BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kejahatan sejak dahulu hingga sekarang selalu mendapatkan sorotan, baik itu dari kalangan pemerintah maupun dari masyarakat itu sendiri. Persoalan kejahatan bukanlah merupakan persoalan yang sederhana terutama dalam masyarakat yang sedang mengalami perkembangan seperti di Indonesia. Adanya perkembangan itu dapat dipastikan terjadi perubahan tata nilai, dimana perubahan tata nilai yang bersifat positif berakibat pada kehidupan masyarakat yang harmonis dan sejahtera, sedang perubahan tata nilai bersifat negatif menjurus ke arah runtuhnya nilai-nilai budaya yang sudah ada. Runtuhnya nilai-nilai budaya yang sudah ada mengarah pada tindakan manusia yang tidak sesuai dengan norma maupun tata nilai yang dianutnya atau yang terdapat di dalam masyarakat. Salah satu dampak dari runtuhnya nilai-nilai tersebut yaitu munculnya tindakan kejahatan maupun kekerasan.

Menurut Van Bemmelen (dalam digilib.uinsby.ac.id diunduh pada 27 Maret 2017 pukul 19.00 WIB) bahwa kejahatan adalah tiap kelakukan yang bersifat tindak susila yang merugikan menimbulkan begitu banyak ketidaktenangan dalam suatu masyarakat tertentu, sehingga masyarakat itu berhak mencelanya dan menyatakan penolakannya atas kelakukan itu dalam bentuk nestapa dengan sengaja diberikan karena kelakuan tersebut. Selain itu menurut

Bonger (dalam digilib.uinsby.ac.id diunduh pada 27 Maret 2017 pukul 19.00 WIB) bahwa Setiap kejahatan bertentangan dengan kesusilaaan, kesusilaan berakar dalam rasa sosial dan lebih dalam tertanam daripada agama, kesusilaan merupakan salah satu kaidah pergaulan. Berdasarkan pengertian kejahatan dari beberapa ahli tersebut, dapat disampaikan bahwa kejahatan merupakan suatu tindakan yang tidak sesuai dengan nilai dan norma yang dianut masyarakat yang menyebabkan kerugian bagi orang lain baik secara fisik maupun psikis. Salah satu masalah yang dihadapi remaja dan menjadi masalah bagi lingkungannya adalah aktivitas seksual yang akhir-akhir ini nampak menjurus pada hal-hal negatif. Hal negatif ini terjadi karena para remaja bersikap dan bertingkah laku yang menyimpang, hal ini dapat dibuktikan dengan adanya berbagai macam perilaku seksual disalurkan dengan sesama jenis kelamin, dengan anak yang belum berumur, dan sebagainya.

Salah satu kejahatan yang masih marak terjadi yaitu dalam bentuk kekerasan pada perempuan. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan pasal 1 ayat 9 menyatakan bahwa :

> "Kekerasan adalah setiap perbuatan secara melawan hukum dengan atau tanpa menggunakan sarana terhadap fisik dan verbal yang menimbulkan bahaya bagi nyawa, badan dan/atau menimbulkan terampasnya kemerdekaan seseorang."

Kekerasan yang dilakukan oleh seseorang dapat memberikan kerugian bagi korbannya. Perempuan merupakan sasaran yang sering menjadi korban dalam tindakan kekerasan yang terjadi. Adapun kekerasan terhadap perempuan menurut

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan pasal 1 ayat 10 yaitu sebagai berikut :

> "Kekerasan terhadap perempuan adalah setiap tindakan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di ranah publik atau dalam kehidupan pribadi."

Pada dasarnya kekerasan terhadap perempuan termasuk dalam suatu bentuk diskriminasi yang menghalangi kesempatan perempuan untuk menikmati hak-hak dan kebebasannya atas suatu dasar kesamaan hak perempuan dan laki-laki. Fenomena kekerasan terhadap perempuan ini kemudian melatarbelakangi adanya Konvesi PBB mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan *United Nations Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Againts Women* yang disingkat (CEDAW) pada tahun 1979. CEDAW mulai berlaku tahun 1981 yang kemudian diratifikasi oleh banyak negara sebagai upaya untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan, serta menjadikannya sebagai bagian dari kewajiban legal. Di Indonesia sendiri CEDAW diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984.

Tindak kekerasan terhadap perempuan khususnya di Indonesia bukanlah karena sebab tunggal. Faktor sejarah dan budaya patriarki yang tumbuh dalam sosial masyarakat adalah sebab mendasar dari terjadinya diskriminasi antara perempuan dengan laki-laki. Faktor agama dan faktor ekonomi juga menjadi salah satu alasan untuk memperkuat kedudukan laki-laki. Adapun data yang

disampaikan oleh Komnas Perempuan Republik Indonesia (Pusat) terkait dengan kekerasan perempuan yaitu sebagai berikut :

Tabel 1.1 Kekerasan Perempuan 2016

No	Ranah	Realita yang terjadi	
		Presentase	Jumlah Kasus
1.	Ranah Personal		
	a. Perkosaan	72	2.399 kasus
	b. Pencabulan	18	601 kasus
	c. Pelecehan Seksual	5	166 kasus
2.	Ranah Publik		
	a. Perkosaan	31	5.002 kasus
	b. Kekerasan Seksual	61	(tidak disebutkan)

Sumber : http://www.komnasperempuan.go.id/wpcontent/uploads/2016/03/Lembar-Fakta-Catatan-Tahunan-_CATAHU_-Komnas-Perempuan-2016.pdf di unduh pada tanggal 27 Maret 2017 pukul 19.13 WIB

Berdasarkan tabel 1.1 diketahui bahwa kekerasan perempuan yang terjadi dapat di golongkan menjadi 3 (tiga) ranah yaitu Ranah Personal, Ranah Publik, dan Ranah Negara. Ranah personal dari jumlah kasus sebesar 321.752 tahun 2015, maka kekerasan seksual menempati peringkat dua, yaitu dalam bentuk perkosaan sebanyak 72% (2.399 kasus), dalam bentuk pencabulan sebanyak 18% (601 kasus), dan pelecehan seksual 5% (166 kasus); Ranah publik, dari data sebanyak 31% (5.002 kasus) maka jenis kekerasan terhadap perempuan tertinggi adalah kekerasan seksual (61%); dan Ranah negara (yang menjadi tanggung jawab) terdapat Kekerasan Seksual dalam Hak Azasi Manusia (HAM) Masa Lalu, tes keperawanan di institusi pemerintah, dan lainnya.

Pelaku kekerasan ini adalah lintas usia, termasuk anak-anak jadi pelaku. Melihat kejahatan yang sekarang ini makin meningkat seiring dengan perkembangan zaman yang semakin maju. Seperti yang terjadi saat ini, di Indonesia banyak terjadi kejahatan seksual pada perempuan. Perempuan yang menjadi target yaitu perempuan usia 10 tahun – 30 tahun. Pada usia ini, banyak perempuan yang menjadi korban kejahatan seksual oleh kebanyakan laki-laki yang tidak bertanggung jawab. Berangkat dari realita yang terjadi, banyak daerah yang memiliki tingkat kekerasan pada perempuan yang tinggi. Salah satu daerah yang mempunyai angka tingkat kekerasan paling tinggi di Jawa Tengah yaitu di Kota Semarang. Adapun tabel kasus kekerasan yang terjadi di Kota Semarang yaitu sebagai berikut :

Tabel 1.2 Kasus Kekerasan Perempuan di Jawa Tengah Tahun 2017

NO	NAMA KOTA	JUMLAH KASUS
1	Kota Semarang	199 kasus
2	Kabupaten Kendal	26 kasus
3	Kabupaten Sragen	17 kasus
4	Kabupaten Blora	17 kasus
5	Kabupaten Magelang	16 kasus
6	Kota Surakarta	16 kasus
7	Kabupaten Pati	15 kasus
8	Kabupaten Wonogiri	14 kasus
9	Kota Salatiga	14 kasus
10	Kabupaten Pekalongan	13 kasus
11	Kota Pekalongan	13 kasus
12	Kabupaten Karanganyar	11 kasus
13	Kabupaten Grobogan	11 kasus
14	Kabupaten Demak	11 kasus
TOTAL		496 kasus

Sumber : Koordinator Divisi Informasi dan Dokumentasi LRC-KJHAM (*Legal Resources Center* untuk Keadilan Jender dan Hak Asasi Manusia) Semarang.

Berdasarkan tabel 1.2 tersebut, dapat diketahui bahwa Kota Semarang menduduki urutan pertama dengan 199 kasus, Kabupaten Kendal 26 kasus, Kabupaten Sragen 17 kasus, Kabupaten Blora 17 kasus, Kabupaten Magelang dan Kota Surakarta 16 kasus, Kabupaten Pati 15 kasus, Wonogiri dan Kota Salatiga 14 kasus, Kota dan Kabupaten Pekalongan 13 kasus, Karanganyar, Grobogan dan Demak masing-masing 11 kasus, serta daerah lain selain yang disebutkan yaitu di bawah 10 kasus. Tabel tersebut menunjukkan bahwa tingkat kekerasan paling tinggi terjadi di daerah perkotaan. Tingkat kekerasan yang terjadi kepada perempuan paling tinggi terjadi di daerah perkotaan dikarenakan kota merupakan suatu daerah yang menjadi daya tarik masyarakat untuk mencari pekerjaan (migrasi). Kerasnya hidup di kota menjadi salah satu faktor penting tingginya angka kekerasan sehingga perlakukan kekerasan dilampiaskan kepada perempuan yang menjadi sasaran. Kota yang memiliki tingkat kekerasan paling tinggi yaitu terjadi di Kota Semarang. Kota Semarang menduduki peringkat pertama dalam kasus tindak kekerasan terhadap perempuan yang tertinggi dibandingkan dengan daerah lain di Jawa Tengah dengan jumlah kasus sebanyak 199 kasus.

Meskipun kota yang lain memiliki presentase yang lebih rendah, akan tetapi sebagian besar di dalam tabel tersebut menunjukkan bahwa daerah kota merupakan daerah yang rawan terjadi kekerasan. Kota Semarang merupakan ibukota dari Provinsi Jawa Tengah yang tidak dapat dipungkiri bahwa kota tersebut menjadi salah satu pusat perhatian masyarakat dalam mencari pekerjaan. Faktor ekonomi dan lingkungan yang sangat menekan kehidupan masyakarat

merupakan suatu penyebab tingginya angka kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang.

Berdasarkan data Koordinator Divisi Informasi dan Dokumentasi LRC-KJHAM (*Legal Resources Center* untuk Keadilan Jender dan Hak Asasi Manusia) Semarang menyatakan bahwa pada tahun 2017 mulai bulan Januari sampai Februari tercatat ada 58 kasus. Hal ini disampaikan pada saat peringatan Hari Perempuan Internasional yang jatuh pada tanggal 8 Maret 2017 kemarin yang mengemukakan bahwa ternyata diskriminasi terhadap perempuan masih terjadi sampai saat ini. Dalam peringatan tersebut, mengulas terkait situasi kekerasan seksual yang dialami perempuan tak sebanding dengan perlindungan hukum di Indonesia. Para korban masih mengalami banyak hambatan untuk mendapatkan hak-haknya sampai saat ini dan tidak ada undang-undang khusus yang melindungi perempuan maupun anak-anak korban kekerasan seksual. Selain dari data LRC-KJHAM (*Legal Resources Center* untuk Keadilan Jender dan Hak Asasi Manusia), juga terdapat data lain yang menunjukkan bahwa kasus kekerasan yang terjadi terhadap perempuan setiap tahun mengalami peningkatan. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut ini :

Tabel 1.3 Data Kasus Kekerasan di Kota Semarang 2016

NO	TAHUN	JUMLAH KASUS
1	2014	244 kasus
2	2015	281 kasus
3	2016	240 – November 2016

Sumber : Seminar bertajuk Dunia Indah Tanpa Kekerasan Terhadap Anak dan Perempuan yang digelar di USM Semarang, Kamis, 10 Maret 2016.

Kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang mengalami peningkatan sepanjang 2015. Jika pada tahun 2014, kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang berkisar 244 kasus, maka tahun 2015 lalu, jumlahnya meningkat menjadi 281. Meningkatnya kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak ini terungkap dalam MOU (*Memorandum Of Understanding*) dan seminar yang digelar Universitas Semarang (USM) dengan Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Seruni bertajuk Dunia Indah Tanpa Kekerasan Terhadap Anak dan Perempuan di Gedung Fakultas Psikologi USM, Semarang, pada hari Kamis, 10 Maret 2016. Kasus kekerasan terhadap anak dan perempuan di Kota Semarang selama 2015 memang mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Angka ini memang cukup tinggi. Hal ini juga bisa diartikan sebagai keberhasilan kinerja unit-unit pelaksana teknis yang ada di Kota Semarang dalam menampung pengaduan dari masyarakat terhadap kasus kekerasan terhadap anak dan perempuan sehingga dapat diketahui banyaknya angka kekerasan yang terjadi pada perempuan dan anak. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat pula bahwa kekerasan terhadap perempuan yang menjadi fokus dalam penelitian ini mengalami peningkatan seiring dengan kekerasan yang yang terjadi terhadap anak.

Pemerintah Kota Semarang sendiri sudah memiliki beberapa upaya untuk membantu para korban kekerasan tersebut yaitu dengan adanya unit pelaksana teknis, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan adanya peran dari LSM. Upaya yang dilakukan tidak hanya membantu fasilitasi penanganan kasus kekerasan, lembaga-lembaga juga akan turun tangan, misalnya dengan

memberi perlindungan terhadap para korban. Dalam Perda Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak sudah dijelaskan bahwa pemerintah wajib membantu mulai hulu hingga hilir.

Sementara itu, Rektor Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang Muhibbin menyatakan bahwa banyaknya kekerasan terhadap perempuan ini terjadi karena pelaksanaan aturan di lapangan yang belum maksimal. Hal ini dapat dilihat dari komitmen para aktor pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Berdasarkan data-data yang sudah dijelaskan bahwa jelas kekerasan terhadap perempuan kerap kali terjadi dikarenakan untuk melampiaskan nafsu yang dimiliki oleh seseorang. Sebagian besar data menunjukkan bahwa kekerasan yang terjadi pada perempuan memiliki presentase yang tinggi dibandingkan dengan kekerasan lainnya.

Sesuai mandat Konvensi CEDAW (*Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Againts Women*) dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, negara melakukan upaya pencegahan dan penanganan korban kekerasan terhadap perempuan dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PDKRT) dan yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang. Dalam amanat pasal 13 UU PDKRT, menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah sesuai fungsi masing-masing menyelenggarakan Pusat Pelayanan Khusus di Kantor kepolisian, menyediakan aparat penegak hukum, tenaga kesehatan, pembimbing rohani dan pekerja sosial. Pemerintah Kota Semarang, sesuai amanat pasal 13 UU PDKRT juga harus

memberikan perlindungan bagi korban kekerasan melalui pelayanan yang mudah diakses oleh korban yang bersangkutan serta Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak di Kota Semarang.

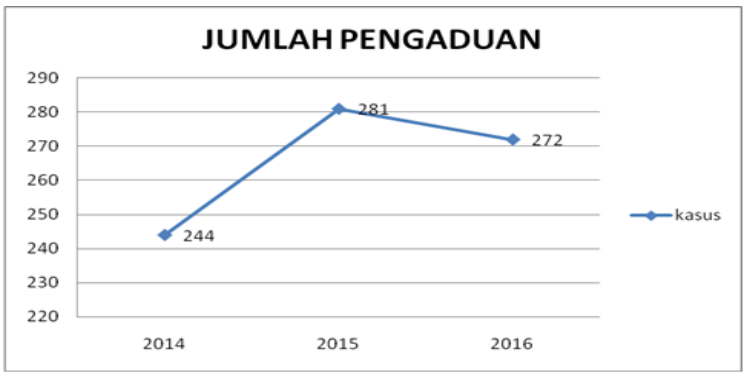
Pemerintah Indonesia telah berjanji untuk menghormati, melindungi dan memenuhi seluruh hak asasi perempuan korban kekerasan, korban perdagangan manusia, korban eksploitasi seksual dalam rangka penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Janji tersebut dinyatakan secara jelas dalam Konvensi CEDAW (*Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Againts Women*) yang sudah diratifikasi melalui UU No.7 tahun 1984, serta dalam Kovenan Internasional mengenai Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Rekomendasi Nomor 19 Komite CEDAW (*Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Againts Women)* PBB mengenai Kekerasan terhadap Perempuan menyatakan bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah salah satu bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Untuk itu realisasi CEDAW juga berlaku dalam isu kekerasan terhadap perempuan.

Dalam Deklarasi Internasional mengenai Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan 1993, kekerasan terhadap perempuan telah dikategorisasikan sebagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Membiarkan setiap perempuan korban kekerasan berbasis gender tanpa pertolongan atau bantuan atau perlindungan yang memadai dari negara adalah merupakan bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Untuk itu negara harus mengerahkan sumber dayanya untuk menghapuskanmnya. Upaya penghapusan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang salah

satunya melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang dibantu dengan unit-unit pelaksana teknis sebagai bentuk komitmen pemerintah kota Semarang dalam melayani masyarakat, menjamin hak-hak masyarakat, dan memenuhi tanggungjawabnya terhadap masyarakat dengan mengutamakan kepentingan masyarakat, dimana dalam konteks ini masyarakat adalah perempuan yang menjadi korban kekerasan.

Hal diatas adalah bentuk aplikasi dari Paradigma New Public Service oleh Pemerintah Kota Semarang yaitu dengan memperlakukan masyarakat sebagai suatu hal yang harus dilayani (melayani masyarakat). Salah satu layanan yang paling mendasar dari dalam menangani kasus kekerasan yaitu layanan pengaduan, karena adanya layanan pengaduan ini dapat memberikan informasi terkait banyaknya kasus kekerasan yang dialami oleh perempuan. Adapun data pengaduan yang diterima oleh unit pelaksana teknis terkait dengan kekerasan perempuan sebagai berikut :

Grafik 1.1 Penerimaan Pengaduan Kasus

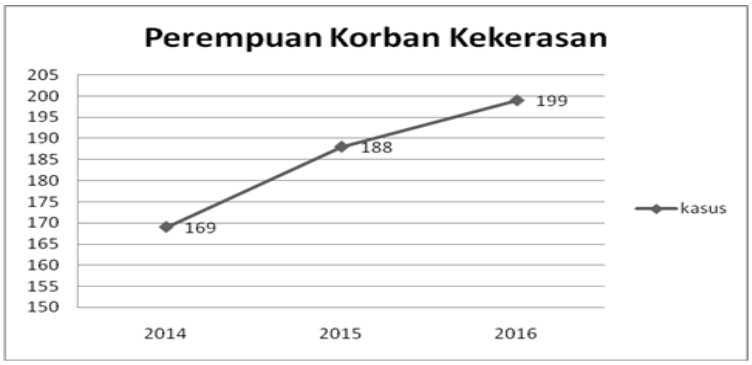


Sumber : Data PPT Seruni tahun 2016

Bersadarkan diagram tersebut dapat dilihat bahwa pada tahun 2014 terdapat 244 pengaduan, pada tahun 2015 terdapat 281 pengaduan dan pada tahun

2016 terdapat 272 pengaduan perempuan korban kekerasan berbasis *gender* dan anak berhadapan dengan hukum di Kota Semarang. Berikut detail dari pengaduan tersebut:

Grafik 1.2 Kasus Perempuan Korban Kekerasan Berbasis *Gender*



Sumber : Data PPT Seruni tahun 2016

Kasus perempuan korban kekerasan berbasis gender, pada tahun 2014 terdapat 169 pengaduan, tahun 2015 terdapat 188 pengaduan dan pada tahun 2016 terdapat 199 pengaduan. Rincian kasus dengan korban perempuan dari tahun 2014 hingga tahun 2016 sebagai berikut:

Tabel 1.4 Rincian Kasus Korban Perempuan

No	**Jenis Kasus**	**2014**	**2015**	**2016**
1	Kekerasan Dalam Rumah Tangga	161	179	161
2	Kekerasan Dalam Pacaran	1	0	21
3	Kekerasan Seksual	5	6	5
4	Kekerasan terhadap Perempuan	0	1	11
5	Kriminalisasi	1	1	0
6	Perdagangan orang	1	1	1
Jumlah Total		**169**	**188**	**199**

Sumber : Data PPT Seruni tahun 2016

Berdasarkan data tersebut dapat dilihat bahwa kasus kekerasan yang terjadi kepada perempuan meningkat setiap tahunnya dengan jumlah kasus pada tahun 2014 sebanyak 169 kasus, kemudian pada tahun 2015 sebanyak 188 kasus serta pada tahun 2016 mengalami peningkatan sebanyak 11 kasus dengan jumlah 199 kasus. Dalam peningkatan kasus tersebut, terjadi pengembangan variasi kasus yang terjadi yaitu seperti kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan dalam pacaran, kekerasan seksual, kekerasan terhadap perempuan, kriminalisasi dan perdagangan orang. Data tersebut menunjukkan bahwa kasus kekerasan yang paling tinggi terjadi yaitu kasus kekerasan dalam rumah tangga. Menurut data dari unit pelaksana teknis yang merupakan lembaga dibawah naungan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menyatakan bahwa kejadian kekerasan terhadap perempuan sesungguhnya masih cukup banyak, terutama yang tidak dilaporkan secara resmi. Seperti fenomena gunung es, yang belum dilaporkan sesungguhnya sangat banyak. Tren kekerasan tersebut terjadi mulai dari kekerasan fisik hingga yang bermula dari media sosial.

Melihat realita yang terjadi bahwa angka kekerasan terhadap perempuan semakin meningkat setiap tahunnya, maka hal ini dapat dilihat dari 2 sisi yakni dari kinerja yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dan kondisi masyarakat. Pelaksana kebijakan dapat dilihat dari komitmen yang dilakukan oleh Dinas dalam kontribusinya bersama instansi pemerintah maupun non pemerintah lainnya dan lingkungan sosial kondisi masyarakat. Kasus tindakan kekerasan terhadap perempuan tidak dapat diprediksi kapan hal itu akan terjadi, akan tetapi kasus kekerasan dapat diminimalisir dengan segala usaha yakni adanya perlindungan,

pencegahan dan penanganan yang diberikan baik oleh pemerintah maupun masyarakat itu sendiri. Keterlibatan pemerintah dan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan ini akan dibahas lebih lanjut pada bagian pembahasan. Berbicara mengenai komitmen, hal ini dapat dilihat dari Pemerintah Daerah di Kabupaten /Kota di Jawa Tengah yang masih belum memberikan dampak signifikan untuk melakukan perlindungan hak asasi terhadap perempuan sebagai korban kekerasan. Pelanggaran Hak Azasi Manusia (HAM) perempuan tersebut dapat digolongkan sebagai tindak kekerasan terhadap perempuan. Adapun bentuk kekerasan yang dapat dilakukan oleh seseorang menurut pasal 4 Peraturan Daerah No. 5 tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan di Kota Semarang yaitu sebagai berikut:

a. Kekerasan fisik.
b. Kekerasan psikis.
c. Kekerasan seksual.
d. Penelantaran.
e. Perlakuan salah.
f. Eksploitasi;

Kekerasan ini dapat dilakukan oleh siapa saja (orang tua, saudara laki-laki ataupun perempuan dan lain-lainnya dan dapat terjadi kapan saja (siang dan malam). Kekerasan terhadap perempuan banyak menjadi sorortan saat ini karena telah terjadi banyak kasus yang menjadi perhatian bersama. Dampak yang ditimbulkan pun menjadikan rasa takut khususnya terhadap perempuan dari usia yang sudah masuk menstruasi sehingga menjadi sasaran yang dapat memancing

laki-laki untuk berbuat tindakan asusila. Selain dampak tersebut juga ada dampak yang lain nya yaitu menurut *LiveScience.com* :

1. Menjadikan rasa takut bagi orang tua yang memiliki anak perempuan.
2. Trauma psikologis yang akan berdampak pada mas depan.
3. Depresi
4. Bunuh Diri

Berdasarkan Peraturan Daerah No. 05 tahun 2016 mengenai perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan di Kota Semarang berisi tentang pencegahan, penghapusan, perlindungan serta pendampingan terhadap korban kekerasan terhadap perempuan dan anak. Peraturan tersebut terdiri dari 28 pasal dan 11 bab yang mengatur tentang perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan di Kota Semarang. Peneliti mengambil beberapa pasal terkait dengan kekerasan perempuan yang dirasa kurang sesuai dengan realita yang terjadi. Realita yang terjadi bahwa kasus kekerasan terhadap perempuan meningkat setiap tahun di Kota Semarang akan tetapi belum memberikan hasil yang signifikan dengan segala upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat melalui pencegahan, perlindungan, dan penghapusan. Selain itu, keberhasilan kebijakan dapat dilihat dari kewajiban dan tanggung jawab dari pemerintah seperti penetapan pelaksanaan kebijakan, fasilitasi pendirian kelembagaan, pembinaan maupun pengawasan penyelenggaraan perlindungan serta penyediaan pelayanan dapat dilihat dari sejauh mana peran pemerintah dalam memberikan kewajiban dan tanggung jawabnya untuk dapat meminimalisir angka kekerasan terhadap perempuan yang terjadi, mengingat Kota Semarang

menduduki peringkat 1 Kota dengan jumlah kekerasan terhadap perempuan tertinggi se-Jawa Tengah.

Pelaksanaan kebijakan tidak bisa dilaksanakan hanya membebankan kepada para aktor saja, namun peran masyarakat juga menjadi faktor pendukung dalam keberhasilan suatu kebijakan. Bentuk peran serta masyarakat yang dilakukan yaitu dengan melakukan pencegahan, pemberian perlindungan, menumbuhkan kepedulian masyarakat dan mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam memberikan informasi kepada masyarakat lainnya. Peran yang dilakukan oleh masyarakat ini tidak lepas adanya intervensi yang dilakukan oleh para aktor, akan tetapi realita yang terjadi bahwa bentuk peran serta masyarakat masih rendah melihat masih terdapat masyarakat yang belum mengetahui adanya keberadaan kebijakan ini, sehingga menjadi persoalan tersendiri dalam hal menumbuhkan peran serta masyarakat. Tujuan pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan di Kota Semarang yakni dengan melakukan pencegahan dan melakukan adanya perlindungan.

Upaya pencegahan dilakukan dengan langkah pemberian materi dalam pendidikan formal maupun informal, pembukaan aksesbilitas dan penyediaan sistem informasi. Selain itu upaya perlindungan yang dilakukan yakni berupa rumah aman dan informasi hukum. Selanjutnya, upaya lain yang dilakukan oleh pemerintah yakni pemulihan kepada korban kekerasan. Pemulihan yang dilakukan baik berupa fisik, medis, pemulangan korban, pendampingan psikologis dan pelayanan bimbingan rohani. Upaya-upaya tersebut dilakukan untuk dapat

mengurangi angka kekerasan terhadap perempuan akibat tindakan kekerasan, akan tetapi melihat realita yang terjadi masih belum memberikan dampak yang signifikan untuk melindungi perempuan dari tindakan kekerasan.

Perihal tersebut menjelaskan tentang langkah pemerintah dan masyarakat untuk melindungi perempuan khususnya dari berbagai jenis kejahatan namun fakta yang terjadi di Kota Semarang tidak sesuai dengan ketentuan yang ada di peraturan karena dengan melihat semakin meningkatnya angka tindak kekerasan terhadap perempuan. Kebijakan terkait dengan perlindungan terhadap perempuan dan anak berdasarkan realitas tersebut dapat dilihat bahwa terjadi gap antara kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan fakta yang ada seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya. Sehingga untuk melihat kinerja yang dilakukan oleh pemerintah Kota Semarang dalam mengatasi kekerasan terhadap perempuan masih harus dilakukan pengkajian lebih lanjut. Kasus kekerasan yang terjadi terhadap perempuan tidak dapat dielakkan untuk terjadi setiap hari, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor yakni ekonomi, pendidikan, lingkungan dan psikologis. Selain itu faktor sosiologis juga menjadi salah satu faktor yang tidak dapat dielakkan.

Salah satu kasus kekerasan terhadap perempuan yakni kasus kekerasan verbal. Kasus kekerasan dapat terjadi secara verbal sehingga tidak seorangpun mengetahui kapan kekerasan tersebut dapat terjadi. Penanganan kekerasan secara verbal lebih melihat dari kondisi masing-masing pribadi dalam mengatasi perkara yang terjadi, sehingga lebih banyak menggunakan langkah kompromi dan mediasi agar tidak menjadi masalah publik dan hal tersebut menjadi wajar. Salah satu

contoh yang terjadi lingkungan masyarakat yakni peran keluarga dalam mendidik anak dengan menggunakan ungkapan yang keras dan tegas. Hal ini dianggap merupakan bentuk dari kekerasan verbal berdasarkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan, akan tetapi relaita yang terjadi bahwa hal tersebut merupakan hal yang wajar yang terdapat di lingkungan masyarakat, karena apabila seseorang di diamkan tanpa adanya perlakuan untuk merubah pribadi menjadi yang lebih baik maka pribadi tersebut akan semakin tidak teratur sikap dan perilaku yang dimilikinya.

Faktor antropologi juga menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi seseorang untuk melakukan tindak kekerasan. Budaya yang ada di lingkungan masyarakat berpengaruh dalam memberikan dampak kehidupan sehari-hari. Hal ini berkaitan dengan pola asuh dan pola didik yang ditanamkan dalam sebuah keluarga. Pola asuh dan pola didik yang diberikan tidak selamanya menuruti apa yang diperlukan oleh pribadi seseorang, karena apabila hal tersebut tetap dilakukan, maka akan berpengaruh kepada kondisi psikis seseorang yang tidak baik untuk kehidupan di masa yang akan datang. Oleh karenanya sikap tegas dan keras diperlukan untuk membentuk pribadi seseorang dan kadang menjadi kesalahpahaman sehingga dianggap menjadi salah satu bentuk kekerasan verbal sesuai dengan kebijakan yang berlaku. Selain adanya peran dari keluarga, juga dibutuhkan adanya peran dari masyarakat untuk dapat menjadi pengawas di dalam lingkungan masyarakat. Apabila lingkungan masyarakat tersebut batak akan berbeda perlakukan dengan lingkungan masyarakat di Jawa, sehingga sikap saling

menghargai dan memahami masing-masing budaya menjadi kunci penting dalam meredam kekerasan yang terjadi.

Melihat realita yang terjadi, kasus kekerasan terhadap perempuan tidak dapat dielakkan untuk dapat terjadi setiap hari. Oleh karena itu, peran dari Dinas, masyarakat dan juga LSM sangat penting untuk menangani, mencegah dan melindungi korban kekerasan terhadap perempuan, akan tetapi untuk menjalankan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah Kota Semarang masih perlu untuk peninjauan dalam keberjalannya, sehingga peneliti mengambil lokus dan fokus terkait penanganan, pencegahan dan perlindungan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Semarang melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam melaksanakan kebijakan untuk mengatasi kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari peranan yang dilakukan oleh para aktor yang menjalankannya, sehingga hal peranan menjadi unsur maupun point penting dalam pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk menganalis tentang peranan pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang dengan fokus kasus perlindungan perempuan dari tindakan kekerasan melihat angka kekerasan yang terjadi masih tinggi. Berdasarkan hal tersebut penulis mengambil judul **"IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO. 5 TAHUN 2016 TENTANG PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK DARI TINDAKAN KEKERASAN DI DINAS PEMBERDAYAAN**

PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK KOTA SEMARANG (Dalam Fasilitasi Perlindungan Perempuan dari Tindakan Kekerasan).”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang dan ruang lingkup masalah, maka disebutkan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dalam perlindungan perempuan dari tindakan kekerasan di Kota Semarang?
2. Apa saja hambatan yang dialami oleh pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan di Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

Agar suatu kegiatan dapat mencapai titik yang optimal, maka setiap kegiatan hendaknya harus memiliki tujuan yang jelas dan nyata. Adapun tujuan penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan di Kota Semarang.
2. Mengetahui hambatan-hambatan apa saja yang dialami oleh pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan di Kota Semarang.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Dapat menjadi sumbangsih bagi pemerintah untuk melakukan suatu perubahan menjadi lebih baik. Untuk memberikan pengetahuan bagi pembaca atau peneliti dalam kaitannya tentang perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan khususnya di Kota Semarang.
2. Menjadikan informasi serta masukan bagi para aparatur yang bersangkutan yang berkaitan dengan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan di Kota Semarang, sehingga dapat memberikan manfaat bagi aparatur pemerintahan Kota Semarang untuk dapat melaksanakan kebijakan yang sesuai dengan aturan yang telah berlaku.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Administrasi Publik

Administrasi berasal dari kata *to administer*, yang diartikan sebagai *to manage* (mengelola). Secara etimologis, administrasi dapat diartikan sebagai kegiatan dalam mengelola informasi, manusia harta benda, hingga tercapainya tujuan yang terhimpun dalam organisasi. Dalam arti sempit administrasi merupakan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan dan informasi untuk memudahkan perolehanya kembali.

Dalam arti luas, istilah administrasi berhubungan dengan kegiatan kerjasama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Selama ini, istilah administrasi dipergunakan dalam

berbagai macam pengertian, yang seringkali mengaburkan hakikat yag terkandung didalam administrasi.

Terkait dengan beberapa definisi mengenai administrasi, ada dua sifat dan kepentingan yakni kegiatan yang bersifat pribadi/privat dan kegiatan yang bersifat publik. Oleh karena itu alasan yang dikemukakan para ahli mengenai kata *"public"* yang telah umum diadaptasi dengan pengertian yang sama dengan kata "publik" dalam bahasa Indonesia menimbulkan kata publik lebih difungsikan daripada negara.

Sedangkan Publik dapat diartikan sebagai "umum, orang banyak, masyarakat dan negara". Akan tetapi secara sosiologis istilah publik tidak sama seperti masyarakat. Masyarakat diartikan sebagai sistem antar hubungan sosial diantara manusia yang hidup dan tinggal bersama yang terikat dengan norma atau nilai-nilai yang disepakati bersama. Sementara publik adalah kumpulan-kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian, minat, atau kepentingan yang sama dan tidak diikat oleh nilai atau norma tertentu. Menurut para ahli seperti Scott M. Cutlip dan Allen H. Center

> *"A public is a collective noun for a group of individuals tid together by some common kinds of interest and sharing a sense of togetherness"*

Yang artinya kurang lebih adalah publik merupakan kelompok individu yang terikat oleh kepentingan bersama dan berbagi rasa atas dasar kebersamaan.

Banyak para ahli yang memberikan pengertian mengenai administrasi publik. Beberapa pengertian mengenai administrasi publik menurut para ahli dalam Inu Kencana (2010 : 25) :

1. Menurut Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig, administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.
2. Menurut Arifin Abdulrachman, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara.
3. Menurut Dwight Waldo, administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia – manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Administrasi Publik yang dimaknai sebagai tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menanggapi sebuah isu atau merespon sebuah isu juga sejalan dengan makna kebijakan yang dikemukakan Thomas R. Dye bahwa Kebijakan adalah apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Hal tersebut menunjukan erat kaitan antara administrasi publik dengan kebijakan dimana kebijakan merupakan bentuk atau manifestasi dari tindakan administratif untuk menanggapi suatu isu atau masalah ataupun sebuah fenomena yang berlandaskan sebuah aturan atau regulasi yang mendasari kebijakan tersebut.

Berdasarkan beberapa pengertian administrasi publik menurut para ahli di atas, dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih (sekelompok orang) atau lembaga dalam melaksanakan

tugas – tugas pemerintahan (tujuan tertentu) dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif. Kerjasama tersebut bisa dijabarkan pada tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka merespon atau menanggapi suatu isu. Jadi, bisa dikatakan administrasi publik sangat erat kaitannya dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah.

Paradigma Administrasi Publik

Nicholas Henry menyebutkan ada lima paradigma yang mengakibatkan perubahan dari administrasi negara menjadi administrasi publik. Perubahan paradigma menurut Nicholas Henry (Keban, 2008) dijelaskan sebagai berikut :

Paradigma I (1900-1926) dikenal sebagai Dikotomi Politik dan Administrasi. Goodnow (Keban, 2008;32) mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedangkan administrasi memberI perhatiannya pada pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Lokus dari paradigma ini adalah birokrasi pemerintah, sedangkan fokusnya kurang dibahas secara rinci.

Paradigma II (1927-1937) disebut dengan Prinsip-prinsip Administrasi. Willoughby, Gullik & Urwick (Keban, 2008:32) memperkenalkan prinsip administrasi sebagai locus administrasi publik. Prinsip tersebut adalah POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting)* yang dapat diterapkan kapan saja dan dimana saja. Lokus pada paradigma ini juga tidak diungkapkan secara jelas karena prinsip-prinsip diatas

dapat diterapka dimana saja dan kapan saja tak terkecuali pada organisasi pemerintah.

Paradigma III (1950-1970) adalah paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Paradigma ini memiliki lokus pada birokrasi pemerintahan dan fokus pada paradigma ini terjadi kekaburan karena prinsip-prinsip administrasi pada masa itu masih mengandung banya kelemahan.

Paradigma IV (1956-1970) adalah Paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Yeremias T. Keban (2008:33) menjelaskan dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah popular sebelumnya, dikembangkan kembali secara ilmiah dan mendalam. Prinsip manajemen tersebut menjadi titik fokus dari paradigma ini, sedangkan lokusnya menjadi tidak jelas karena semua fokus yang dikembangkan dapat diterapkan pada berbagai sektor.

Paradigma V (1970-sekarang) merupakan paradiga terakhir yang disebutkan oleh Nicholas Henry, yakni Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Paradigma ini telah memiliki lokus dan fokus yang jelas, fokus dari administrasi publik adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik. Lokus dari administrasi publik ini adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik (Keban, 2008:33).

Penelitian ini termasuk ke dalam paradigma administrasi yang ke V yaitu Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Dalam paradigma yang ke V ini menjelaskan bahwa fokus dari administrasi publik salah satunya yaitu kebijakan publik yang dimana sesuai dengan fokus yang dilakukan oleh peneliti yaitu terkait

dengan analisi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Kota Semarang, sedangkan lokusnya yaitu terkait dengan kepentingan-kepentingan publik yaitu terkait dengan masih tingginya angka kekerasan yang dilakuka kepada perempuan dan anak di Kota Semarang.

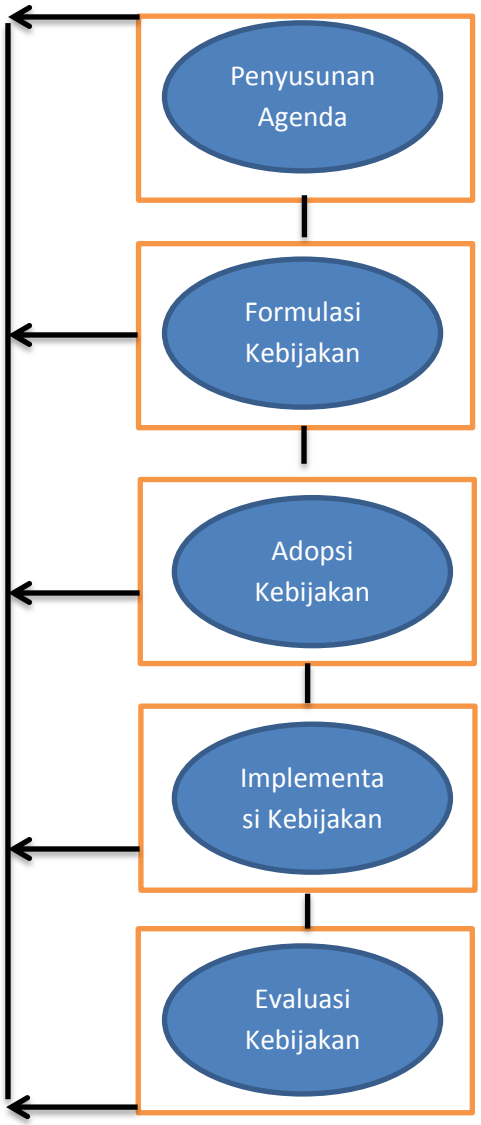
Selain dalam paradigma administrasi, juga terdapat paradigma pelayanan yang dimana dalam penelitian ini masuk ke dalam paradigma pelayanan NPS yang kemudian mempunyai tujuan untuk mencapai kepada paradigma *good governance.* Dalam paradigma NPS lebih mengutamakan pelayanan kepada masyarakat atau publik yaitu yang sesuai dengan fokus penelitian terkait pelayanan dalam hal perlindungan dari tindakan kekerasan yang semakin marak terjadi. Paradigma ini didukung dengan adanya tuuan untuk menciptakan *good governance* yang dalam pelaksanaannya harus mengacu kepada prinsip-prinsip dalam pencapainnya sehingga tujuan dari pelaksanaan pelayanan dapat tercapai secara maksimal.

1.5.2 Kebijakan Publik

James E. Anderson dalam Indiahono (2009: 17) mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pembicaraan tentang kebijakan memang tidak lepas dari kaitan kepentingan antar kelompok, baik di tingkat pemerintahan maupun masyarakat umum. Selain James, Riant Nugroho (2014:96) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara.

Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan. Berdasarkan beberapa sudut pandang terhadap pengertian kebijakan publik, tampaklah bahwa kebijakan publik hanya dapat ditetapkan pemerintah, pihak-pihak lain atau yang lebih dikenal dengan sebutan aktor-aktor kebijakan publik hanya dapat mempengaruhi proses kebijakan publik dalam batas kewenangannya masing-masing. Berdasarkan beberapa definisi mengenai kebijakan publik menurut beberapa ahli diatas penulis menyimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan sebuah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam pengambilan keputusan yang digunakan baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu serta untuk menyelesaikan suatu persoalan publik, dimana dalam keputusan yang dihasilkan tersebut memiliki dampak baik positif maupun negatif, sebagai upaya untuk mencapai tujuan negara dan kedamaian kehidupan berbangsa dan bernegara. Proses kebijakan publik merupakan proses yang rumit dan komplek. Ada dua aspek yang saling tumpang tindih yaitu politik dan admnistratif. Oleh sebab itu, untuk mengkajinya perlu adanya klasifikasi dalam tahapan-tahapan. Secara umum klasifikasinya sebagai berikut :

Gambar 1.1 Proses Kebijakan Publik



Sumber : William N. Dunn, 1994: 17

1. Tahap Penyusunan Agenda

   Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke dalam suatu agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama

sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu di tunda untuk waktu yang lama.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

   Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan " bermain " untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

   Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

   Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersbeut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan

administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Berapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

   Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijkaan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

1.5.3 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan publik yang mengarah pada pelaksanaan dari kebijakan yang telah dibuat. Dalam praktiknya, implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks, bahkan tidak jarang bermuatan politis karena adanya intervensi dari berbagai

kepentingan. Eugene mengungkapkan kerumitan dalam proses implementasi sebagai berikut :

> “ Adalah cukup untuk membuat sebuah program dari kebijaksanaan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebiih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk yang memuaskan semua orang. “ (Agustino, 2006: 153).

Riant D. Nugroho (2014:158) menyatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang dilakukan yaitu :

1. Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, atau;
2. Melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis dimana pelaksanaan kebijakan menjadi fokus utama, apakah kebijakan itu sudah diterapkan dengan baik, melalui proses yang bisa dilakukan dengan kegiatan, aktivitas yang nantinya akan mendapatkan akhir dan tujuan dan sasaran sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat. Selain itu perlu diingat, bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting dalam keseluruhan tahapan kebijakan, karena melalui tahap ini keseluruhan prosedur kebijakan

dapat diketahui dan dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Pelaksanaan implementasi kebijakan tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan maksimal tanpa adanya peran dari tiga hal yaitu sasaran, aktor dan konten maupun konteks dari kebijakan itu sendiri. Dalam hal ini peneliti lebih melihat kepada aktor yang melaksanakan kebijakan tersebut, karena aktor merupakan hal formal dan penting dalam sebuah implementasi kebijakan. Berkaitan dengan aktor, peneliti menekankan pada penelitian yang dilakukan oleh James Anderson dalam Buku Public Policy Making tahun 2013 yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan terdiri dari berbagai aktor yang terlibat. Adapun aktor yang terlibat yaitu birokrasi, badan legislatif, badan eksekutif, badan yudikatif, lembaga peradilan, kelompok kepentingan, organisasi komunitas dan warga negara. Dalam penelitian ini, peneliti memilih menggunakan beberapa aktor untuk mengkaji terkait dengan penelitian yang peneliti lakukan yaitu birokrasi.

1.5.4 Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik memiliki beberapa teori yang dimiliki dalam pengkajian setiap kebijakan publik. Adapun teori dalam implementasi kebijakan publik sebagai berikut :

Model implementasi kebijakan yang pertama yakni model implementasi George C. Edward III. Ada empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu komunikasi (*communications*), sumber daya

(*resources*), sikap (*dispositions atau attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureucratic structure*) (Edward dalam Agustino, 2008:149).

Faktor–faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edward III dalam Agustino (2008:150-154) dan Tangkilisan (2003) sebagai berikut:

1. Komunikasi

   Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Untuk itu perlu pemahaman mendalam tentang apa saja yang mempengaruhi keberhasilan komunikasi. Ada tiga indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan variabel komunikasi, antara lain yaitu:

   a. Transformasi (*transmission*)
   b. Kejelasan (*clarity*)
   c. Keseragaman (*consistency*)

2. Sumber daya

   Indikator sumber daya ini meliputi jumlah staf, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program

seperti dana dan sarana prasarana. Penjelasan indikator sumber daya diatas adalah sebagai berikut:

a. Staff : Semua kebutuhan tentang indikator staff akan terpenuhi jika ada manajemen Sumber daya Manusia (SDM) yang baik dalam implementasi kebijakan.
b. Informasi : Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan atau program dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang.
c. Anggaran : Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.
d. Fasilitas : fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam sumber daya. Walaupun ketiga indikator sumber daya seperti: staff, informasi, kewenangan terpenuhi tetapi tidak ada fasilitas fisik yang mendukungnya mustahil implementasi kebijakan akan berjalan. Fasilitas yang harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi.

3. Disposisi atau Sikap

Sikap setuju, acuh tak acuh dan menolak akan ada ketika implementors cukup mengetahui dan memahami isi dari kebijakan publik yang akan

diimplementasikan. Jika implemetors setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah yang dapat menghambat proses implementasi. Indikator variabel disposisi antara lain yaitu:

a. Pegangkatan birokrat; pemilihan personil sebagai implementors harus benar-benar orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.
b. Insentif; Salah satu cara untuk mendorong dan meningkatkan kinerja para implementors adalah dengan memanipulasi insentif. Dengan cara menambah biaya insentif pada para implementors akan menjadikan mereka lebih sungguh-sungguh dalam melaksanakan perintah.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang ringkas dan fleksibel akan memberi kontribusi dalam memberikan kemudahan dalam melakukan kerjasama dan koordinasi dalam proses implementasi suatu kebijakan. Hal tersebut dibagi menjadi dua indikator yaitu:

a. Standar Oprasional Prosedur (SOP);
b. Fragmentasi

Model implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Subarsono, 2010: 94) ada tiga kelompok variabel yang

mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (tractability of the problems), karakteristik kebijakan/undang-undang (ability of statute to structure implementation) dan variabel lingkungan (nonstatutory variables affecting implementation).

a) Karakteristik Masalah *(tractability of the problems).* Masalah publik dalam Subarsono (2010: 95) memiliki beberapa karakteristik yaitu tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan, tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran, proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, dan cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.
b) Karakteristik Kebijakan *(ability of status to structure implementation).* Kebijakan publik dalam Subarsono (2010: 97) memiliki beberapa karakteristik yaitu kejelasan isi kebijakan, seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis, besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut, seberapa besar adanya keterpautan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana, tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan, dan seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
c) Variabel Lingkungan *(nonstatutory variables affecting implementation).* Lingkungan kebijakan publik dalam Subarsono (2010: 98) memiliki beberapa karakteristik yaitu kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi, dukungan publik

terhadap sebuah kebijakan, sikap dari kelompok pemilik (Consituency Groups), dan tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

Variabel-variabel yang dimaksudkan di atas dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

1) Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap, meliputi :

   a. Kesukaran-kesukaran Teknis

      Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan bergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Di samping itu, tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.

   b. Keberagaman Perilaku yang Diatur

      Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administrator atau birokrat) di lapangan.

c. Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran

Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

d. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil.

2) Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat

a. Kejelasan Isi Kebijakan

Sebuah kebijakan yang diambil oleh pembuat kebijakan haruslah mengandung konten yang jelas dan konsisten. Kebijakan dengan isi yang jelas akan memudahkan sebuah kebijakan dan akan menghindarkan distorsi atau penyimpangan dalam pengimplementasiannya. Hal ini dikarenakan jika suatu kebijakan sudah memiliki isi yang jelas maka kemungkinan penafsiran yang salah oleh implementor akan dapat dihindari dan sebaliknya jika isi suatu kebijakan masih belum jelas atau mengambang, potensi untuk distorsi ataupun kesalahpahaman akan besar.

b. Seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis

Dukungan teoritis akan lebih memantapkan suatu aturan atau kebijakan yang dibuat karena tentunya sudah teruji. Namun, karena konteks dalam pembuatan kebijakan adalah menyangkut masalah social yang meski secara umum terlihat sama disetiap daerah, akan tetapi sebanarnya terdapat hal-hal yang sedikit banyak berbeda sehingga untuk mengatasi hal ini dapat dilakukan modifikasi saja.

c. Ketetapan alokasi sumberdana

Hal yang tak dapat dipungkiri dalam mendukung pengimplementasiansuatu kebijakan adalah masalah keuangan/modal. Setiap program tentu memerlukan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, memonitor program, dan mengelola sumberdaya lainnya yang kesemua itu memerlukan modal.

d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar bebagai institusi pelaksana

Suatu program akan dengan sukses diimplementasikan jika terjadi koordinasi yang baik yang dilakukan antar berbagai instansi terkait baik secara vertical maupun horizontal.

e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana

Badan pelaksana atau implementor sebuah kebijakan harus diberikan kejelasan aturan serta konsistensi agar tidak terjadi kerancuan yang menyebabkab kegagalan pengimplementasian.

f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan

Salah satu factor utama kesuksesan implementasi sebuah kebijakan adalah adanya komitmen yang kuat dari aparatur dalam melaksanakan tugasnya. Komitmen mencakup keseriusan dan kesungguhan agar penerapan suatu peraturan ataupun kebijakan bisa berjalan dengan baik dan diterima serta dipatuhi oleh sasaran dari kebijaan tersebut.

g. Akses formal pihak-pihak luar

Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauhmana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan.

3) Lingkungan Kebijakan

a. Kondisi social-ekonomi dan teknologi

Kondisi social ekonomi masyarakat menyangkut akan hal keadaan suatu masyarakat secara umum, mulai dari pendidikan, keadaan ekonomi, dan kondisi socialnya yang secara sederhana dapat dikatakan kepada masyarakat yang sudah terbuka dan modern dengan masyarakat yang tertutup dan tradisional. Masyarakat yang sudah

terbuka akan lebih mudah menerima program-program pembaharuan daripada masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Sementara itu, teknologi sendiri adalah sebagai pembantu untuk mempermudah pengimplementasian sebuah program. Teknologi yang semakin modern tentu akan semakin mempermudah.

b. Dukungan Publik

Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesulitan tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya dukungan dari warga.

c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oelh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memilih sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan kepada mereka. Ada semacam kearifan lokal yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik. Dan, hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.

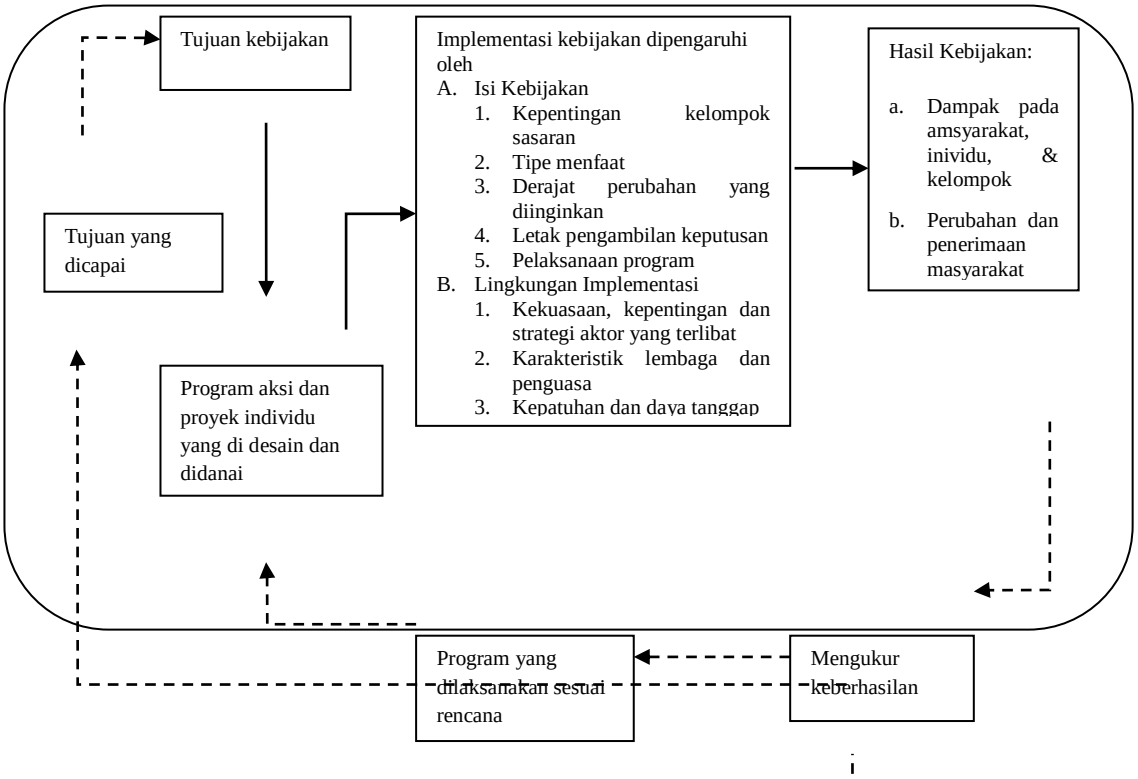
d. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan

pelaksana melalui penyelesaian institusi-institusi dan pejabat-pejabat. Selain itu pula, kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal yang penting dalam keberhasilan kinerja kebijakan publik.

Menurut model dari teori Merilee S. Grindle (1980), bahwa Keberhasilan implementasi menurut Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Gambar 1.1 Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi



Sumber: Grindle, merilee S dalam Subarsono (2013:94)

Variabel isi kebijakan meliputi beberapa hal :

1. Kepentingan kelompok sasaran

   Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan. Sebuah kebijakan didalamnya memuat kepentingan kelompok sasaran akan lebih mudah diimplementasikan, daripada kebijakan yang tidak memuat kepentingan kelompok sasaran.

2. Manfaat yang akan diterima

   Jenis manfaat yang diterima oleh target groups, tentunya sebuah kebijakan akan lebih bermanfaat jika sesuai dengan kebutuhan dari target groups.

3. Perubahan yang diinginkan

   Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, sebuah kebijakan dengan tujuan untuk mewujudkan perubahan fisik, seperti membangun jembatan atau jalan raya akan lebih mudah diimplementasikan daripada kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan sumber daya manusia.

4. Ketepatan program

   Apakah letak sebuah kebijakan/program sudah tepat. Dalam hal ini yang dimaksud adalah apakah implementor kebijakan tersebut sudah tepat diserahkan kepada ke sebuah intuisi.

5. Kejelasan implementor

   Apakah sebuah kebijakan telah menyebut implementornya dengan rinci. Dalam hal ini instansi-instansi yang terkait untuk sebagai

implementor kebijakan. Kejelasan implementor kebijakan ini diperlukan selain untuk memudahkan implementor untuk melakukan koordinasi, juga untuk memudahkan pengawasan oleh publik.

6. SDM yang memadai

   Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Kebijakan yang tidak didukung oleh sumber daya yang memadai akan mendapat hambatan dalam tahap implementasi. Sumber daya yang dimaksud dapat berupa sumber daya finansial maupun kompetisi dan implementor.

Sedangkan lingkungan implementasi kebijakan (*context of implementation*), mencakup tiga aspek berikut ini :

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki.
2. Karakteristik institusi yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
3. Tingkat kebijakan dan responsivitas kelompok sasaran.

Model dalam implementasi kebijakan publik yang lain, menurut Meter dan Horn dalam Subarsono (2010: 99) menyebutkan ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

a. Standar dan Sasaran Kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga bisa diwujudkan dalam tindakan nyata. Apabila tujuan dan sasaran tidak jelas maka akan menimbulkan anti yang berbeda- beda sehingga akan mudah menimbulkan konflik antar implementor kebijakan.

b. Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya yang bermutu, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non manusia.

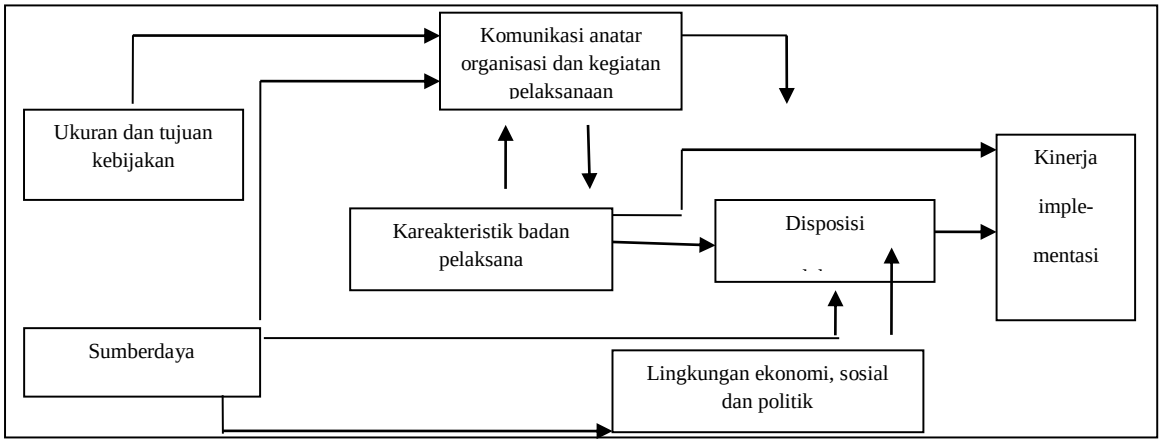
c. Komunikasi Antarorganisasi dan Penguatan Aktivitas. Diperlukan kerjasama dan koordinasi antar instansi dalam implementasi kebijakan.

d. Karakteristik Agen Pelaksana. Yang dimaksud dengan karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma- norma, dan pola- pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Hal- hal itulah yang mempengaruhi implementasi suatu program.

e. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik. Faktor ini mencakup berbagai hal, yaitu sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat medukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberi dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yaitu mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik di sekitar lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

f. Disposisi Pelaksana. Disposisi implementor mencakup tiga hal yang penting, yaitu: 1). Respon implementor tehadap kebijakan, yang akan memepengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; 2). Kognisi, yaitu pemahaman terhadap kebijakan; dan 3). Intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor

Gambar 1.2 Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber:Subarsono. 2010. Analisis Kebijakan Publik. Pustaka Pelajar.Yogyakarta.100

Adapun model menurut Cheema dan Rondinelli (1983) dalam Subarsono (2010), menyebutkan ada empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu kebijakan, yaitu:

a. Kondisi lingkungan

   Dalam variabel ini tedapat beberapa faktor, yaitu tipe sistem politik; struktur pembuat kebijakan; karakteristik struktur politik lokal; kendala sumberdaya; sosio kultural; derajat keterlibatan para penerima program; tersedianya infrastruktur fisik yang cukup.

b. Hubungan antar organisasi

   Dalam variabel ini terdapat beberapa faktor, yaitu kejelasan dan konsistensi sasaran program; pembagian fungsi antar instansi yang pantas; standarisasi prosedur perencanaan, anggaran, implementasi dan evaluasi; ketepatan, konsistensi dan kualitas komunikasi antar instansi; evektivitas jejaring untuk mendukung program.

c. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program

Dalam variable ini terdapat beberapa faktor, yaitu kontrol terhadap sumberdana; keseimbangan antara pembagian anggaran dan kegiatan program; ketepatan alokasi anggaran; pendapatan yang cukup untuk pengeluaran; dukungan pemimpin politik pusat; dukungan pemimpin politik lokal; komitmen birokrasi.

d. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Dalam variable ini terdapat beberapa faktor, yaitu keterampilan teknis, manajerial dan politis petugas; kemampuan untuk mengkoordinasi, mengontrol, dan mengintrogasi keputusan; dukungan dan sumberdaya politik instansi; sifat komunikasi internal; hubungan yang baik antar instansi dan kelompok sasaran; hubungan yang baik dengan pihak di luar pemerintah dan non government organization; kualitas pemimpin instansi yang bersangkutan; komitmen petugas terhadap program; kedudukan instansi dalam hirarki sistem administrasi.

Menurut model teori David L. Wimer dan Aidan R. Vining Welmer dan Vining (Subarsono, 2006:103) mengemukakan bahwa terdapat tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni:

a) Logika Kebijakan, dimana hal ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (reasonable) dan mendapatkan dukungan teoritis.

b) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, dimana yang dimaksud lingkungan dalam hal ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik, atau geografis. Suatu kebijakan yang berhasil pada suatu daerah bisa gagal diimplementasikan pada daerah lain yang berbeda.

c) Kemampuan implementator kebijakan. Tingkat kompetensi implementator mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Selain model implementasi kebijakan publik di atas, dalam studi analisis kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yaitu analisis kebijakan dan kebijakan publik politik. Studi analisis lebih fokus kepada studi pembuatan keputusan dan penetapan kebijakan sementara kebijakan publik politik lebih menekankan pada hasil dan *outcome* dari kebijakan publik dengan melihat interaksi politik sebagai faktor tertentu dalam berbagai bidang.(Subarsono, 2006:5) Menurut Laswell dalam Dunn, menyatakan definisi analisis kebijakan sebagai aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan.(Dunn, N. William, 2000:1).

Lester dan Stewart dalam Winarno menyebutkan bahwa terdapat dua model dalam analisis kebijakan publik, yaitu model elitis, dan model pluralis.(Budi Winarno, 2002:33) Model elitis mempunyai asumsi bahwa kebijakan publik dapat dipandang sebagai nilai-nilai dan pilihan-pilihan dari elit yang memerintah dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat dan badan pemerintah

yang terdapat dibawahnya. Model elit ini, biasanya dipakai dalam negara-negara yang menerapkan sistem komunis. Model ini juga dipakai oleh pemimpin negara yang bersifat otoriter. Oleh karena itu, model ini tidak dianggap memperhatikan keinginan rakyat. Adapun model pluralis merupakan kebalikan dari model eltis, dimana model ini lebih cenderung ke arah subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi. Dalam pembuatan model ini, pembuatan sebuah kebijakan dilihat dari pihak mana yang dominan dalam pembuatan kebijakan sebuah kebijakan.

Model implementasi yang digunakan oleh peneliti dalam menganalisis implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan yaitu model Merille S. Grindle dalam Leo Agustino. Model ini berfungsi untuk menganalisis sejauh mana keberhasilan yang dicapai suatu kegiatan dengan melihat dari sisi pelaksana kebijakan, dalam hal ini adalah perlindungan perempuan dari tindak kekerasan dalam implementasi kebijakan publik.

1.5.5 Kekerasan Perempuan

Menurut La Pona dkk (dalam Sugihasti dan Saptiawan, 2010:172), kekerasan terhadap perempuan adalah tindakan seorang laki-laki atau sejumlah laki-laki dengan mengerahkan kekuatan tertentu sehingga menimbulkan kerugian atau penderitaan secara fisik, seksual, atau psikologis pada seorang perempuan atau sekelompok perempuan, termasuk tindakan yang bersifat memaksa, mengancam, dan atau berbuat sewenang-wenang, baik yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat maupun dalam kehidupan pribadi di ruang domestik dan publik.

Berdasarkan situs terjadinya, kekerasan terhadap perempuan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kekerasan yang terjadi pada arena domestik atau kekerasan dalamm rumah tangga dan kekerasan pada arena publik.

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang perlindungan perempuan dan anak menyatakan bahwa kekerasan adalah setiap perbuatan secara melawan hukum dengan atau tanpa menggunakan sarana terhadap fisik dan verbal yang menimbulkan bahaya bagi nyawa, badan dan/atau menimbulkan terampasnya kemerdekaan seseorang. Kekerasan merupakan sebuah terminologi yang sarat dengan arti dan makna "derita", baik dikaji dari perspektif psikologik maupun hukum, bahwa di dalamnya terkandung perilaku manusia (seseorang/kelompok orang) yang dapat menimbulkan penderitaan bagi orang lain, (pribadi/ kelompok).

Tindak kekerasan atau *"violence"* oleh Jerome Skolncik didefinsikan sebagai *"... an ambiguous term whose meaning is established throught political process".* Dalam arti tingkah laku, Michael Levi lalu menyebutkan kekerasan sebagai *"... its content and cuase are socially constructed".*

Dari pandangan demikian, tampaknya perumusan tindak kekerasan sangat terkait dengan tingkah laku manusia yang bersifat kejam dan tidak manusiawi, namun tidak jelas apakah perumusan itu juga menampung aspirasi kaum minoritas (perempuan dan anak) yang selama ini rentang terhadap kekerasan.

Demikian juga di dalam laporan Wolrd Conference (1995) di Beijing, pada butir 113 dirumuskan bahwa kekerasan terhadap perempuan sebagai :

> "Setiap tindakan berdasarkan *gender* yang menyebabkan atau dapat menyebabkan kerugian atau penderitaan fisik, seksual atau psikoloogis terhadap perempuan, termasuk ancaman untuk melakukan tindakan tersebut, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan, baik yang terjadi dalam kehidupan masyarakat atau pribadi".

Kekerasan terhadap perempuan adalah setiap tindakan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di ranah publik atau dalam kehidupan pribadi. (Perda No. 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan di Kota Semarang).

1.5.6 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan di Kota Semarang tidak lepas dengan melihat dari penelitian-penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya oleh beberapa mahasiswa. Penelitian yang sudah dilakukan oleh para peneliti terdahulu terkait perlindungan perempuan dari tindakan kekerasan tersebut memberikan suatu gambaran bagaimana kasus kekerasan tersebut terjadi. Namun dalam hal pembahasan dalam penelitian yang sudah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, memiliki perbedaan dalam hal pembahasan maupun teori yang dipakai. Adapun penelitian yang dilakukan oleh Frismai Anggit P. (2015) Implementasi Kebijakan Penanganan Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan Di Kota Semarang Melalui Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI memiliki tujuan untuk mengetahui dan menganalisis proses implementasi kebijakan dan faktor-

faktor yang mendorong dan menghambat dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang melalui Pusat Pelayanan Terpadu Seruni dengan metode kualitatif deskriptif.

Penelitian ini menggunakan beberapa aspek dalam pelaksanaannya, yaitu dilihat dari aspek ketepatan kebijakan, ketepatan proses, ketepatan pelaksanaan dan ketepatan target. Namun penelitian ini dilakukan sebelum adanya peraturan daerah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Semarang, sehingga pelaksanaan implementasi masih terpaku dengan peran stakeholder dilihat dari teori yang digunakannya yakni teori menurut Riant Nugroho. Selain penelitian yang dilakukan oleh Frismai, juga terdapat peneliti yang lainnya yaitu penelitian oleh Marsha Ayunita (2015) dengan judul penelitian pelayanan terpadu korban kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Hasil yang diperoleh menunjukkan bahwa angka kekerasan yang terjadi di Kota Semarang masih tinggi yang belum diimbangin dengan fasilitas yang mendukung, sehingga pelayanan yang diberikan belum dapat mengurangi angka kekerasan tersebut.

Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Dr. Reni Windiani dengan judul penelitian peran pemerintah Kota Semarang dalam memberikan perlindungan dan keadilan untuk korban KDRT. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Hasil dari penelitian ini berbanding terbalik dengan penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya. Dalam penelitian ini menyatakan bahwa Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sudah menjalankan program dengan baik dan maksimal, namun terdapat beberapa

hambatan dalam pelaksanaan program seperti kurangnya sumber daya manusia dan informasi terkait adanya lembaga PPT Seruni.

Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut, peneliti ingin meneliti lebih dalam terkait pelaksanaan kebijakan Kota Semarang yang dilakukan oleh PPT Seruni. Kebijakan ini merupakan kebijakan terbaru yang belum dilakukan penelitian oleh peneliti yang lainnya, sehingga peneliti mencoba untuk melihat bagaimana pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh PPT Seruni dengan adanya kebijakan yang sudah ada dan ditetapkan oleh Pemerintah Kota Semarang.

1.6 Fenomena Penelitian

Fenomena penelitian berisi tentang aspek-aspek yang terkait dengan persoalan apa saja yang akan digali oleh peneliti dalam menggambarkan fakta yang sebenarnya dengan masalah yang akan diteliti. Fenomena yang akan diamati dalam penelitian ini adalah mengenai implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan. Fenomena implementasi terhadap Perda tersebut akan dilakukan dengan melihat isi peraturan dengan kenyataan yang terjadi, sehingga dengan langkah tersebut, peneliti dapat mengetahui aspek-aspek apa saja yang mempengaruhi berjalannya implementasi yang kemudian dapat menjelaskan kegagalan atau keberhasilan implementasi tersebut. Konsep implementasi yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada kriteria implementasi yang dikembangkan oleh Merille Grindle, dengan uraian sebagai berikut :

1.6.1 Kepentingan Kelompok Sasaran

Kepentingan kelompok sasaran dalam penelitian ini dapat dilihat dari sejauh mana kepentingannya yang termuat dalam isi kebijakan, yakni meliputi :

1.6.1.1 Partisipasi masyarakat dalam melakukan pencegahan

1.6.1.2 Peran serta masyarakat dalam melindungi perempuan

1.6.1.3 Peran serta masyarakat dalam memberikan informasi

1.6.2 Manfaat yang akan diterima

Sebuah kebijakan akan lebih bermanfaat jika sesuai dengan kebutuhan dari target groups, sehingga manfaat yang akan diterima meliputi :

1.6.2.1 Berkurangnya Angka Kekerasan Melalui Penghapusan tindakan kekerasan terhadap perempuan

1.6.2.2 Lingkungan masyarakat yang damai dan terlepas dari tindakan kekerasan.

1.6.3 Perubahan yang diinginkan

Perubahan yang diinginkan dengan adanya kebijakan perlindungan perempuan dan anak meliputi :

1.6.3.1 Membangun lingkungan masyarakat yang peduli terhadap tindakan kekerasan

1.6.3.2 Peningkatan responsifitas pemerintah.

1.6.4 Ketepatan program

Ketepatan program dalam penelitian ini meliputi :

1.6.4.1 Proses penetapan dan pelaksanaan kebijakan dan program

1.6.4.2 Bentuk dan upaya pencegahan, perlindungan dan penghapusan yang dilakukan oleh Dinas P3A

1.6.4.3 Penyediaan layanan perlindungan perempuan

1.6.4.4 Bentuk upaya pemulihan fisik, medis, pemulangan korban, pendampingan psikologis dan bimbingan rohani.

1.6.4.5 Pembukaan aksesbilitas baik untuk pendidikan, pelatihan, pendanaan peningkatan pendapatan dan pelayanan sosial.

1.6.5 Kejelasan implementor

Kejelasan implementor kebijakan ini diperlukan untuk memudahkan implementor dalam melakukan koordinasi dan memudahkan pengawasan oleh publik. Adapun kejelasan ini meliputi :

1.6.5.1 Kejelasan dalam pelaksanaan kebijakan

1.6.5.2 Konsistensi pelaksanaan kebijakan

1.6.6 SDM yang memadai

Sumberdaya manusia merupakan point penting dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam penelitian ini sumberdaya yang memadai meliputi :

1.6.6.1 Kondisi sumberdaya manusia

1.6.6.2 Anggaran yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan

1.6.6.3 Fasilitas yang diberikan dalam pelaksanaan kebijakan

1.6.6.4 Keterbukaan informasi kepada masyarakat

1.6.7 Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki meliputi :

1.6.7.1 Penerapan strategi dalam pelaksanaan kebijakan

1.6.7.2 Pembagian peranan baik swasta maupun pemerintah dari segi kepentingan dan kekuasaan

1.6.8 Karakteristik institusi yang terlibat meliputi :

1.6.8.1 Budaya Organisasi

1.6.8.2 Koordinasi dan Kerjasama yang dilakukan dengan instansi lain

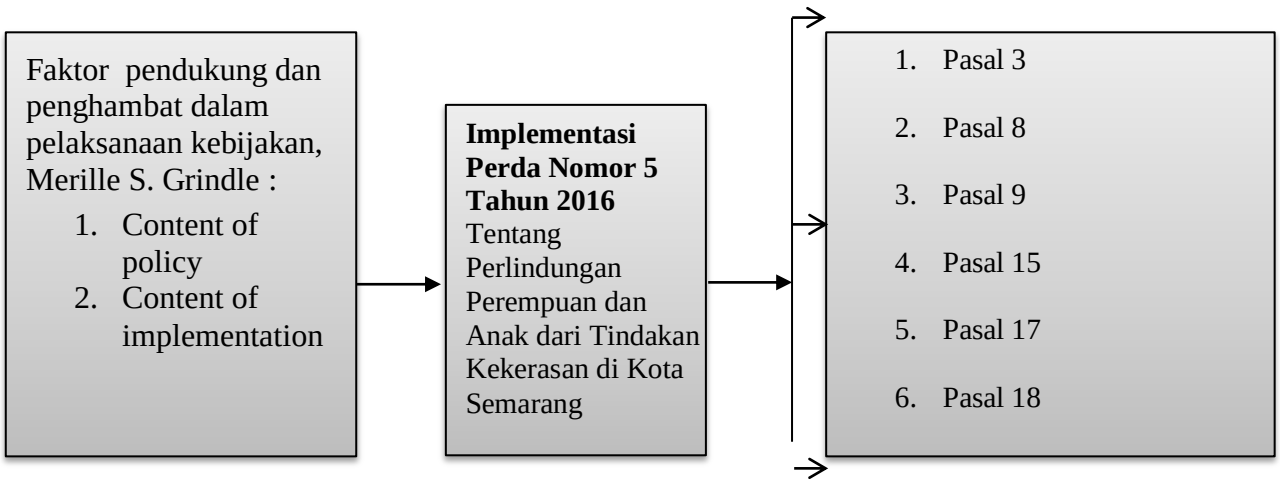
1.6.9 Tingkat kebijakan dan responsivitas kelompok sasaran meliputi :

1.6.9.1 Responsivitas Dinas P3A dalam mendorong masyarakat untuk mencegah terjadinya tindak kekerasan.

1.7 Operasionalisasi Konsep

Secara sistematik operasionalisasi konsep dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1.4
Kerangka Pikir Penelitian



1.8 Metodologi Penelitian

Metode merupakan suatu cara yang digunakan setiap peneliti dalam melakukan penelitian. Penelitian diarahkan untuk mencapai kebenaran ilmiah. Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk memperoleh data dalam penelitian dengan tujuan tertentu, (dalam Sugiyono, 2009: 2).

Metode penelitian merupakan rangkaian cara atau kegiatan pelaksanaan penelitian yang didasari oleh asumsi-asumsi dasar, pandangan-pandangan filosofis dan ideologis, pertanyaan dan isu-isu yang dihadapi. Suatu penelitian mempunyai rancangan penelitian (*research design*) tertentu. Rancangan ini menggambarkan prosedur atau langkah-langkah yang harus ditempuh, waktu penelitian, sumber data dan kondisi dari apa data dikumpulkan, dan dengan cara bagaimana data tersebut dihimpun dan diolah. Tujuan rancangan penelitian adalah melalui penggunaan metode penelitian yang tepat, dirancang kegiatan yang dapat memberikan jawaban yang teliti terhadap pertanyaan-pertanyaan penelitian.

1.8.1 Desain Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti agar mendapatkan hasil yang maksimal maka penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif. Metode kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur,mengumpulkan data yang spesifik dari para

partisipan, menganalisis data secara induktif mulai dari tema-tema yang khusus ke tema-tema umum, dan menafsirkan makna data.

Metode deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran atau peristiwa yang terjadi dan memaparkan objek penelitian berdasarkan kenyataan yang ada secara kronologis dan sistematis untuk kemudian dikaitkan dengan kaidah-kaidah hukum tertentu dalam memecahkan permasalahan. Bersifat deskriptif karena penelitian ini mempunyai maksud untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan penulisan ilmiah tersebut.

1.8.2 Situs Penelitian

Situs penelitian menempatkan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Lokasi atau wilayah yang diambil dalam penelitian ini adalah Kota Semarang.

Kota Semarang dipilih menjadi lokus atau wilayah penelitian karena Kota Semarang memiliki tingkat kekerasan terhadap perempuan yang tertinggi di Jawa Tengah dibandingkan dengan daerah lainnya. Selain itu di Kota Semarang dalam penyusunan RPJMD kurang membahas isu-isu terkait dengan perempuan yang dimana isu tersebut merupakan isu yang terjadi saat ini dan memiliki presentase yang tinggi serta belum maksimalnya peran dari pemerintah dalam mengatasi permasalahan ini.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian yang dimaksud dalam hal ini adalah individu atau kelompok yang diharapkan peneliti dapat menceritakan apa yang ia ketahui tentang sesuatu yang berkaitan dengan fenomena atau kasus yang diteliti atau dengan kata lain dapat disebut sebagai informan.

Teknik pemilihan informan pada awal penelitian menggunakan teknik *purposive sampling.* Dimana teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang diharapkan, sehingga memudahkan peneliti menjelajahi subjek/situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2009: 218-219). Informan yang dipilih harus merupakan informan yang jujur dan dapat dipercaya serta yang benar-benar memahami terkait dengan perihal kekerasan terhadap perempuan dan anak yang terjadi di Kota Semarang.

Kriteria yang menjadi pedoman dan penetuan informan adalah bahwa yang akan dipilih benar-benar orang-orang yang terlibat langsung dengan persoalan yang diteliti atau setidaknya mengetahui betul mengenai persoalan kekerasan terhadap perempuan dan anak yang terjadi di Kota Semarang. Maka yang menjadi informan yaitu :

a. Kasie Pelayanan PPT (Pusat Pelayanan Terpadu) Seruni selaku informan I.
b. Kasie Perlindungan Perempuan dari Tindakan Kekerasan di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak selaku informan II.
c. Masyarakat Kemijen sebagai pegiat sosial.
d. LSM (LBH APIK Kota Semarang)

1.8.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data yang bersifat deskriptif, yaitu data yang berbentuk kata-kata, bukan dalam bentuk angka. Data diperoleh melalui berbagai macam teknik pengumpulan data misalnya wawancara dan analisis dokumen. Bentuk lain dapat berupa gambar yang diperoleh melalui pemotretan.

1.8.5 Sumber Data

Penelitian dengan judul implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan di Kota Semarang ini memperoleh data dari :

a. Data Primer

   Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data-data primer diperoleh melalui jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh peneliti kepada informan dalam wawancara ataupun melalui pengamatan langsung atau observasi. Dalam penelitian ini, data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan PPT SERUNI, Dinas P3A (Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak), LBH APIK dan masyarakat.

b. Data Sekunder

   Data sekunder adalah data yang diperoleh tidak langsung dari sumbernya. Data sekunder berisi catatan mengenai kejadian atau peristiwa yang telah terjadi berupa tulisan dari buku, dokumen, internet, dan sumber-sumber lainnya. Dalam penelitian ini, penulis mendapatkan

data sekunder dari buku, surat kabar dan website resmi dari badan atau LSM terkait.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Pelaksanaan teknik pengumpulan data didalam penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan bahan-bahan yang relevan terkait dengan permasalahan yang diangkat dan akurat kualitasnya. Adapun metode pengumpulan data yang dilakukan pada penelitian ini adalah secara kualitatif melalui:

a. Wawancara

   Wawancara adalah percakapan yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. Peneliti melakukan studi lapangan secara langsung dan wawancara terhadap Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan instansi yang terkait dengan penelitian yang sedang dilakukan oleh peneliti di Kota Semarang. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan data yang dapat dijadikan sumber penilaian dalam rangka menganalisis peran aktor dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

b. Observasi

   Teknik observasi atau pengamatan didasarkan atas pengalaman secara langsung. Teknik ini juga memingkinkan melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan sebenarnya. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tipe observasi Partisipan (*Participant Observation)* dengan mengikutsertakan

partisipasi masyarakat. Peneliti mengajukan pertanyaan, mencatat, menganalisis dan selanjutnya dapat membuat kesimpulan terkait hasil yang diperoleh.

c. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi berasal dari data sekunder. Data sekunder adalah keterangan yang diperoleh dari pihak kedua, baik berupa dokumen maupun catatan, seperti buku, laporan, buletin, majalah, yang sifatnya dokumentasi. Data sekunder ini didapatkan melalui studi kepustakaan. Melalui teknik ini, peneliti mengumpulkan data dengan menelusuri dan mempelajari bahan-bahan yang berasal dari dokumen-dokumen PPT Seruni, dinas terkait, buku, skripsi, tesis, situs-situs internet, dan data-data penunjang lainnya.

1.8.7 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data di dalam penelitian dengan metode kualitatif dapat dibagi menjadi empat, yaitu analisis domain, analisis taksonomi, analisis komponensial, analisis tema kultural. (Sugiyono, 2014:256). Adapun teknik analisis tersebut yakni :

a. Analisis Domain

Analisis domain pada umumnya dilakukan untuk memperoleh gambaran yang umum dan menyeluruh tentang situasi sosial yang diteliti. Hasilnya berupa gambaran umum tentang obyek yang diteliti, yang sebelumnya belum pernah diketahui. Dalam analisis ini informasi yang diperoleh belum mendalam,

masih di permukaan, namun sudah menemukan domain atau kategori dari situasi sosial yang diteliti.

b. Analisis Taksonomi

Analisis taksonomi adalah analisis terhadap keseluruhan. Data yang terkumpul berdasarkan domain yang telah ditetapkan. Dengan demikian domain yang telah ditetapkan menjadi *cover term* oleh peneliti dapat diurai secara lebih rinci dan mendalam melalui analisis taksonomi ini.

c. Analisis Komponensial

Pada analisis komponensial, yang dicari untuk diorganisasikan dalam domain bukanlah keserupaan dalam doamin, tetapi justru yang memiliki perbedaan atau yang kontras. Data yang dicari melalui observasi, wawancara dan dokumentasi yang terseleksi. Dengan teknik pengumpulan data yang bersifat triangulasi tersebut, sejumlah dimensi yang spesifik dan berbeda pada setiap elemen akan dapat ditemukan.

d. Analisis Tema Budaya

Pada analisis ini lebih menekankan kepada upaya mencari "benang merah" yang mengintegrasikan lintas domain yang ada yakni analisis domain, taksonomi dan komponensial. Intinya pada analisis ini menggabungkan keseluruhan analisis yang ada untuk memperoleh titik terang dari benang merah yang ada.

1.8.8 Validitas dan Reliabilitas Penelitian

Triangulasi dalam pengujian kredibilitas ini diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu. Dengan

demikian terdapat triangulasi sumber, triangulasi teknik pengumpulan data dan waktu.

Triangulasi sumber untuk menguji kreadibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Triangulasi teknik untuk menguji kreadibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Triangulasi waktu dapat dilakukan dengan cara wawancara, observasi atau teknik lain dalam waktu atau situasi yang berbeda.(Sugiyono, 2014:273)

1.8.9 Keterbatasan Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti mengalami kesulitan dalam memperoleh dan keterjangkauan data dalam sehingga data yang ditampilkan hanya menampilkan data dari tahun 2014 sampai tahun 2016 dan belum dapat menampilkan data terbaru. Selain itu peneliti mengalami hambatan dalam memperoleh SOP (Standar Operasional Prosedur) yang dimiliki oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang sehingga dasar yang menjadi pedoman dalam penelitian yang peneliti gunakan yakni Peraturan daerah No. 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan.