

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Nepal merupakan negara yang terletak di tengah pegunungan Himalaya. Negara berpenduduk 28,17 juta jiwa ini berbatasan langsung dengan Cina di sebelah utara dan India di sebelah selatan, timur dan barat. Berdasarkan data dari Bank Dunia, Nepal termasuk negara dengan pendapatan rendah dengan GDP sebanyak 19,77 miliar USD pada tahun 2014. Mayoritas warga Nepal berprofesi sebagai petani, dengan sebagian besar hidup di wilayah dataran ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), 2016).

Perdagangan organ tubuh manusia adalah salah satu jenis kejahatan transnasional yang marak terjadi dalam dua dekade terakhir. Nepal merupakan salah satu negara sumber organ ilegal di dunia, dengan India sebagai negara tujuan utama penjualan tersebut. Letak India yang berbatasan langsung dengan Nepal dan adanya *open border policy* antar kedua negara tersebut kemudian menjadikan India sebagai destinasi utama perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ([www.aljazeera.com](http://www.aljazeera.com), 2016).

Sebagai upaya untuk menanggulangi perdagangan organ tubuh manusia, sejak tahun 2007, Pemerintah Nepal mengeluarkan kebijakan *Human Trafficking and Transportation (Control) Act 2064 (HTTCA)*. Kebijakan ini secara umum memiliki tujuan untuk mengatur mengenai perdagangan manusia, termasuk di dalamnya perdagangan manusia dengan tujuan eksploitasi organ tubuh manusia.

Dalam *Human Trafficking and Transportation (Control) Act 2064*, pasal 4 ayat (1) dijelaskan bahwa, ekstraksi organ yang dilakukan secara ilegal dan tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang ada dapat dikategorikan sebagai perdagangan manusia. Pada Pasal 4 ayat (2) bagian (b) dijelaskan bahwa seseorang dapat dianggap telah melakukan transportasi manusia, jika;

*“To take anyone from his /her home, place of residence or from a person by any means such as enticement, inducement, misinformation, forgery, tricks, coercion, abduction, hostage, allurements, influence, threat, abuse of power and by means of inducement, fear, threat or coercion to the guardian or custodian and keep him/her into ones custody or take to any place within Nepal or abroad or handover him/her to somebody else for the purpose of prostitution and exploitation.”*

Dalam kaitannya dengan ayat di atas, dalam HTTCA pasal 2 poin (e) kata eksploitasi didefinisikan sebagai kegiatan yang mempergunakan manusia sebagai budak terikat serta kegiatan yang berkaitan dengan ekstraksi organ tubuh manusia yang dilakukan secara ilegal ([www.lawcommission.gov.np](http://www.lawcommission.gov.np), 2015).

Meskipun telah terdapat hukum yang mengatur mengenai perdagangan organ dan upaya dari pemerintah dan organisasi terkait, tetapi pada kenyataannya kebijakan tersebut tidak mampu menghentikan praktek kejahatan tersebut. Selama kurun waktu tahun 2010 hingga tahun 2015, terdapat setidaknya 300 orang yang pernah menjual organ tubuhnya ke India ([www.pprnepal.org.np](http://www.pprnepal.org.np), 2015). Pada tahun 2016, kembali dilaporkan terdapat 119 kasus perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India ([www.thehimalayantimes.com](http://www.thehimalayantimes.com), 2017). Selain itu, kasus perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India yang awalnya hanya berpusat di Distrik Kavrepalanchowk

justru menyebar ke wilayah- wilayah lain, seperti; Sindhupalchowk, Rasuwa, Makwanpur, Bardiya, dan Gorkha (INSEC, 2017).

Setiap tahunnya India membutuhkan sekitar sebanyak 200.000 ginjal serta 100.000 hati untuk kebutuhan transplantasi, dimana hanya dua hingga tiga persen dari kebutuhan tersebut yang dapat terpenuhi (www.reuters.com, 2016). Selain kebutuhan domestik akan organ tubuh manusia, permintaan juga datang dari luar negeri. Selama dua dekade terakhir, India dikenal sebagai salah satu negara transit, sumber dan asal organ tubuh manusia ilegal di dunia. Nancy Scheper-Hughes, seorang pakar Antropologi Medis menggunakan istilah “*organ’s bazaar*” untuk mendeskripsikan (Scheper-Hughes, 2000).

Sebagai negara tujuan utama perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal, India sebenarnya juga memiliki regulasi untuk menghambat praktik kejahatan tersebut. Pada tahun 1994, India mulai memberlakukan *Transplantation of Human Organ Act (THO)*. Regulasi milik India ini menegaskan bahwa kegiatan yang berkaitan dengan perdagangan organ merupakan pelanggaran hukum yang dapat dihukum dengan hukuman penjara. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa hanya keluarga dekat yang dapat mendonorkan organ hidup, dimana kerabat dekat yang dimaksud adalah ayah, ibu, saudara kandung, anak dan pasangan serta kakek dan nenek. Dokumen mengenai bukti ikatan kekerabatan seperti akte kelahiran, akte nikah, dan foto keluarga juga harus ditunjukkan sebelum dilakukannya proses ekstraksi organ. Untuk mendonorkan organ, pendonor juga harus berusia di atas 18 tahun dan memberikan dokumentasi identitas berupa tanda pengenal, paspor maupun surat izin

mengemudi (Shroff, 2009). Meskipun persyaratan untuk melakukan proses ekstraksi organ tubuh manusia membutuhkan berbagai macam dokumen, tetapi dokumen-dokumen tersebut dapat dengan mudah dipalsukan oleh para pelaku sehingga ekstraksi organ dapat dilakukan (Asia Foundation, 2015).

Di tingkat internasional, pada tahun 2011, Nepal meratifikasi *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols*, yang merupakan perjanjian multilateral yang menentang adanya kejahatan transnasional terorganisir, termasuk di dalamnya perdagangan manusia dengan tujuan eksploitasi organ tubuh manusia (www.unodc.org, 2017).

Proses rekrutmen korban dilakukan melalui seorang perantara. Para perantara tersebut menawarkan sejumlah besar uang yang berkisar antara 30.000 hingga 50.000 USD 300 hingga 600 juta Rupiah (www.edition.cnn.com, 2015). Di samping itu, para perantara juga membujuk korban dengan berbagai macam alasan, seperti; tidak akan adanya efek samping, satu ginjal saja sudah cukup, ginjal akan tumbuh kembali, kesempatan untuk bepergian ke luar negeri serta berbagai rayuan lainnya. Setelah korban menyetujui tawaran pelaku, korban kemudian dibawa ke Kathmandu untuk dilakukan cek darah lalu selanjutnya dibawa ke India untuk dilakukan proses ekstraksi organ. Masalah muncul ketika banyak korban yang kembali ke Nepal dengan jumlah uang kurang dari apa yang dijanjikan (www.edition.cnn.com, 2014).

Setelah dilakukan ekstraksi organ tubuh, mayoritas korban mengalami berbagai macam gangguan kesehatan. Gangguan kesehatan tersebut biasanya berupa sakit punggung kronis, sakit kepala, mual dan gangguan kesehatan lainnya (Asia

Foundation, 2015). Selain itu, korban juga memiliki resiko yang tinggi dalam mengalami infeksi atau tertular penyakit berbahaya yang disebabkan oleh proses ekstraksi organ yang tidak dilakukan sesuai dengan standar medis. Kondisi kesehatan korban yang buruk pada akhirnya menghambat produktivitas korban dan membuat korban tidak mampu bekerja, akibatnya korban justru berada dalam kondisi ekonomi yang lebih buruk daripada sebelumnya.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dilihat bahwa perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India sebenarnya adalah masalah yang serius dan sulit dihentikan meskipun sudah terdapat kebijakan untuk menanggulangi permasalahan tersebut. Hingga saat ini kejahatan ini belum banyak mengundang perhatian para peneliti. Oleh karena itu penulis berupaya mengangkat masalah ini dengan harapan agar kejahatan perdagangan organ lebih diperhatikan oleh masyarakat internasional.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Mengapa masih terdapat tindak kejahatan perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India meskipun sudah adanya kebijakan dari Pemerintah Nepal untuk menghentikan kejahatan tersebut?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

- Menggambarkan upaya Pemerintah Nepal dalam menganggulangi perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India
- Menjelaskan penyebab masih berlangsungnya perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini memiliki dua jenis manfaat yaitu manfaat praktis dan teoritis, berikut adalah manfaat dari penelitian ini;

#### **1. 4. 1 Manfaat Praktis**

- Untuk memberi pengetahuan mengenai upaya Pemerintah Nepal dalam menanggulangi perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India
- Untuk memberikan pengetahuan mengenai penyebab masih adanya perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India

#### **1. 4. 2 Manfaat Teoritis**

- Untuk memperkaya konsep mengenai bagaimana upaya Pemerintah Nepal dalam perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India

- Untuk memberikan sumbangan pemikiran mengenai mengapa masih adanya perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India meskipun telah ada instrumen legal dan upaya dari institusi terkait

### **1. 5. Kerangka Pemikiran**

Kebijakan secara umum dapat merujuk pada perilaku seorang aktor, misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Winarno, 2008). Menurut Carl Friedrich kebijakan adalah suatu arah tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan- hambatan dan peluang- peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu (2008:17). Sedangkan menurut James Anderson, kebijakan merupakan arah tindakan yang ditetapkan oleh seorang atau sejumlah aktor dan memiliki maksud untuk mengatasi suatu masalah atau persoalan (2008:18). Selanjutnya Rs. Parker (2010:5) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam suatu periode tertentu dalam hubungannya dengan suatu subyek atau tanggapan terhadap krisis (Kusumanegara, 2010).

Kebijakan publik menurut James P Lester dan Joseph Stewart Jr (2010:4), pada dasarnya dibuat oleh institusi otoritatif yang ditujukan dan berdampak kepada publik

serta ditujukan untuk mengatasi persoalan- persoalan publik. Lemieux (2007;23) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hasil aktivitas yang bertujuan untuk menyelesaikan suatu masalah publik yang dijalankan oleh aktor- aktor politis yang hubungannya terstruktur (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hill, 2007) Dari berbagai definisi di atas pada hakikatnya merupakan suatu tindakan yang diambil oleh suatu institusi yang memiliki kekuasaan dan kepentingan untuk merealisasikan sebuah tujuan tertentu, dimana tindakan tersebut dianggap sebagai suatu jalan keluar atas suatu krisis atau persoalan. Dalam hal ini, pemerintah sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan di dalam negara menjadi pihak yang merumuskan suatu kebijakan dan masyarakat sebagai subyek kebijakan itu sendiri.

Kebijakan publik pada dasarnya diciptakan untuk mengatasi suatu masalah, oleh karena itu proses pembuatan kebijakan publik adalah suatu proses yang kompleks karena melibatkan berbagai proses serta unsur- unsur yang harus dikaji. Tahap pertama dalam proses pembuatan kebijakan publik adalah tahap penyusunan agenda, dimana pada tahap ini para pejabat publik memilih isu yang sekiranya perlu diselesaikan melalui kebijakan publik. Tahap kedua adalah tahap formulasi kebijakan. Pada tahapan ini masalah yang ada kemudian didefinisikan dan dicari upaya pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah ini dilakukan dengan memilih dari berbagai alternatif kebijakan yang ada (*policy alternatives/ policy options*). Tahapan selanjutnya adalah adopsi kebijakan. Pada tahap ketiga, berbagai alternatif kebijakan yang dibahas pada tahap kedua kemudian dipilih kebijakan mana yang akan diadopsi. Proses adopsi ini harus didukung oleh mayoritas kekuasaan legislatif dan harus adanya konsensus

antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan. Tahapan ketiga adalah implementasi. Tahapan ini merupakan tahapan yang penting dimana kebijakan yang telah diadopsi oleh pemerintah kemudian dilaksanakan oleh badan- badan administrasi maupun badan pemerintah di tingkat bawah. Pada tahap ini, badan administratif pemerintah berperan penting dalam memobilisasi sumber daya finansial dan manusia untuk berlangsungnya implementasi suatu kebijakan. Selanjutnya setelah dilakukan implementasi, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut berjalan dan apakah telah mencapai tujuan yang diinginkan. Untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan biasanya ada suatu kriteria atau indikator yang dijadikan dasar untuk menilai kebijakan tersebut (Winarno, 2008).

Sebagai suatu tahapan yang penting dalam proses kebijakan, tahapan implementasi memegang peranan yang krusial dalam berhasil atau tidaknya suatu kebijakan. Menurut James Anderson (2008:97) implementasi kebijakan merupakan suatu bagian dari *administrative process* (proses administrasi), dimana proses administrasi tersebut memiliki dampak terhadap pelaksanaan, ini dan dampak suatu kebijakan (Winarno, 2008). Dari definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan belum tentu berhasil mencapai tujuannya. Menurut Lester dan Stewart (2008:99) implementasi kebijakan dapat dipahami juga sebagai sebuah proses, *output* dan *outcome*. Implementasi kebijakan disebut sebagai proses karena didalamnya terjadi serangkaian aktivitas yang dilakukan secara berkelanjutan. Selanjutnya implementasi diartikan sebagai *outputs*, dimana dalam proses ini dilihat

apakah aktivitas yang dilakukan dalam rangka mencapai tujuan kebijakan telah sesuai dengan arahan implementasi sebelumnya ataukah justru terjadi penyimpangan. Implementasi kebijakan juga dapat dikonseptualisasikan menjadi *outcome*, dimana penggambaran ini terfokus pada akibat yang ditimbulkan dari adanya implementasi suatu kebijakan. Apakah suatu kebijakan mampu menyelesaikan suatu masalah ataukah justru menambah masalah baru didalam masyarakat (Winarno, 2008).

Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam (Winarno, 2008) menggagas suatu model analisa implementasi kebijakan yang menghubungkan antara suatu kebijakan dengan performanya. Model yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn menggunakan enam variabel, yaitu; standar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan, komunikasi dan aktivitas pelaksana, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, politik dan ekonomi, serta sikap para pelaksana.

Variabel pertama adalah standar dan tujuan kebijakan, dimana variabel ini didasarkan pada kepentingan utama suatu kebijakan, sehingga keberadaan standar dan tujuan kebijakan menjadi hal yang krusial dalam tahap implementasi kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan pada dasarnya adalah hal- hal yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek menengah maupun panjang (Indiahono, 2009). Penentuan standar dan tujuan kebijakan berguna untuk menguraikan tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik. Meskipun begitu, terkadang terdapat kesulitan dalam menentukan tujuan dan standar kebijakan. Kesulitan tersebut biasanya terjadi karena luas dan kompleksnya program yang akan diimplementasikan serta adanya

kekaburan maupun kontradiksi dalam ukuran- ukuran dasar kebijakan. Dalam pembuatan standar kebijakan, terkadang kekaburan dalam standar kebijakan sengaja diciptakan oleh pembuat kebijakan guna memunculkan tanggapan positif dari pelaksana implementasi pada tingkatan- tingkatan organisasi yang lain.

Variabel kedua adalah sumber daya kebijakan, dimana yang dimaksud sumber daya disini adalah dana serta insentif- insentif lainnya. Sumber daya pada hakikatnya adalah salah satu hal yang krusial untuk menunjang implementasi kebijakan. Keberadaan sumber daya pada dasarnya menunjukkan dukungan pemerintah untuk melaksanakan program- program kebijakan. Seringkali suatu kebijakan mengalami kegagalan karena kurangnya dana yang dikeluarkan oleh pemerintah, karena tidak dapat dipungkiri untuk menjalankan sebuah mekanisme implementasi kebijakan dibutuhkan dana yang besar (Winarno, 2008).

Selanjutnya adalah variabel komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi. Untuk menciptakan sebuah sistem implementasi kebijakan yang optimal diperlukan adanya komunikasi yang baik antar organisasi pelaksana. Sistem komunikasi yang baik dapat tercipta apabila masing- masing organisasi memahami tujuan dan standar-standar suatu kebijakan. Namun, tujuan- tujuan dan standar suatu kebijakan harus disampaikan secara jelas kepada para pelaksana sehingga tidak menimbulkan multitafsir yang dapat menghambat implementasi kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan mekanisme dan prosedur antarlembaga. Keberadaan mekanisme dan prosedur antarlembaga tersebut nantinya akan memungkinkan para pejabat tinggi untuk

mendorong pelaksana agar bekerja secara konsisten sesuai dengan tujuan dan standar kebijakan. Selain itu, komunikasi juga menunjukkan adanya dukungan antara agensi pelaksana dengan program yang dijalankan.

Variabel keempat adalah karakteristik agen pelaksana. Variabel ini meliputi berbagai hal, diantaranya; ukuran staf, derajat kontrol hirarkis dan vitalitas organisasi. Karakteristik ini tidak dapat dipisahkan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma, dan pola hubungan yang terjadi secara berulang-ulang didalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.

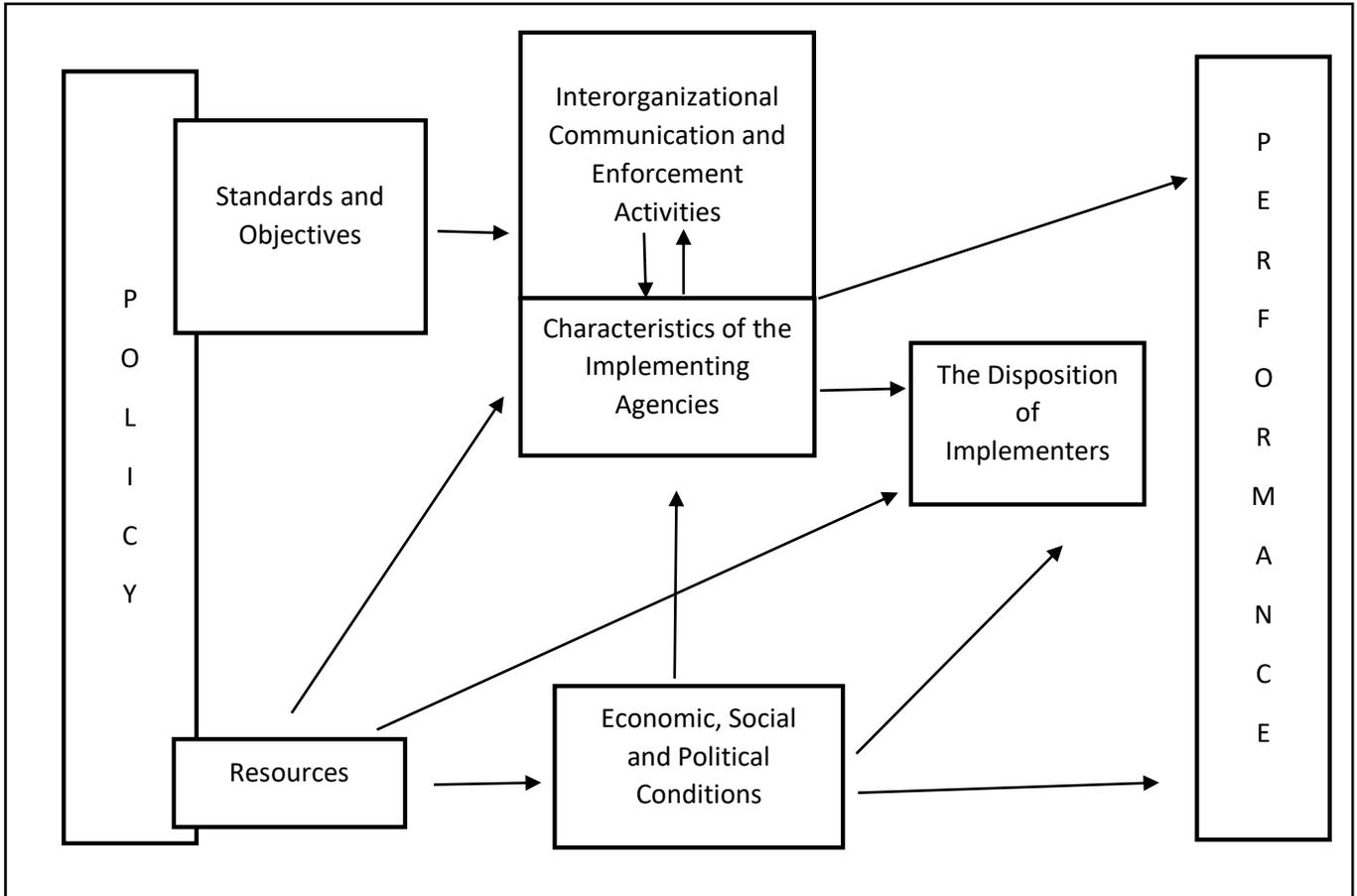
Kondisi sosial, politik, dan ekonomi juga menjadi salah satu variabel yang dapat digunakan untuk menilai performa suatu kebijakan. Di sini, kondisi sosial, politik dan ekonomi mencakup sumber-sumber ekonomi didalam yurisdiksi implementasi, opini publik serta dukungan kelompok kepentingan Variabel ini digunakan untuk melihat seberapa jauh pengaruh lingkungan terhadap hasil suatu kebijakan. Dalam gagasan Van Meter dan Van Horn variabel lingkungan memegang pengaruh yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

Variabel terakhir adalah sikap para pelaksana. Adanya variabel ini menunjukkan bahwa subyektivitas individu memegang peranan yang penting dalam implementasi kebijakan yang dilakukan oleh lembaga pelaksana. Tanggapan pelaksana terhadap kebijakan dimungkinkan dapat memengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan. Disini persepsi pelaksana dapat dipengaruhi

oleh tiga faktor, yaitu; pemahaman tentang kebijakan, macam tanggapan terhadap kebijakan, seperti penerimaan, netralitas maupun penolakan, serta intensitas tanggapan tersebut.

Adanya model tersebut diharapkan dapat menjelaskan secara lebih rinci mengenai performa suatu kebijakan dengan menguraikan proses implementasi kebijakan melalui hubungan antara variabel- variabel yang terdapat dalam kebijakan tersebut serta langkah- langkah yang diambil oleh masing- masing variabel. Hubungan antara kebijakan, enam variabel serta performanya digambarkan dalam model dibawah ini.

**Gambar 1.1: Model Proses Implementasi Kebijakan**



Sumber: Lester, James P dan Stewart Jr, Joseph, 2008

Pada dasarnya proses implementasi kebijakan adalah sebuah proses yang dinamis dan kompleks, dimana hasil dari implementasi kebijakan akan bergantung pada variabel- variabel yang terlibat didalamnya. Pada model diatas digambarkan bahwa standar dan tujuan kebijakan merupakan salah satu penunjang utama kebijakan, disini variabel tersebut secara tidak langsung akan memengaruhi persepsi pelaksana terhadap kebijakan itu sendiri dan pada akhirnya berpengaruh kepada performa mereka dalam menyelenggarakan kebijakan. Sumber daya juga berfungsi sebagai pilar

implementasi kebijakan, dimana menurut Van Meter dan Van Horn ketersediaan sumber daya menjadi hal yang penting. Sumber daya dapat menjadi penunjang komunikasi antar pelaksana. Komunikasi sendiri merupakan hal yang penting dalam proses implementasi kebijakan, sehingga jika komunikasi tidak berjalan dengan baik maka implementasi kebijakan juga tidak mampu berjalan dengan baik. Keberadaan sumber daya juga memengaruhi seberapa besar dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Besarnya kucuran sumber daya dari pemerintah dinilai mampu mendorong optimisme pelaksana terhadap kebijakan tersebut. Kondisi sosial, politik dan ekonomi secara tidak langsung juga ikut mempengaruhi sikap pelaksana, dimana jika masalah yang akan dipecahkan cenderung bersifat berat dan agensi swasta cenderung dimobilisasi untuk menyelesaikan masalah tersebut, maka pelaksana memiliki kecenderungan untuk menerima tujuan- tujuan implementasi kebijakan (Winarno, 2008)

Dalam konsep yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn, juga disinggung mengenai kapasitas sebagai salah satu faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan. Dimana dalam pelaksanaannya, implementasi kebijakan bisa saja dihambat oleh faktor- faktor seperti staf yang kurang ahli, beban kerja yang terlalu banyak, informasi yang kurang memadai serta kurangnya sumber keuangan dan hambatan waktu yang tidak memungkinkan. Model implementasi kebijakan yang digagas oleh Van Meter dan Van Horn pada dasarnya memberikan suatu gambaran serta membantu

menjelaskan, apakah kebijakan dapat dianggap gagal maupun berhasil melalui analisis tiap- tiap variabel didalam proses implementasi kebijakan.

Seperti yang diuraikan di atas, dalam gagasannya, Van Meter dan Van Horn menguraikan enam variabel yang dapat menentukan performa suatu kebijakan, namun apakah yang membuat implementasi kebijakan dianggap gagal atau berhasil? Dalam tulisannya, Richard E. Matland mengatakan bahwa tidak ada suatu indikator khusus yang dapat menentukan apakah implementasi kebijakan dapat disebut berhasil ataupun gagal. Tetapi secara garis besar dapat ditarik kesimpulan, bahwa implementasi kebijakan dapat dikatakan berhasil jika; pelaksana kebijakan mampu melaksanakan standar kebijakan, tercapainya indikator kesuksesan tertentu, tercapainya tujuan lokal serta adanya perbaikan dalam iklim politik lokal (Matland, 1995).

Pemerintah Nepal sebagai pihak yang berwenang mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang dianggap mampu untuk menanggulangi praktek perdagangan organ. Merujuk pada penjelasan di atas, kebijakan publik pada dasarnya merupakan usaha pemerintah untuk memberikan solusi atas suatu permasalahan yang ada di masyarakat. Dalam hal ini, Pemerintah Nepal berusaha untuk menanggulangi praktik kejahatan perdagangan organ yang terjadi dari Nepal ke India. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Nepal telah melewati berbagai tahapan sebelum akhirnya dapat diimplementasikan. Tahap implementasi memegang peranan yang penting dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan, karena pada tahap ini kebijakan yang telah dirumuskan dan diadopsi kedalam sistem hukum Nepal mulai di implementasikan

dalam kehidupan masyarakat. Pada dasarnya terdapat banyak variabel yang dapat digunakan untuk menilai performa suatu kebijakan. Dalam hal ini, model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dijadikan pedoman dalam menganalisa performa kebijakan yang diambil oleh Nepal dalam menanggulangi perdagangan organ dari Nepal ke India.

## **1.6. Hipotesis**

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dijelaskan sebelumnya, hipotesis yang dapat diambil untuk menjawab rumusan masalah adalah selain tujuan kebijakan, terdapat variabel- variabel lain yang menentukan bagaimana performa implementasi kebijakan, faktor- faktor tersebut juga menentukan performa implementasi kebijakan. Masih terjadinya perdagangan organ tubuh dari Nepal ke India disebabkan oleh tidak terpenuhinya faktor- faktor tersebut, sehingga proses implementasi kebijakan tidak dapat dilaksanakan secara optimal.

## **1. 7. Metode Penelitian**

### **1. 7. 1. Definisi Konseptual**

#### **1.7.1.1 Kejahatan Transnasional**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pengertian mengenai kejahatan transnasional yang berasal dari UNTOC (*United Nations Conventions against Transnational Organised Crimes*). UNTOC tidak memberikan definisi khusus

mengenai kejahatan transnasional, tetapi UNTOC mengeluarkan empat kategori mengenai kejahatan transnasional, yaitu; dilakukan di lebih dari satu negara, dilakukan di satu negara tetapi direncanakan maupun di kontrol di negara lain, dilakukan di satu negara tetapi melibatkan organisasi kriminal yang beroperasi di negara lain serta dilakukan di satu negara tetapi memberikan pengaruh di negara lainnya (UNODC, 2004).

#### **1.7.1.2. Perdagangan Organ**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan definisi perdagangan organ yang tercantum dalam Deklarasi Istanbul, dimana perdagangan organ didefinisikan sebagai rekrutmen, transportasi, pemindahan, menyembunyikan maupun menerima donor hidup atau mati atau organ mereka dengan menggunakan ancaman atau bentuk- bentuk pemaksaan lainnya seperti penculikan, penipuan, pembohongan, penyalahgunaan kekuasaan atau memanfaatkan kelemahan korban, menerima atau memberikan pembayaran atau keuntungan untuk mendapatkan keuntungan atas potensi donor untuk tujuan eksploitasi organ tubuh manusia (www.declarationofistanbul.org, 2014).

#### **1.7.1.3 Kebijakan Publik**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan definisi kebijakan publik oleh RS Parker, dimana kebijakan publik didefinisikan sebagai suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam suatu

periode tertentu dalam hubungannya dengan suatu subyek atau tanggapan terhadap krisis (Kusumanegara, 2010). Kemudian menurut James P Lester dan Joseph Stewart Jr (2010:4), pada dasarnya kebijakan publik dibuat oleh institusi otoritatif yang ditujukan dan berdampak kepada publik serta ditujukan untuk mengatasi persoalan- persoalan publik (Kusumanegara, 2010).

## **1.7. 2. Definisi Operasional**

### **1.7.2.1. Kejahatan Transnasional**

Dalam penelitian ini kejahatan transnasional yang dimaksud adalah kejahatan yang dilakukan berdasarkan kriteria sebagai berikut:

- 1). Kejahatan yang dilakukan di lebih dari satu negara
- 2). Kejahatan yang hanya dilakukan di suatu negara tetapi melibatkan suatu kelompok kriminal terorganisir yang beroperasi di negara lain
- 3). Kejahatan yang hanya dilakukan di satu negara tetapi direncanakan, di persiapkan serta di kontrol di negara lain
- 4). Kejahatan yang hanya dilakukan di satu negara tetapi memberikan pengaruh yang besar di negara lain.

### **1. 7. 2. 2. Perdagangan Organ**

Dalam kaitannya dengan perdagangan ginjal dari Nepal ke India, penelitian ini menggunakan kriteria perdagangan organ berdasarkan kriteria yang dikeluarkan oleh *United Nation Global Initiative to Fight Human Trafficking*, yaitu:

- 1). Pelaku memaksa atau mengelabui korban untuk menyerahkan organ tubuhnya.
- 2). Korban secara formal maupun tidak, secara sadar menjual organ tubuhnya, namun pada pelaksanaannya pelaku mengingkari persetujuan yang telah dibuat bersama korban dengan tidak membayar organ yang telah diambil atau membayar organ dengan jumlah uang yang lebih sedikit dari apa yang dijanjikan.
- 3). Dengan sengaja mengambil organ tubuh dari pasien yang sedang berada di bawah penanganan medis, sehingga pengambilan organ dilakukan tanpa sepengetahuan korban (www.ungift.org, 2016).

#### **1.7.2.3 Kebijakan Publik**

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah suatu tindakan tertentu yang digunakan oleh pemerintah dalam menyelesaikan suatu masalah. Dalam hal ini kebijakan publik yang dimaksud adalah kebijakan Human Trafficking and Transportation Control Act 2064 yang dikeluarkan oleh Pemerintah Nepal.

#### **1. 7. 3. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan oleh penulis adalah tipe penelitian eksplanatif. Penelitian ini berusaha menjelaskan mengenai penyebab perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India serta upaya Nepal untuk menghentikan praktik kejahatan tersebut.

#### **1. 7. 4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dilakukan menggunakan teknik pengumpulan data sekunder. Perolehan data sekunder dilakukan menggunakan cara studi pustaka, yaitu pengumpulan data menggunakan sumber- sumber yang terkait, seperti buku, jurnal, artikel, laporan serta website resmi dari institusi yang terkait.

#### **1.7.5 Teknik Analisa Data**

Dalam penulisan tulisan ini teknik analisa data yang digunakan adalah teknik kualitatif. Teknik ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menyusun data- data lalu menyajikannya secara sistematis. Data yang didapatkan kemudian akan direduksi, disajikan serta kemudian ditarik kesimpulan menggunakan teori yang digunakan.

#### **1. 7. 6. Jangkauan Penelitian**

Batasan waktu yang digunakan penulis adalah tahun 2010 hingga tahun 2016. Kurun waktu tersebut dipilih sebagai jangkauan penelitian karena pada tahun 2010 hingga tahun 2016 ditemukan kasus perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India.

### **1. 7. 7. Sistematika Penelitian**

#### **Bab I:**

Bab ini merupakan bab pendahuluan yang berisikan uraian latar belakang masalah yang menjadi alasan mengapa penulis memilih untuk meneliti masalah tersebut. Dalam bagian ini juga ditulis mengenai rumusan masalah yang akan dibahas, manfaat dan tujuan penelitian, kerangka teori yang digunakan dalam menganalisa penelitian, definisi konseptual dan operasional serta metodologi penelitian yang akan digunakan dalam meneliti masalah tersebut.

#### **Bab II:**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India, dampak perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India, serta upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam menanggulangi perdagangan organ tubuh manusia dari Nepal ke India.

#### **Bab III:**

Dalam bagian ini akan dianalisa mengenai apa penyebab terjadinya perdagangan ginjal dari Nepal ke India meskipun telah ada upaya dan instrumen legal dari pemerintah nepal, dimana penelitian difokuskan pada tahun 2007 hingga tahun 2016. Analisa mengenai perdagangan ginjal tersebut akan dilakukan menggunakan kerangka pemikiran implementasi kebijakan publik yang digagas oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn.

#### **Bab IV:**

Bagian ini merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran