebermaknaan (*meaningfulness*) klien mempengaruhi keinginan (*willingness*) untuk melaksanakan kebijakan publik. Aminuzzaman (2013) dan Ahmad (2012) menegaskan bahwa kemauan politik merupakan faktor signifikan yang membentuk dan mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik.

- f. Keberhasilan implementasi program Bina Keluarga TKI harus didukung dengan ketersediaan sumber daya (SDM, dana dan fasilitas). Mazmanian dan Sabatier (1981), Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa dana adalah sumber daya yang digunakan, faktor penyokong yang vital dalam terselenggaranya sebuah kebijakan. Hogwood dan Gunn





(1978, 1986) menambahkan bahwa untuk pelaksanaan program harus tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai. Van Meter dan Van Horn (1975), kapasitas SDM merupakan salah satu faktor yang turut mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Hogwood dan Gun (1978; 1986) menyebutkan bahwa dalam proses implementasi kebijakan perlu adanya pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Van Meter dan Van Horn (1975); Edwards III (1980); Mazmanian dan Sabatier (1981) sumber-sumber yang dimaksud meliputi staf yang memadai baik dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran dan kelompok masyarakat serta swasta memiliki peranan yang penting untuk mewujudkan keberhasilan serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka. Hogwood dan Gunn (1978; 1986) tersedianya waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai dan perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia. Menurut Edward III (1980), Fasilitas yang dimaksudkan dalam hal ini adalah fasilitas fisik yang bisa jadi merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi.





## DAFTAR PUSTAKA

Ahmad, Iqbal et.al, 2012. *Implementation Gaps in Educational Policies of Pakistan: Critical Analysis of Problems and Way Forward*. *International Journal of Humanities and Social Science* Vol. 2 No. 21.

Ainsworth, Frank, dan John Berger. 2014. Family Inclusive Child Protection Practice: The History of The Family Inclusion Network and Beyond. Australia: *Journal of The Children Australia* Vol. 39 No. 2, doi: 10.1017/cha.2014.1, Pp. 60-64.

Aminullah, Erman. 2004. *Berpikir Sistemik Untuk Pembuatan Kebijakan Publik, Bisnis, dan Ekonomi*. Jakarta: PT Ikrar Mandiriabadi.

Aminuzzaman, Salahuddin M. 2013. *Dynamics of Public Policy: Determinants of Policymaking and Implementation in Bangladesh*. *Public Organiz Rev* (2013) 13:443–458.

Atkinson, A. and F. Messy. 2015. *Financial Education for Migrants and their Families*, *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 38, OECD Publishing.

BNP2TKI. 2015. *Data Penempatan TKI Daerah Asal Kabupaten Malang Periode 2011 s.d 2015 (s.d 30 April)*. Malang: Pusat Penelitian dan Pengembangan Informasi Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data.

Broadley, Karen. 2014. *Equipping child protection practitioners to intervene to protect children from cumulative harm: legislation and policy in Victoria, Australia*. *Australian Journal of Social Issues* Vol.49 No.3, 2014. Hal. 265-393.

Candrasari, Yuli. 2010. Pola Komunikasi Keluarga dan Pola Asuh Anak TKW. *Jurnal Ilmu Komunikasi*, 2 (2). ISSN 127164-9644. [http:// eprints. upnjatim. ac.id/3186/1/7\\_Pola\\_Komunikasi\\_Keluarga.pdf](http://eprints.upnjatim.ac.id/3186/1/7_Pola_Komunikasi_Keluarga.pdf) (Diakses pada tanggal 15 Agustus 2016)

Carter, Sarah Kathleen. 2014. *Improving conservation effectiveness and addressing the planning-implementation gap: a perspective from Wisconsin*. *Dissertation. Forestry*. University Of Wisconsin-Madison.

Chan, Carol. 2014. *Gendered Morality and Development Narratives: The Case of Female Labor Migration from Indonesia*. *Sustainability* 2014, 6, 6949-6972; doi:10.3390/su6106949. ISSN 2071-1050.

Checkland, Peter, dan Jim Scholes. 1990. *Soft Systems Methodology in Action*. England: West Sussex PO19 IUD.





Checkland, Peter and Poulter, John. 2006. *Learning for Action: A Short Definitive Account of Soft System Methodology and its use for Practitioners*. Chichester: John Wiley and Sons Limited.

Dunn, Wilian. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.

El-Jardali, Fadi. Lama Bou-Karroum, Nour Ataya, Hana Addam El-Ghali, dan Rawan Hammoud. 2014. *A retrospective health policy analysis of the development and implementation of the voluntary health insurance system in Lebanon: Learning from failure*. *Social Science & Medicine* 123 (2014) 45-54.

Emzir. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif: Analisis Data*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Erfina Agesty A, Elly Malihah. Konflik Istri Dan Mertua Pada Keluarga Tenaga Kerja Indonesia Di Desa Bojongkunci. *SOSIETAS*, Vol. 7, No. 2, 2017.

Fischer, Frank, Gerald J. Miller, dan Mara S. Sidney. 2015. *Handbook Analisis Kebijakan Publik* (Diterjemahkan oleh Imam Baihaqie). Bandung: Nusa Media.

Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. America. Princeton University Press.

Holm, Margaret. 2012. *Analytical Frame For Public Policy Implementation*. Dissertation. School of Public Health. The University of Texas

Hogwood, Brian W, dan Gunn, Lewis A., 1986. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Univesity Press.

Howlett, Michael dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.

[http://donomulyo.malangkab.go.id/?attachment\\_id=dgdxsizdgpao&paged=15](http://donomulyo.malangkab.go.id/?attachment_id=dgdxsizdgpao&paged=15)  
(diakses pada tanggal 17 Mei 2016).

[http://donomulyo.malangkab.go.id/?attachment\\_id=dgdxsizdgpao&paged=16](http://donomulyo.malangkab.go.id/?attachment_id=dgdxsizdgpao&paged=16)  
(diakses pada tanggal 17 Mei 2016).

<http://donomulyo.malangkab.go.id/?paged=4> (diakses pada tanggal 17 Mei 2016).

<http://donomulyo.malangkab.go.id/?cat=10> (diakses pada tanggal 5 Februari 2015).





<http://kpppa.malangkab.go.id/berita-428.html>. Kelompok Kerja Bina Keluarga TKI (diakses pada tanggal 5 Februari 2015).

<https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3588524/banyak-jadi-korban-kekerasan-seks-lp3tp2a-ajak-peduli-anak-tki> (diakses pada tanggal 27 Maret 2018).

<http://p2tp2a-malangkab.org/profil-p2tp2a-kabupaten-malang/> (diakses pada tanggal 16 September 2016).

<http://www.antaraneews.com/berita/433091/tkw-dominasi-gugatan-cerai-di-malang>. TKW dominasi gugatan cerai di Malang (diakses pada tanggal 5 Februari 2015).

[http://www.gugustugastrafficking.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2355:pembentukan-kelompok-kerja-bina-keluarga-tki-harus-tersebar-di-seluruh-wilayah-kabupaten-malang&catid=235:info&Itemid=282](http://www.gugustugastrafficking.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2355:pembentukan-kelompok-kerja-bina-keluarga-tki-harus-tersebar-di-seluruh-wilayah-kabupaten-malang&catid=235:info&Itemid=282) (diakses pada tanggal 7 Februari 2015).

<http://www.malangkab.go.id/site/read/detail/374/kantor-pemberdayaan-perempuan-dan-perindungan-anak.html> 10 (diakses pada tanggal 5 Februari 2015).

<http://www.suarabmi.com/2018/01/jadi-runner-up-tkw-dominasi-gugat-cerai.html> (diakses pada tanggal 18 Maret 2018).

Kartikasari, Nidya. 2013. *Effects Of Labor Immigration Policies On Indonesian Migrant Workers In Japan And South Korea*. Disertasi. National Graduate Institute for Policy Studies.

Kosse, Anneke, dan Robert Vermeulen. 2014. *Migrants' Choice of Remittance Channel: Do General Payment Habits Play a Role?* World Development Vol. 62, Hal. 213–227, 2014.

Laporan kegiatan Bina Keluarga TKI Tahun 2014 oleh Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Malang

Latifah, Nur Aini, J. G. Nirbito, Sa'dun Akbar, Siti Malikhah Towaf. 2013. Dampak Pendidikan dan Pelatihan untuk Peningkatan Kualitas SDM dan Ketahanan Keluarga Tenaga Kerja Indonesia Purna: Kasus pada Keluarga TKI di Kabupaten Tulungagung. Disertasi. Diakses pada 11 April 2018.

LKPJ Kepala Daerah Kabupaten Malang. 2014. Bappekab.Malangkab.go.id

Matei, Ani dan Tatiana - Camelia Dogaru. 2012. *Coordination of Public Policies in Romania. An Empirical Analysis*. 1<sup>st</sup> World Congress of Administrative &





*Political Sciences (ADPOL-2012)*, Procedia - Social and Behavioral Sciences 81 ( 2013 ) Hal. 65 – 71

Mazmanian, Daniel, and Paul A Sabatier. 1981. *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass, D.C: Heath.

McConnell, Allan. 2007. *What is Policy Change? A Small Step on an Uneven Road*. Canberra. Australia.

Moleong, Lexy J. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Nijnatten, Carolus Van, Marit Hopman, dan Trudie Knijn. 2014. *Child Protection Victims and The 'Evil Institution'*. Netherlands: [www.mdpi.com/journal/socsci](http://www.mdpi.com/journal/socsci), Soc. Sci. 2014, 3, 726-741; doi: 10.3390/socsci3040726.

Olswang, Lesley B dan Patricia A. Prelock. 2015. *Bridging The Gap Between Research and Practice: Implementation science*. Journal of Speech, Language, and Hearing Research Vol. 58. S1818–S1826. December 2015.

Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York:Plume.

Parson, Wayne. 2001. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practise of Public Analysis*. Alih bahasa oleh Tri Wibowo Budi Santoso. 2005. *Public policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan Publik*. Prenada Media Grup. Jakarta.

Peraturan Bupati Malang Nomor 42 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No. 20 Tahun 2010 Tentang Panduan Umum Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia.

Quiroga, Manuela Garcia dan Catherine Hamilton-Giachritsis. 2014. *"In the name of the children": Public policies for children in out-of-home care in Chile. Historical review, present situation and future challenges*. Children and Youth Services Review 44 (2014) 422–430.

Riggs, Fred W. 1986. *Administrasi Pembangunan Batas-Batas, Strategi Pembangunan Kebijakan dan Pembaharuan Administrasi*. Jakarta CV.Rajawali.

Saini, Michael A, Tara Black, Barbara Fallon, et al. 2013. *Child Custody Disputes within the Context of Child Protection Investigation: Secondary Analysis of*





the Canadian Incident Study of Reported Child Abuse and Neglect.  
Kanada: *Journal of Child Welfare* Vol. 92 No.1.

Saptandari, Pinky. 2014. Kebijakan Pembangunan Keluarga: Peluang Peningkatan Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga. Surabaya: *Jurnal Biokultur* Vol. III No. 1, Januari-Juni 2014, Hal. 230-250.

Senge, Peter M. 1996. Disiplin Kelima Seni & Praktek dari Organisasi Pembelajar. Jakarta: Binarupa Aksara.

Sjafari, Agus. 2014. *Kemiskinan dan Pemberdayaan Kelompok*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Sunarti, Euis. 2006. *Indikator Keluarga Sejahtera: Sejarah Pengembangan, Evaluasi dan Keberlanjutannya*. Bogor: Fakultas Ekologi Manusia IPB.

Surat Keputusan Bupati Malang Nomor 180/092/KEP/421.013/2013 Tentang Kelompok Kerja Bina Keluarga Tenaga Kerja Indonesia di Kabupaten Malang.

Sugiyono. 2010. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.

Thoha, Miftah. 2003. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta. PT.Raja Grafindo Persada.

Tummers, Lars. dan Victor Bekkers. 2014. *Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. Public Management Review, 16(4), Hal. 527-547.*

Undang-Undang Republik Indonesia No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

Van Meter, D.S dan Van Horn, C.E. 1978. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Administration and Society.

Wafirotin, Khusnatul Zulfa. 2013. Dampak Migrasi Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Keluarga TKI di Kecamatan Babadhan di Kabupaten Ponorogo. Ponorogo: *Jurnal Ekuilibrium*, Volume 11, Nomor 2, Maret 2013.

Wahab, Solichin Abdul. 2005. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara Edisi kedua*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

\_\_\_\_\_. 2014. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

Walsh, Froma. 1996. The Concept of Family Resilience: Crisis and Challenge. Chicago: *Special Section of Family Resilience: A concept and Its Application*, Fam Proc 35: 261-281, 1996.





Weimer, David L. dan Vining Aidan R. 1992. *Policy Analysis*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.

Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS.

Winarnie, Liliek F dkk. 2014. *Data dan Informasi. Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri*. Jakarta: Pusat Data dan Informasi Ketenagakerjaan. Badan Penelitian Pengembangan dan Informasi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Yuningsih, Nisma Neni Sri Handayani Hanum. Sri Hartati. 2011. *Studi Ketahanan Keluarga Pada Pasangan Suami-Istri TKI*. <http://repository.unib.ac.id/id/eprint/1791> (Diakses pada 11 April 2018)

Yunitasari, Winda. *Perubahan fungsi keluarga Tenaga Kerja Wanita di Kecamatan Watulimo, Kabupaten Trenggalek*. *Jurnal Online UMM*, (01-01).

Zainol, Fakhrol Anwar. Wan Norhayate Wan Daud, Zulhamri Abdullah & Mohd Rafi Yaacob. 2014. *Overcoming Poverty through Social Entrepreneurship: A Conceptual Paper*. *International Business Research*, Vol.7, No.7; 2014. Hal. 183-188. ISSN 1913-9004 E-ISSN 1913-9012.