

BAB I

PENDAHULUAN

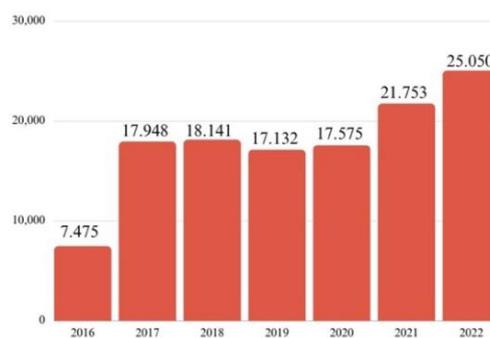
1. Latar Belakang

Dewasa ini kasus Kekerasan Berbasis Gender (KBG) sedang menjadi perbincangan hangat baik di tingkat nasional maupun global. Kekerasan Berbasis Gender (KBG) merupakan tindakan yang dapat menyakiti seseorang berdasarkan pada jenis kelamin tertentu. Banyak perempuan yang menjadi korban dari sistem tata nilai yang menyebabkan laki-laki berada di posisi lebih tinggi dari pada perempuan. Alasan terjadinya diskriminasi terhadap perempuan antara lain faktor sejarah dan budaya patriarki yang terbentuk di kalangan masyarakat serta faktor agama. Di antara berbagai faktor penyebab terjadinya kekerasan, kekerasan mayoritas terjadi karena adanya prinsip patriarki yang menyebabkan laki-laki selalu menjadi pelaku kekerasan dan perempuan selalu menjadi korban (Purwanti, 2020).

Kekerasan kepada perempuan menjadi suatu perilaku diskriminasi sehingga hak-hak kebebasan perempuan tidak sama dengan laki-laki. Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan pada tahun 1979 (*UN Convention on the Elimination of All Form of Discrimination against Women* atau CEDAW) dilatarbelakangi oleh maraknya fenomena kekerasan terhadap perempuan (Maghfiroh dan Putra, 2022). Guna menghapuskan dan melegalkan perilaku diskriminasi perempuan, CEDAW akhirnya diratifikasi oleh berbagai negara di dunia. Di Indonesia Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) mencatat 25.050 kasus kekerasan terhadap perempuan

pada tahun 2022. Tahun ini terjadi peningkatan dari pada tahun sebelumnya, yaitu sebesar 15,2% atau sebanyak 21.753 orang. Berikut grafiknya:

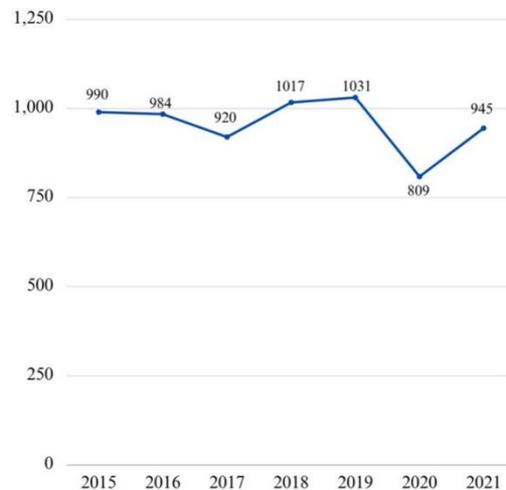
Gambar 1.1 Jumlah Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia
(2016-2022)



Sumber: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam DataIndonesia.id, 2023

Berdasarkan Provinsi di Indonesia, tiga provinsi dengan jumlah kekerasan perempuan terbanyak pada tahun 2022, yaitu peringkat pertama berada di Provinsi Jawa Timur sejumlah 2.136 orang atau berkisar 8,5%. Posisi kedua berada Provinsi Jawa Tengah dengan jumlah 2.111 orang atau berkisar 8,4% dan untuk posisi ketiga berada di Provinsi Jawa Barat sebanyak 1.819 orang atau 7,3% (DataIndonesia.id, 2023). Adapun data kekerasan terhadap perempuan di Jawa Tengah menurut BPS tahun 2015-2021 cukup fluktuatif. Berikut datanya:

Gambar 1.2 Jumlah Kekerasan Terhadap Perempuan di Provinsi Jawa Tengah



Sumber: jateng.bps.go.id, 2022.

Naik turunnya angka kekerasan terhadap perempuan tersebut diakibatkan oleh beberapa faktor. Seperti pada tahun 2019, tahun tersebut menjadi tahun tertinggi angka kekerasan namun angka tersebut menurun drastis pada tahun 2020. Turunnya angka tersebut karena pada tahun 2020 merupakan tahun awal terjadi corona virus sehingga menyebabkan masyarakat harus mengisolasi diri dengan tidak keluar rumah dan hal tersebut berdampak pada terganggunya proses pencatatan serta pelaporan kasus kekerasan. Angka tersebut kemudian naik pada tahun 2021 yang mana pada tahun tersebut sudah terdapat sedikit kelonggaran serta penggunaan teknologi mulai dilakukan. Masyarakat dapat dengan mudah melaporkan tindakan kekerasan yang mereka alami tanpa harus datang langsung ke dinas atau tempat terkait.

Semarang merupakan kota metropolitan dengan jumlah penduduk yang besar sehingga tidak heran jika terdapat berbagai permasalahan yang cukup

kompleks, salah satunya adalah kasus kekerasan terhadap anak dan perempuan. Berdasarkan fakta, Kota Semarang menjadi kota dengan jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan usia 18 tahun ke atas terbanyak pada tahun 2021 di Jawa Tengah dengan jumlah 107 kasus atau sekitar 11,3% kemudian disusul oleh Kabupaten Semarang dengan jumlah kasus 101 atau berkisar 10,7% dan yang ketiga, yaitu Kabupaten Banyumas dengan 48 kasus atau berkisar 5,1% (jateng.bps, 2022).

Data dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang, sejak 1 Januari 2022 - 30 September 2022 menunjukkan terdapat 160 kasus yang dilaporkan dan mayoritas korbannya adalah perempuan. Sebagian besar korban berusia antara 25 hingga 44 tahun. Jumlah kasus tertinggi terjadi di Kecamatan Semarang Utara adapun Kecamatan Candisari termasuk kecamatan dengan jumlah kekerasan terendah. Untuk lebih jelasnya sebaran kasus kekerasan terhadap anak dan perempuan dapat dilihat dalam tabel 1.1 berikut:

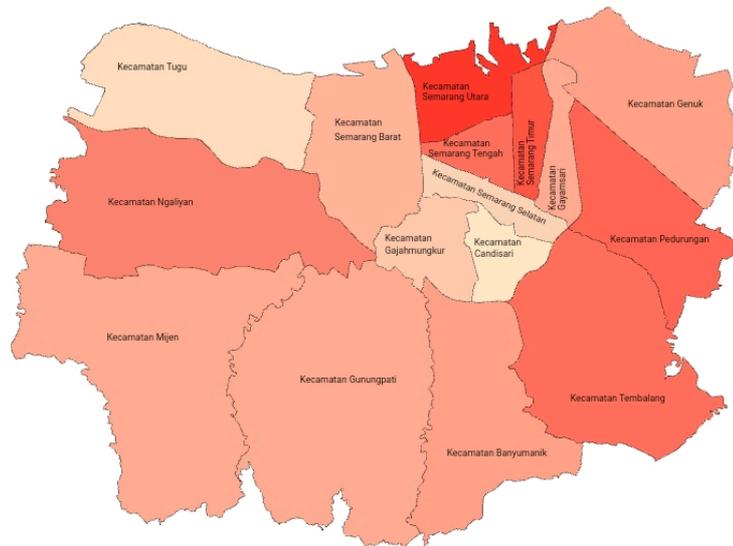
Tabel 1.1 Persebaran Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Kota Semarang Periode 1 Januari 2022 – 30 September 2022

No	Kecamatan	Jumlah	Persentase
1	Luar Kota Semarang	5	3,125
2	Mijen	8	5
3	Gunung Pati	8	5
4	Banyumanik	9	5,625
5	Gajah Mungkur	5	3,125
6	Semarang Selatan	4	2,5
7	Candisari	2	1,25
8	Tembalang	14	8,75
9	Pedurungan	15	9,375
10	Genuk	9	5,625
11	Gayamsari	8	5
12	Semarang Timur	17	10,625
13	Semarang Utara	20	12,5
14	Semarang Tengah	14	8,75
15	Semarang Barat	7	4,375
16	Tugu	3	1,875
17	Ngaliyan	12	7,5
	Total	160	100

Sumber: ASIKK PAK Periode 1 Januari 2022 – 30 September 2022, 2022.

Berdasarkan tabel 1.1 dapat kita ketahui persentase kasus kekerasan tertinggi berada di Kecamatan Semarang Utara sebesar 12,5% dan yang paling sedikit berada di Kecamatan Candisari dengan persentase sebesar 1,25%. Persebaran kasus kekerasan di Kota Semarang akan terlihat lebih jelas apabila di gambarkan dalam sebuah peta. Berikut gambar persebaran kasus kekerasan di Kota Semarang tanggal 1-30 September 2022:

Gambar 1.3 Peta Persebaran Kasus Kekerasan Kota Semarang Tanggal 1 Januari 2022 - 30 September 2022



Sumber: ASIKK PAK Periode 1 Januari 2022 - 30 September 2022, 2022.

Pada gambar 1.3 menunjukkan bahwa semakin tebal warna maka semakin banyak jumlah kasus kekerasan di wilayah tersebut. Apabila dilihat lebih rinci, kasus kekerasan terbanyak pada area Semarang Bawah, sedangkan untuk wilayah Semarang Atas, kasus kekerasan tidak begitu banyak. Kasus kekerasan perempuan di Kecamatan Semarang Utara juga mengalami peningkatan dari tahun 2019 hingga tahun 2022. Berikut tabel 1.2 mengenai jumlah kekerasan di Kecamatan Semarang Utara:

Tabel 1.2 Kekerasan di Kecamatan Semarang Utara Tahun 2018-2022

Tahun	2018	2019	2020	2021	2022
Jumlah	17	17	3	4	22

Sumber: ASIKK PAK Periode 1 Januari 2022 - 30 September 2022, 2022.

Kasus kekerasan diibaratkan seperti gunung es, sesuatu yang terlihat tidak menggambarkan kondisi yang sebenarnya. Banyak perempuan yang enggan untuk melaporkan tindakan kekerasan yang mereka alami. Di Indonesia peristiwa kekerasan terhadap perempuan dan anak mayoritas pelakunya merupakan orang-orang terdekat, di antaranya: suami, pacar, ayah tiri, ayah kandung, kakek, atau guru. Fakta tersebut menunjukkan bahwa saat ini seolah tidak terdapat ruang yang aman bagi perempuan. Semua perempuan rentan mengalami tindak kekerasan, tidak peduli apakah wanita tersebut berpendidikan, berpangkat atau tidak. Meskipun yang menjadi korban kekerasan tidak hanya perempuan, tapi juga terdapat korban laki-laki, namun berdasarkan fakta di lapangan menunjukkan bahwa korban laki-laki lebih rendah dari pada perempuan. Jumlah korban kekerasan di Kecamatan Semarang Utara sebanyak 22 kasus, 20 atau 90,1% di antaranya adalah perempuan dan 2 laki-laki atau 9,9% (ASIKK PAK, 2023).

Melalui fakta tersebut, menunjukkan bahwa perempuan sangat riskan dijadikan korban kekerasan dalam bentuk apapun. Kekerasan terhadap perempuan tidak pandang bulu, tidak kenal tempat maupun waktu. Kekerasan terhadap perempuan sulit diatasi karena negara belum memiliki payung hukum yang kuat serta ringannya vonis yang diberikan kepada pelaku. Korban kekerasan terkadang harus menanggung kekecewaan ketika kasus mereka tidak memperoleh kepastian hukum. Penegak hukum seringkali menganggap bahwa masalah KDRT merupakan

permasalahan keluarga bukan masalah publik. Perlindungan dan keadilan terhadap perempuan membutuhkan kerja sama yang baik antara pemerintah, masyarakat serta para *stakeholders* guna memerangi kekerasan pada perempuan maupun anak.

Berdasarkan ruang lingkup kejadian, Kekerasan Berbasis Gender (KBG) dibedakan menjadi tiga kategori, yaitu kekerasan yang berada di ranah publik, ranah personal dan ranah negara. Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) masuk ke dalam kekerasan dalam lingkup personal. Kekerasan di tempat kerja, tempat tinggal, tempat umum, lingkungan pendidikan, perdagangan manusia, ranah siber, dan kekerasan terhadap pekerja migran merupakan contoh kekerasan di ranah publik. Sementara itu, kekerasan terhadap perempuan yang bertentangan dengan hukum, konflik Sumber Daya Alam (SDA), kekerasan oleh penyelenggara negara, konflik pertanahan, pergusuran, serta ketentuan hukum yang mendiskriminasi perempuan kekerasan, semuanya merupakan kekerasan di ranah negara (*greennetwork.id*). Untuk mengetahui kasus kekerasan berdasarkan jenisnya di Kecamatan Semarang Utara disajikan pada tabel 1.3 berikut:

Tabel 1.3 Kasus Kekerasan Berdasarkan Jenis Kasus di Kecamatan Semarang Utara

Jenis Kasus	Jumlah (Jiwa)	Persentase
KTA	8	40
KDRT	11	55
ABH	0	0
KDP	0	0
KTP	1	5
Trafficking	0	0
Total	20	100,00

Sumber: ASIKK PAK Periode 1 Januari 2022 - 30 September 2022, 2022.

Berdasarkan Tabel 1.3 dapat ditarik kesimpulan bahwa jenis kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga di Kecamatan Semarang Utara menduduki peringkat tertinggi dibanding jenis kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kecamatan Semarang Utara, yaitu sebanyak 11 jiwa atau 55%. Selain itu, terdapat beberapa jenis kasus yang tidak terjadi di Kecamatan Semarang Utara, seperti: kasus ABH atau Anak Berhadapan dengan Hukum, Kekerasan Dalam Pacaran atau KDP dan Traffiking atau penjualan anak di Kecamatan Semarang Utara.

Tabel 1.4 Jumlah Kasus Berdasarkan Tindak Kekerasan yang Dialami Korban

Tindak Kekerasan	Jumlah	Persentase
Fisik	7	35
Psikis	5	25
Seksual	7	35
Penelantaran	1	5
Eksplorasi Ekonomi	0	0
Kekerasan Lainnya	0	0
Traffiking	0	0
Total	20	100

Sumber: ASIKK PAK Periode 1 Januari 2022 – 30 September 2022, 2022.

Berdasarkan Tabel 1.4 ditinjau dari bentuk tindak kekerasan yang diterima korban korban, yaitu kekerasan dalam bentuk seksual serta kekerasan fisik dengan masing-masing persentase 35%. Adapun jika dilihat berdasarkan persebaran kekerasan pada masing-masing kelurahan di Kecamatan Semarang Utara dilihat pada Tabel 1.5 berikut:

Tabel 1.5 Jumlah Kasus Kekerasan Berdasarkan Kelurahan di Kecamatan Semarang Utara

No	Kelurahan	Jumlah	Persentase
1	Bulu Lor	3	15,79
2	Plombokan	2	10,53
3	Purwosari	3	15,79
4	Kuningan	4	21,05
5	Panggung Lor	3	15,79
6	Panggung Kidul	0	0,00
7	Bandarharjo	2	10,53
8	Tanjungmas	1	5,26
9	Dadapsari	1	5,26
Total		19	100,00

Sumber: PPTK Semarang Utara, 2023

Berdasarkan Tabel 1.5 persebaran kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kecamatan Semarang Utara, kelurahan dengan kasus paling tinggi terdapat di Kelurahan Kuningan dengan jumlah kasus 4 atau 21,05%, sedangkan untuk kelurahan dengan jumlah kekerasan paling sedikit terdapat di Kelurahan Panggung Kidul dengan jumlah kasus 0.

KDRT diartikan sebagai kekerasan yang dilakukan terhadap dan oleh anggota keluarga yang sedarah. Sayangnya, mayoritas perempuan tidak mengerti dengan baik mengenai berbagai bentuk kekerasan yang dapat diterima oleh mereka khususnya pada kasus KDRT ini. Hal ini mengakibatkan banyak perempuan tidak sadar bahwa mereka berada dalam ruang lingkup kekerasan (Pane et al, 2022). Tingginya kasus KDRT menunjukkan pelaku KDRT kurang sadar akan hukuman yang akan menimpa bagi pelakunya. Bahkan, terkadang korban KDRT tidak melaporkan kejadian yang menimpanya. Hal tersebut diakibatkan karena berbagai alasan, seperti rasa malu, aib rumah tangga, rasa kasian terhadap anaknya apabila

tidak memiliki ayah atau adanya ancaman dari pelaku sehingga membuat korban merasa takut. Alasan tersebut juga didasari oleh rendahnya masyarakat akan kesadaran hukum untuk melaporkan kasus kekerasan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) menjadi payung hukum pertama di Indonesia yang menaungi dalam hal upaya pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Adapun untuk Kota Semarang sendiri, terdapat pada Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Dari Tindak Kekerasan. Pengertian Kekerasan dalam Rumah Tangga menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 1 adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga. Dapat disimpulkan bahwa KDRT bukan hanya suatu tindakan yang menyebabkan korban mengalami luka fisik namun juga psikologis.

Salah satu organisasi pemerintah tingkat daerah yang memberikan pelayanan masyarakat secara luas terkhusus bagi perempuan dan anak di Kota Semarang adalah Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A). DP3A merupakan tangan kanan masyarakat yang ditunjuk oleh pemerintah yang diharapkan mampu menyelesaikan setiap keresahan masyarakat dalam menangani kasus kekerasan yang menimpa mereka. Upaya yang dilakukan oleh DP3A Kota Semarang berupa preventif, yaitu sebelum terjadi kasus dan

kuratif, yaitu penanganan kasus. Upaya pencegahan yang dilakukan oleh DP3A adalah sosialisasi, bimbingan teknis ke masyarakat, serta memfasilitasi JPPA, PPTK, dan UPTD PPA. Pemerintah Kota Semarang membentuk Unit Pelaksana Teknis pada tingkat daerah, kecamatan, maupun kelurahan untuk membantu kinerja dari DP3A. Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) berada pada tingkat daerah yang berfokus dalam memberikan pelayanan kepada korban dan penyintas kekerasan serta pelecehan seksual. Pedoman dibentuknya UPTD PPA sesuai dengan mandat dari Kementerian PPPA Nomor 4 Tahun 2018 tentang pedoman pembentukan UPTD PPA.

DP3A juga terdapat unit pada setiap kecamatan maupun kelurahan untuk membantu tugasnya, yaitu Pusat Pelayanan Terpadu Kecamatan atau disingkat PPTK pada tingkat kecamatan dan di tingkat kelurahan bernama Jaringan Perlindungan Perempuan dan Anak atau JPPA. PPTK berfokus pada penanganan kekerasan adapun JPPA berfokus pada pencegahan kekerasan. Dalam penelitian ini lokus yang dipilih, yaitu JPPA Kelurahan Kuningan. JPPA Kelurahan Kuningan dalam mengimplementasikan kebijakan terkait perlindungan perempuan pada realitanya belum berjalan maksimal. Terlihat dari adanya kenaikan jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan. Selain itu, JPPA Kelurahan Kuningan juga belum memanfaatkan teknologi sebagai sarana sistem informasi kepada masyarakat secara maksimal.

Pemberdayaan perempuan di Kelurahan Kuningan, terutama bagi perempuan dengan kondisi perekonomian yang rendah serta korban kasus kekerasan, baru berada ditahap sosialisasi dan pelatihan. Belum adanya upaya lebih

lanjut dari pelatihan yang diberikan. Persoalan ini penting karena sumber daya keuangan yang terbatas dan pemerintah daerah tidak menyediakan anggaran untuk JPPA. Oleh karena itu, kebutuhan JPPA ditanggung oleh masing-masing kelurahan.

Berbagai upaya tersebut pada kenyataannya belum memperoleh hasil yang maksimal. Terbukti masih tingginya kasus kekerasan terhadap perempuan di Kelurahan Kuningan. Melihat latar belakang di atas maka peneliti tertarik untuk menganalisis lebih mendalam terhadap implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Dari Tindakan Kekerasan Perempuan Pasal 15 Ayat 2 yang membahas mengenai upaya pencegahan kekerasan terutama di Kelurahan Kuningan dengan judul “Implementasi Kebijakan Pencegahan Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Rumah Tangga di Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang telah diuraikan di latar belakang, identifikasi masalah yang diperoleh adalah:

1. Kelurahan Kuningan merupakan kelurahan dengan kasus kekerasan terhadap perempuan tertinggi di Kecamatan Semarang Utara.
2. Jenis kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga merupakan jenis kasus tertinggi dari pada kasus lainnya.
3. Korban perempuan lebih banyak dari pada korban laki-laki dalam kasus kekerasan di Kelurahan Kuningan.

1.3 Perumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan pencegahan kekerasan dalam rumah tangga terhadap perempuan di Kelurahan Kuningan?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan pencegahan kekerasan dalam rumah tangga terhadap perempuan di Kelurahan Kuningan?

1.4 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis implementasi kebijakan pencegahan kekerasan dalam rumah tangga terhadap perempuan di Kelurahan Kuningan.
2. Menganalisis faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan pencegahan kekerasan dalam rumah tangga terhadap perempuan di Kelurahan Kuningan.

1.5 Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya mengenai implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan khususnya dalam kasus kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga di JPPA Kuningan.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan gambaran serta solusi bagi para *stakeholders* yang ikut serta dalam upaya mengurangi angka kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang, khususnya Kelurahan Kuningan.

3. Bagi penulis, diharapkan penelitian ini dapat menjadi sarana dalam menuangkan ide dan gagasan, menambah wawasan, pengetahuan serta pengalaman terkait implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan di Kelurahan Kuningan.
4. Bagi Universitas, diharapkan penelitian ini dapat menciptakan visi Universitas Diponegoro menjadi universitas riset yang unggul serta dapat dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya.
5. Bagi JPPA Kuningan, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan acuan dalam mengimplementasikan kebijakan sehingga tujuan penurunan angka KDRT di Kelurahan Kuningan dapat tercapai.
6. Bagi masyarakat, diharapkan dapat membuka wawasan mengenai faktor penyebab kekerasan di rumah tangga sehingga masyarakat lebih berhati-hati serta tidak sungkan lagi untuk ikut andil dalam memberantas tindak kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang, khususnya di Kelurahan Kuningan.

1.6 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.6.1 Penelitian Terdahulu

Langkah yang tidak kalah penting yang harus dilakukan sebelum melakukan penelitian, yaitu mencari penelitian terdahulu. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa penelitian yang akan dilakukan sebelumnya belum pernah ditulis sehingga menghindari plagiarisme serta menjadi batasan dalam penelitian. Selain itu, dapat digunakan untuk memberikan ide atau inspirasi baru bagi penelitian selanjutnya.

Penelitian terdahulu yang dipilih adalah memiliki ruang lingkup yang hampir sama, namun memiliki lokus yang berbeda. Adapun beberapa judul penelitian terdahulu yang dipilih sebagai berikut:

Penelitian pertama dengan judul Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak dan Perempuan Korban Kekerasan pada Masa Pandemi COVID-19 di Kota Tangerang Selatan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Teori yang digunakan milik Van Metter dan Van Horn. Hasilnya menunjukkan implementasi kebijakan perlindungan anak dan perempuan korban kekerasan belum berjalan optimal karena masih terdapat beberapa temuan masalah, seperti kurangnya kuantitas sumber daya manusia, terdapat campur tangan dari kelompok kepentingan maupun dari legislatif, dana yang tidak memadai, dukungan dari DPRD bahkan walikota masih kurang, serta rendahnya komitmen implementor kebijakan (Layliyah dkk, 2022).

Penelitian kedua dengan judul Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan di Kota Medan. Metodenya menggunakan deskriptif kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian diketahui implementasi kebijakan perlindungan anak dan perempuan sudah optimal karena sudah banyak masyarakat dan korban yang telah merasakan manfaat dari adanya program pencegahan kekerasan tersebut. Terdapat empat tahapan yang digunakan dalam manajemen penanganan kasus, yaitu pelaporan atau pengaduan dari korban/mitra, penerimaan dan pencatatan identitas, assesmen atau identifikasi korban dan pelaksanaan bidang layanan hukum atau psikologi atau layanan

kerohanian, dan terminasi atau pengakhiran pelayanan pada korban. Adapun kendala yang dihadapi, yaitu dana dari daerah yang minim (Soleha, 2022).

Penelitian ketiga dengan judul Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan teori milik George Edward III. Penelitian ini menemukan bahwa implementasi kebijakan belum berjalan dengan baik karena hasil dari program yang telah dilaksanakan belum terlihat. Faktor yang menjadi penghambatnya, yaitu: 1) anggaran yang kurang memadai, 2) sarana prasarana dan SDM yang belum memadai, 3) perbedaan persepsi masyarakat, dan 4) belum terbentuknya UPTD Perlindungan perempuan dan anak sehingga terjadi beban tugas yang *overload* (Nurhaliza, 2022).

Penelitian keempat dengan judul Implementasi Kebijakan Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan (Studi di Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Provinsi Jawa Tengah). Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan teori milik Edward III. Hasilnya ditemukan bahwa korban kekerasan mendapatkan pelayanan sesuai dengan kebutuhan mereka. Hal tersebut dapat dilihat dari faktor keberhasilan implementasi, di antaranya: 1) komunikasi, 2) sumber daya, 3) disposisi, 4) struktur birokrasi (Ningrum & Hijri, 2021).

Penelitian kelima berjudul 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. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif serta model implementasi kebijakan oleh Merille S. Grindle. Hasilnya ditemukan sudah adanya dinas dan unit pelaksana teknis untuk menangani kasus kekerasan terhadap perempuan di wilayah tersebut. Banyaknya kasus dilihat dari laporan pengaduan yang diterima. Beberapa kendala dalam implementasi kebijakan meliputi: kurangnya komitmen dan komunikasi antar anggota, minimnya sumber daya, serta kurangnya sosialisasi kepada masyarakat (Mahartiwi & Subowo, 2018).

Penelitian keenam dengan judul Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan (Studi Tentang Pusat Pelayanan Dan Pemberdayaan Perempuan Di Kota Bandung Pada Tahun 2021-2022). Penelitian ini menggunakan metode kualitatif serta teori milik Van Metter dan Van Horn dengan 6 fenomena. Hasil dari penelitian ini ditemukan beberapa hambatan, yaitu tidak adanya standar keberhasilan yang nyata, keterbatasan anggaran, karakteristik sumber daya manusia yang beraneka ragam, serta pemahaman masyarakat yang kurang mengenai program-program yang ada (Febrian & Sagita, 2023).

Penelitian ketujuh berjudul Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak dari Tindak Kekerasan di PPTK Semarang Timur. Metode penelitiannya adalah deskriptif kualitatif serta teori implementasi kebijakan milik George C. Edward III. Dalam implementasi kebijakan menggunakan Peraturan Daerah (Perda) Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan. Berdasarkan penelitian di lapangan, hasil yang diperoleh menunjukkan bahwa PPTK Semarang Utara telah melakukan upaya preventif

dengan cukup baik Adapun yang menjadi faktor pendorong, yaitu: rapat koordinasi yang berkala, pemberian fasilitas tablet *smartphone* oleh DP3A sehingga memudahkan untuk input pelaporan, pengangkatan *fulltimer* PPTK dengan jalur seleksi, SOP telah diperbarui sehingga memudahkan dalam acuan pelayanan kasus (Aprilia dkk, 2022).

Penelitian kedelapan dengan judul Implementasi Kebijakan Tentang Perlindungan Anak Di UPT Perlindungan Perempuan dan Anak Provinsi Kalimantan Barat. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan teori implementasi milik Edward III. Dalam penelitian ini kesimpulannya bahwa implementasi kebijakan perlindungan anak terhadap kekerasan belum berdampak secara signifikan (Utami, 2022).

Penelitian kesembilan dengan judul *Implementation of Three End's Program in Improving Women's Protection*. Metode dan teori yang digunakan, yaitu deskriptif kualitatif dan teori implementasi milik George C Edward. Faktor pendukungnya dalam implementasi, yaitu adanya pemberian fasilitas dari pemerintah desa, antusiasme masyarakat yang tinggi dalam mengikuti program, serta dukungan berupa ajakan yang diberikan oleh DP3AKB. Untuk faktor penghambatnya adalah pemahaman masyarakat yang kurang mengenai isu ini, kuantitas SDM yang kurang, serta terbatasnya anggaran yang dimiliki (Pratiwi & Riyadh, 2022).

Penelitian kesepuluh berjudul *Implementation of Child Protection Policy in Sukabumi District*. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dan teori implementasi kebijakan milik Edward III. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa

implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 1 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan perlindungan anak belum dapat terlaksana secara optimal. Terbukti dari komunikasi yang belum berjalan dengan baik dan anggaran yang minim. Adapun untuk disposisi maupun struktur birokrasi telah berjalan lancar (Rahayu dkk, 2022).

Berdasarkan pada analisis hasil analisis penelitian terdahulu, ditemukan bahwa dalam realisasi implementasi kebijakan tidak semua bisa terlaksana sesuai yang diharapkan, terdapat faktor-faktor yang mengganggu jalannya proses implementasi kebijakan. Berdasarkan penelitian dahulu yang telah dipaparkan sebelumnya, faktor minimnya sumber daya entah itu dari SDM, fasilitas, sarana prasarana maupun anggaran menjadi faktor terbanyak dalam menghambat proses implementasi kebijakan. Terdapat beberapa teori yang digunakan dalam penelitian di atas untuk mengukur faktor pendorong maupun penghambat dalam kebijakan, seperti model implementasi oleh George Edward III dan Van Metter dan Van Horn. Berdasarkan pemaparan tersebut, peneliti memilih teori implementasi kebijakan milik Van Meter dan Van Horn dengan enam variabel penyebab penghambatnya implementasi kebijakan.

1.6.2 Administrasi Publik

Administrasi publik berasal dari dua kata, yaitu administrasi dan publik. Administrasi berasal dari Bahasa Yunani “*ad*” yang berarti intensif dan “*ministrare*” yang berarti melayani atau “*to serve*”. Didefinisikan secara sempit sebagai kegiatan mencatat, menulis atau yang sering disebut kegiatan tata usaha.

Secara garis besar administrasi mengacu pada kegiatan kerja sama yang dilakukan secara rasional oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Adapun publik berarti umum, negara, dan masyarakat atau orang banyak. Pengertian publik apabila dilihat dari segi struktural dan fungsional adalah lembaga yang memiliki hubungan erat dengan identitas suatu golongan yang memiliki suatu kesatuan (Anggara, 2012)

Pengertian administrasi publik menurut beberapa ahli, pertama menurut Edward H. Litchfield, yaitu studi tentang bagaimana berbagai badan pemerintahan diorganisir, dilengkapi dengan tenaga-tenaganya, didanai, digerakkan serta dipimpin. Adapun menurut Prajudi Atmosudirjo, administrasi publik merupakan administrasi dari suatu negara sebagai organisasi dan administrasi sebagai upaya mencapai tujuan nasional (dalam Meutia, 2017). Pendapat berikutnya dikemukakan oleh Keban (2014) Administrasi publik adalah mereka yang bekerja untuk masyarakat luas atau biasa disebut dengan lembaga pemerintah atau negara. Pemerintah sebagai agen tunggal atau regulator yang selalu memiliki inisiatif untuk mengatur masyarakat karena masyarakat merupakan pihak yang pasif.

Berdasarkan pengertian ahli di atas, diambil kesimpulan bahwa administrasi publik merupakan keseluruhan bentuk kerja sama antara sekelompok orang atau lembaga dalam organisasi publik yang diorganisir, dilengkapi dengan tenaga-tenaganya, didanai, digerakkan dan dipimpin untuk mencapai tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan. Dalam penelitian ini, JPPA merupakan pelaksana tugas dari pemerintah yang diorganisir, dilengkapi dengan tenaga-tenaganya, didanai, digerakkan dan dipimpin dibawah naungan DP3A sehingga JPPA diharapkan

mampu memaksimalkan kinerjanya dalam mengimplementasikan kebijakan guna terwujudnya tujuan, yaitu mengentaskan kasus kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga di Kelurahan Kuningan secara efektif dan efisien.

1.6.3 Paradigma Administrasi Publik

Paradigma merupakan kerangka teoritis, cara melihat, mengetahui alam yang dipakai oleh segolongan ilmuwan sebagai pandangan dunianya (Muslih dalam Almas, 2018). Singkatnya, paradigma merupakan cara pandang seseorang untuk memahami sesuatu. Terdapat beberapa pendapat mengenai paradigma administrasi publik salah satunya, yaitu dari Nicholas Henry (dalam Astuti dan Warsono, 2020). Nicholas Henry membagi pergeseran paradigma administrasi publik dibagi menjadi enam tahap, yaitu:

1. The Politics – Administration Dichotomy (1900-1926)

Paradigma ini disebut juga dengan Paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi. Tokoh paradigma ini adalah Woodrow Wilson. Pada paradigma ini muncul sebagai jawaban atas *trias politica* yang kemudian berubah menjadi dua fungsi, yaitu politik dan administrasi. Politik sebagai penetapan kebijakan dan administrasi sebagai pelaksana kebijakan. Paradigma ini kurang menekankan pada fokusnya dan hanya menekankan pada lokusnya, yaitu birokrasi pemerintah.

2. The Principles of Administration (1927-1937)

Paradigma ini membahas mengenai prinsip-prinsip dalam administrasi. Paradigma ini lebih melihat fokus dari pada lokusnya. Paradigma ini berfokus pada prinsip-prinsip administrasi yang dinilai dapat digunakan secara universal pada

setiap bentuk organisasi, salah satunya organisasi pemerintahan. Prinsip administrasi yang dimaksud, yaitu POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*).

3. *Public Administration as Political Science* (1950-1970)

Paradigma ini memandang administrasi publik sebagai anggota dari ilmu politik. Lokusnya pada pemerintahan namun fokusnya kurang jelas lantaran lemahnya prinsip-prinsip dalam administrasi. Pada saat yang sama, semakin banyak cara yang dilakukan oleh para cendekiawan manajemen untuk mengklaim bahwa disiplin administrasi publik adalah bagian dari ilmu manajemen. Dengan demikian, administrasi sebagai akibat dari adanya perubahan dan pembaharuan kembali pada ilmu induknya, yaitu ilmu politik.

4. *Public Administration as Management* (1956-1970)

Paradigma ini dikenal juga administrasi publik sebagai manajemen. Dalam paradigma ini, para cendekiawan manajemen dan ilmu politik berlomba-lomba untuk memposisikan dirinya sebagai pihak yang paling berham mendapatkan pengakuan sebagai ilmu administrasi publik. Periode ini juga merupakan masa kejayaan ilmu manajemen dalam memasukkan administrasi publik sebagai bagian dari ilmu manajemen.

5. *Public Administration as Public Administration* (1970-sekarang)

Fokus dan lokus dalam paradigma ini sudah jelas. Administrasi publik berfokus pada teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik sedangkan lokusnya pada kepentingan, masalah dan kebijakan publik. Administrasi publik pada paradigma ini, berkembang menjadi sistem penyelenggaraan kebijakan publik

serta dalam proses kebijakan publik perannya menjadi semakin penting. Semua unsur aparatur negara dari berbagai posisi memiliki peran dalam proses kebijakan publik sesuai dengan kewenangannya.

6. *Governance* (1990-sekarang)

Paradigma keenam “*Governance*” menurut Tamayo, 2014 (dalam Astuti dan Warsono, 2020) *Governance* didefinisikan sebagai pelaksanaan kekuasaan atau wewenang oleh para pemimpin politik untuk kesejahteraan warga negara. Ini merupakan proses kompleks di mana berbagai sektor masyarakat memegang kekuasaan, menerapkan serta mensosialisasikan kebijakan publik yang secara langsung mempengaruhi pembangunan sosio-ekonomi. *Governance* melibatkan kemitraan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Menurut Gibson (dalam Astuti dan Warsono, 2020) pihak-pihak yang terlibat dalam kemitraan, yaitu: sektor publik dan swasta, penduduk lokal, serta organisasi masyarakat.

Penelitian ini mengadopsi paradigma kelima, yaitu Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Penelitian ini terdapat fokus dan lokus yang jelas, yaitu berfokus pada kebijakan publik dan berlokus di JPPA Kuningan. Dalam hal ini, pemerintah atau instansi harus berfokus pada kebijakan publik yang dapat menyelesaikan masalah-masalah publik. JPPA Kuningan sebagai unit pembantu tugas pemerintah dalam hal pencegahan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak, salah satunya kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga di Kelurahan Kuningan berfokus kepada upaya pencegahan kasus kekerasan dalam rumah tangga terhadap perempuan.

1.6.4 Kebijakan Publik

Kebijakan menjadi hal yang tidak pernah berhenti dipebincangkan, entah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, instansi maupun swasta. Kata “*policy*” berasal dari Yunani yang berarti negara. Istilah “*policy*” atau kebijakan digunakan untuk merujuk pada tindakan aktor tertentu, seperti pejabat dalam suatu lembaga pemerintah atau kelompok tertentu. Menurut Stephen R. Covey (dalam Nur & Guntur, 2019) kebijaksanaan ialah anak dari integritas, yaitu integritas terhadap prinsip, kerendahan hati adalah ibu, dan keberanian adalah ayahnya. Sebagian besar orang mengartikan “publik” atau “*public*” sebagai negara. Gobetti (dalam Nur & Guntur, 2019) memilah istilah privat sebagai individu adapun publik mengacu pada komunitas dan negara.

Pengertian kebijakan menurut pandangan Thomas R. Dye (dalam Suaib, 2016), yaitu “*whatever governments choose to do or not to do*”. Artinya segala sesuatu yang dilakukan pemerintah untuk menjalankan atau tidak menjalankan sesuatu. Segala keputusan pemerintah untuk menjalankan sesuatu atau tidak tentu memiliki tujuan karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah. Ketika suatu pemerintah memilih untuk tidak menjalankan sesuatu, itu juga merupakan kebijakan publik yang mempunyai tujuan. Segala tindakan tersebut harus bertujuan untuk memperoleh hasil tertentu, yaitu untuk kepentingan masyarakat. Tentu kebijakan bukan semata-mata keinginan pemerintah atau golongan tertentu.

Adapun definisi kebijakan publik menurut ahli, yaitu pertama menurut Eyestone (dalam Nur & Guntur, 2019) kebijakan publik adalah hubungan antara suatu unit pemerintahan dengan lingkungannya. Menurut Raksasataya (dalam Nur

& Guntur, 2019) kebijakan, yaitu taktik maupun strategi yang digunakan guna mewujudkan tujuan tertentu. Menurut Jones (dalam Nur & Guntur, 2019) terdapat komponen-komponen dalam pengertian kebijakan, antara lain:

- a. *Goal*, atau tujuan yang diharapkan.
- b. *Plan* atau proposal, yaitu pemahaman konkrit tentang bagaimana mencapai suatu tujuan.
- c. Program, yaitu upaya untuk mencapai tujuan.
- d. *Decision* adalah tindakan menentukan tujuan, merumuskan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi rencana.
- e. *Effect*, yaitu hasil dari suatu rencana.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu strategi yang berorientasi pada tujuan yang dirumuskan untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Kebijakan publik dibuat oleh orang-orang yang duduk dalam pemerintahan untuk menyelesaikan permasalahan publik. Salah satu bukti keseriusan pemerintah Kota Semarang dalam mencegah adanya kasus kekerasan terhadap perempuan, yaitu dengan membuat kebijakan salah satunya dengan membentuk Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan. Akan tetapi, kebijakan tersebut tidak mampu berjalan dengan baik apabila berbagai pihak tidak bekerja sama dengan baik, seperti instansi terkait, LSM, serta tokoh masyarakat. Tokoh masyarakat memiliki peran penting dalam membantu masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan KDRT karena langsung berinteraksi dengan masyarakat.

1.6.5 Tahapan Kebijakan

Tujuan adanya kebijakan publik disusun agar masalah-masalah publik dapat terselesaikan dengan efektif dan efisien, termasuk masalah kekerasan. Kebijakan publik yang baik akan melalui proses pembentukan yang terstruktur melalui tahapan-tahapan yang tidak boleh dilewatkan. Rangkaian proses pembentukan kebijakan akan menghasilkan kebijakan yang baik dan dapat diterima oleh masyarakat. Ahli yang menerangkan mengenai tahapan-tahapan kebijakan publik salah satunya adalah James Anderson (dalam Subarsono, 2005). Berikut proses dalam pembuatan kebijakan publik:

1. Formulasi Kebijakan (*problem formulation*), yaitu prosedur perumusan berbagai pilihan masalah yang akan ditetapkan oleh pemerintah menjadi suatu kebijakan. Mencakup tentang masalah serta penyebab dari masalah kebijakannya.
2. Formulasi Kebijakan (*formulation*), yaitu bagaimana alternatif atau solusi diusulkan dan siapa saja pihak yang ikut serta dalam perumusan kebijakan.
3. Penentuan kebijakan (*adaption*), yaitu identifikasi alternatif meliputi apa saja kriteria dan syarat yang harus ada, siapa yang akan melaksanakan kebijakan, bagaimana tindakan bagi pelaksanaan kebijakan, serta apa saja isi dari kebijakan yang telah ditentukan.
4. Implementasi (*implementation*), yaitu prosedur pelaksanaan dari suatu kebijakan, beberapa pertanyaan yang akan muncul seperti siapa saja aktor yang dilibatkan dalam implementasi kebijakan, apa yang mereka lakukan, serta bagaimana dampak dari kebijakan tersebut.

5. Evaluasi (*evaluation*), yaitu proses pengukuran dari pencapaian suatu kebijakan. Terdiri dari seberapa besar tingkat keberhasilan dari kebijakan tersebut apakah tepat atau tidak dengan tujuan yang telah ditetapkan, siapa yang terlibat dalam evaluasi kebijakan, apa saja konsekuensi yang dapat terjadi, serta apabila kebijakan tersebut mengalami kegagalan apakah terdapat kepentingan untuk mengubah atau membatalkan kebijakan.

Keberhasilan dari suatu kebijakan dapat dilihat dalam setiap tahapan pembuatan kebijakan sehingga dalam setiap tahapannya harus dikerjakan sesuai dengan prosedur serta kepentingan pribadi atau golongan tidak boleh dibawa sebab hal tersebut akan berdampak pada produk kebijakan yang dibuat. Fokus dalam penelitian ini ada pada tahapan implementasi kebijakan pencegahan kasus kekerasan terhadap perempuan terutama kekerasan dalam rumah tangga. Penelitian ini melihat bagaimana pelaksanaan kebijakan oleh JPPA Kuningan dalam mencegah kasus kekerasan perempuan di wilayahnya.

1.6.6 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan penting dalam kebijakan publik, apabila kebijakan tersebut tidak dilaksanakan dengan baik dan benar maka akan sulit dilakukan (Rodiyah et al., 2022). Implementasi merupakan tahapan suatu kebijakan yang apabila dapat dilaksanakan secara optimal maka tujuan dari kebijakan yang diinginkan akan terwujud. Van Meter dan Van Horn (dalam Najikhah et al., 2021) menjelaskan implementasi kebijakan adalah tindakan yang diambil oleh aparat negara maupun swasta untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (dalam Najikhah et

al., 2021) implementasi berfokus pada pemahaman dampak yang timbul di masyarakat setelah ditetapkan suatu kebijakan, baik itu dari sisi positif maupun negatif. Berdasarkan pendapat dari para ahli, dapat disimpulkan implementasi adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh aparat negara maupun swasta untuk menjalankan produk kebijakan yang telah dirumuskan dengan tujuan memunculkan dampak bagi kelompok sasaran atau masyarakat.

Terdapat tiga pendekatan dalam mempelajari implementasi kebijakan publik untuk mendalami arah kebijakan, yaitu *top-down*, *hybrid* dan *bottom-up*. Pendekatan *top-down* menganggap kebijakan atau keputusan adalah sebagai pilihan terbaik untuk mencapai tujuan. Hakikat pendekatan *top-down* adalah sejauh mana tingkat yang lebih rendah dapat melaksanakan kebijakan yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi sehingga sifat pelaksanaannya sentralistik. Pendekatan dalam penelitian ini menganut sistem *top-down* sebab tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah proses implementasi kebijakan pencegahan sudah sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah diatur dalam Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 Pasal 15 Ayat 2.

Beberapa model implementasi yang menggunakan pendekatan *topdown* adalah teori dari Marilee S. Grindle, Donald Van Meter & Carl Van Horn, dan George Edward III (Kurniawan & Subowo, 2021). Berikut penjelasan dari masing-masing model:

1. Model implementasi George C. Edward III

Terdapat empat variabel dalam model implementasi oleh Edward III yang kesemuanya memiliki peran penting dalam mewujudkan keberhasilan pelaksanaan kebijakan, keempat variabel tersebut adalah:

- a) Komunikasi, menunjukkan bahwa kebijakan dapat berjalan apabila terdapat komunikasi yang efektif antara pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran.
- b) Disposisi, yaitu karakter atau sifat yang berkaitan dengan implementor kebijakan seperti komitmen, kejujuran, dan rasa demokratis.
- c) Sumber daya, sumber daya yang cukup sangat diperlukan di setiap kebijakan, baik sumber daya manusia serta sumber daya finansial.
- d) Struktur birokrasi, menunjukkan dalam proses pelaksanaan kebijakan struktur birokrasi merupakan hal yang sangat penting. Struktur birokrasi harus memenuhi dua hal, yaitu adanya mekanisme dan bagan hierarki organisasi pelaksana.

2. Model Implementasi Merille S. Grindle

Menurut Meriles S. Grindle (dalam Subarsono, 2005) bentuk keberhasilan pelaksanaan kebijakan dilihat dari 2 aspek, yaitu kandungan dari kebijakan atau *content of policy* dan berkaitan dengan keadaan lokasi pelaksanaan kebijakan atau *context of implementation*. Aspek dari *content of Policy* antara lain:

- a. apakah kebutuhan kelompok sasaran dapat dimasukkan dalam isi program atau kebijakan.
- b. kecukupan posisi program atau kebijakan.
- c. jenis manfaat apa yang diperoleh dari kelompok sasaran.

- d. perubahan kebijakan apa yang diharapkan.
- e. sejauh mana ketersediaan sumber daya untuk mendukung program atau kebijakan.
- f. kebijakan perlu merinci pelaksanaannya dengan detail.

Variabel *context of implementation* meliputi:

- a. karakteristik atau sifat organisasi atau pemimpin yang mempunyai kekuasaan.
- b. tingkat kepatuhan dan kemampuan menangkap kelompok sasaran.
- c. tingkat kekuatan, kebutuhan, kepentingan dan strategi yang digunakan oleh pemangku kepentingan yang terlibat dalam pelaksanaan program atau kebijakan.

3. Model Implementasi Kebijakan Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Model ini dapat menerangkan mengenai kebijakan *top-down*. Selain itu, dampak dari undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan serta kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan bernegara dapat dilihat dengan model ini. Menurut Van Meter dan Van Horn ada enam aspek yang dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi yang dikenal sebagai *A Model of The Policy Implementation*, yaitu:

- a) Ukuran dan tujuan kebijakan, suatu kebijakan memerlukan ukuran-ukuran dasar dan tujuan yang pasti serta dapat dinilai sehingga kebijakan tersebut dapat dilaksanakan. Dalam studi implementasi, sasaran dan tujuan harus diidentifikasi terlebih dahulu. Apabila tujuan dan sasaran kebijakan tidak

jelas maka akan menimbulkan multitafsir dan perdebatan di kalangan pelaksana kebijakan.

- b) Sumber daya, implementasi kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun non manusia. Sumber daya juga merupakan faktor penentu keberhasilan proses implementasi kebijakan. Adapun sumber daya kebijakan mencakup penggunaan sumber daya manusia dan anggaran.
- c) Komunikasi antar organisasi dan aktivitas penguatan, implementasi kebijakan dapat berlangsung lancar apabila ukuran dan tujuan kebijakan mudah dipahami oleh pelaksana kebijakan. Komunikasi menjadi penting dalam implementasi karena informasi yang jelas mampu menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Implementasi dapat berjalan efektif tergantung pada komunikasi yang intens dan konsisten dari para pelaksana.
- d) Karakteristik organisasi pelaksana, yang termasuk dalam karakteristik organisasi pelaksana adalah struktur birokrasi, norma-norma dan aturan serta jalinan hubungan yang ada pada organisasi, semua itu akan mempengaruhi pada implementasi kebijakan dan program.
- e) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik, lingkungan eksternal juga menjadi pendukung keberhasilan kebijakan publik, yang termasuk lingkungan eksternal antara lain: dukungan sumber daya ekonomi, dukungan sosial masyarakat, serta dukungan dari elite politik.
- f) Sikap para pelaksana, menurut Van Meter dan Van Horn, faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, yaitu: 1)

macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan), 2) kognisi adalah pengetahuan mengenai kebijakan, dan 3) intensitas disposisi implementor, yaitu kepentingan etika yang dimiliki oleh pelaksana.

Model implementasi yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu milik Donald Van Meter dan Carl Van Horn. Alasan dipilihnya model ini karena terdapat beberapa aspek yang dapat menjawab permasalahan dalam implementasi kebijakan di JPPA Kelurahan Kuningan yang tidak dapat dijawab menggunakan model lain. Aspek yang sesuai dengan permasalahannya, yaitu sumber daya, kondisi ekonomi sosial, dan politik, serta sikap para pelaksana. Model ini juga dapat menjelaskan mengenai kebijakan *top-down* yang mana kebijakan dari pemerintah daerah turun ke setiap unit untuk dilaksanakan. Penelitian ini menaruh perhatian pada implementasi dari sesuatu kebijakan.

1.6.7 Implementasi Kebijakan Pencegahan Kekerasan Terhadap Perempuan dalam Rumah Tangga

Thomas R. Dye menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang diputuskan oleh pemerintah entah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan publik terdiri dari tindakan pemerintah dan keputusan pemerintah. Sebagai wujud aktualisasi dari kebijakan yang telah ditetapkan, pemerintah mengimplementasikan kebijakan yang telah dirumuskan. Meskipun dalam implementasi kebijakan sering kali sulit dilakukan karena terdapat campur tangan kepentingan dari beberapa golongan ataupun perubahan kondisi

dalam suatu wilayah. Dalam implementasi kebijakan terhadap upaya pencegahannya terdapat dalam PERDA Nomor 5 Tahun 2016 Pasal 15 ayat 2.

Dalam beberapa konvensi internasional perempuan dikategorikan dalam kelompok rentan bersama dengan kelompok anak, minoritas, pengungsi, serta kelompok lainnya sehingga perempuan harus diberikan perlindungan. Selain itu, kelompok perempuan juga dikategorikan dalam kelompok lemah, tak terlindungi sehingga dalam keadaannya dipenuhi resiko serta rentan terhadap kekerasan (Satriani & Harsasto, 2019). Untuk mencegah kekerasan terhadap perempuan, pemerintah perlu melakukan pencegahan. Pencegahan adalah upaya langsung yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat untuk mencegah terjadinya tindak kekerasan kepada perempuan dan anak.

PERDA Nomor 5 Tahun 2016 Pasal 15 ayat 2 dijelaskan cara yang dapat dilakukan untuk mencegah kasus kekerasan, Pencegahan menurut KBBI adalah usaha yang mengerahkan segala tenaga, pikiran untuk meraih suatu tujuan yang diinginkan oleh individu ataupun kelompok sedangkan menurut Notosoedirjo dan Latipun (dalam Kosanke, 2019) pencegahan atau upaya preventif adalah upaya yang dilakukan secara sengaja untuk mencegah terjadinya gangguan, kerusakan, atau kerugian untuk seseorang atau masyarakat. Pengertian pencegahan secara umum adalah tindakan yang diambil terlebih dahulu sebelum terjadinya suatu kejadian (Kosanke, 2019). Apabila disimpulkan pencegahan merupakan suatu bentuk usaha yang dilakukan guna mencegah sesuatu yang tidak diinginkan. Adapun pencegahan kekerasan terhadap perempuan dalam PERDA Nomor 5 Tahun 2016 Pasal 15 ayat 2, sebagai berikut:

- a. memberikan materi tentang pencegahan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak dalam pendidikan baik formal maupun informal;
- b. pembukaan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan, pelatihan, pendanaan, peningkatan pendapatan dan pelayanan sosial sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- c. pembukaan lapangan kerja bagi perempuan;
- d. membangun partisipasi dan kepedulian masyarakat terhadap pencegahan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan;
- e. membangun dan menyediakan sistem informasi yang lengkap dan mudah diakses;
- f. membangun jejaring dan kerja sama dengan aparaturnya penegak hukum, aparaturnya pemerintah, lembaga pendidikan, dan berbagai lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dan/atau peduli terhadap perempuan dan anak; dan
- g. membuka sistem pelayanan terpadu bagi perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di setiap kelurahan.

Cara pertama dalam pencegahan kekerasan, yaitu dengan memberikan materi tentang pencegahan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak dalam pendidikan baik formal maupun informal. Memberikan materi di sini biasa dilakukan dalam bentuk sosialisasi. Sosialisasi merupakan proses belajar yang kompleks. Pengertian sosialisasi menurut Gunawan (dalam Titik et al, 2022).

sosialisasi adalah proses di mana seseorang mengkomunikasikan informasi kepada orang lain dengan tujuan memberi tahu atau mengubah sikap, pendapat, perilaku baik langsung maupun tidak langsung. Dengan adanya sosialisasi, diharapkan dapat membuka wawasan kepada perempuan mengenai kekerasan sehingga mereka mengetahui hak dan kewajiban mereka serta dapat menjadi pelopor dan pelapor ketika terjadi kasus kekerasan baik bagi dirinya maupun lingkungan sekitarnya.

Kedua, pembukaan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan, pelatihan, pendanaan, peningkatan pendapatan dan pelayanan sosial sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Aksesibilitas merupakan fasilitas yang disediakan untuk semua orang dalam rangka mewujudkan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan. Perempuan masih tertinggal dalam segi aksesibilitas sehingga partisipasi perempuan dalam pembangunan tertinggal. Bentuk aksesibilitas yang dilakukan untuk perempuan biasa disebut pemberdayaan perempuan. Menurut Hanindito (2011) pemberdayaan perempuan merupakan usaha untuk meningkatkan kemampuan bagi perempuan guna memperoleh kendali serta akses berkaitan dengan sumber daya dari seluruh aspek kehidupan. Salah satu langkah efektif untuk mencegah kemiskinan, kelaparan dan penyakit, serta sebagai perwujudan pembangunan yang berkelanjutan bagi perempuan maka pemberdayaan merupakan jawabannya Harkristuti (dalam Marofah & Ma'ruf 2023).

Ketiga, pembukaan lapangan kerja bagi perempuan. Lapangan kerja menurut sensus penduduk (dalam jateng.bps, 2022) adalah suatu bidang kegiatan dari usaha/perusahaan/instansi di mana seseorang bekerja atau pernah bekerja. Partisipasi perempuan dalam dunia kerja menunjukkan tren yang terus naik

meskipun angka partisipasi kerja perempuan masih dinilai rendah. Salah satu kendala dari rendahnya partisipasi kerja adalah jenis pekerjaan yang lebih banyak menampung pekerja laki-laki dari pada perempuan serta kurangnya kompetensi yang dimiliki oleh perempuan. Perempuan memiliki peran penting dalam membantu mencukupi kebutuhan ekonomi bagi diri dan keluarga (Ayu, 2022) sehingga posisi perempuan tak jarang menimbulkan perdebatan di masyarakat, yang mana muncul dilema dari seorang perempuan di mana mereka harus memilih untuk mempertahankan dapur supaya tetap mengepul atau turut terjun untuk bekerja (Marthalina, 2018). Oleh sebab itu diperlukan upaya untuk meningkatkan jumlah lapangan pekerjaan yang beraneka ragam dan disesuaikan dengan kompetensi perempuan yang ada di wilayah tersebut.

Keempat, membangun partisipasi dan kepedulian masyarakat terhadap pencegahan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Menurut Isbandi (2007) partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam berbagai kegiatan untuk mengidentifikasi permasalahan dan kelebihan yang ada pada masyarakat, memilih dan memutuskan alternatif pemecahan masalah, melaksanakan upaya mengatasi permasalahan, dan melakukan evaluasi. Partisipasi masyarakat tidak lagi menjadi sebuah kewajiban, namun juga hak masyarakat untuk turut serta dan berpartisipasi dalam setiap perencanaan dan kegiatan pembangunan. (Andi et al., 2019). Dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat adalah kontribusi aktif dan sadar dari seseorang atau sekelompok orang (masyarakat) terhadap suatu program pembangunan, mulai dari tahap identifikasi, perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi. Masyarakat memiliki peran yang penting serta

memiliki pengaruh yang cukup krusial. Peran masyarakat dalam hal ini dapat berupa mengencangkan edukasi seperti pengenalan perilaku yang termasuk dalam kekerasan, melindungi dan bersikap peduli terhadap korban, serta ikut membantu melaporkan apabila melihat kasus kekerasan.

Kelima, membangun dan menyediakan sistem informasi yang lengkap dan mudah diakses. Pengertian sistem informasi adalah suatu sistem yang berada di suatu organisasi yang memasangkan antara kebutuhan pengelolaan transaksi harian, mendukung operasi, bersifat manajerial, serta kegiatan strategi dari suatu organisasi dan menyediakan pihak luar tertentu dengan laporan-laporan yang diperlukan (Ariani & Surmiati, 2022). Sistem informasi berbasis *website* merupakan salah sistem informasi yang saat ini sedang berkembang di Indonesia. Pada Instansi Pemerintah, pemanfaatan *website* digunakan sebagai sarana untuk menyebarluaskan informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat (Al Hasri & Sudarmilah, 2021). Dengan pemanfaatan *website*, masyarakat dapat mengakses informasi secara *online* yang dapat dilakukan di mana saja dan kapan saja. Selain itu, sistem informasi sangat diperlukan bagi suatu instansi atau organisasi karena dengan sistem informasi menjadikan kinerja dari organisasi atau instansi lebih sistematis dan terarah.

Keenam, membangun jejaring dan kerja sama dengan aparaturnya penegak hukum, aparaturnya pemerintah, lembaga pendidikan, dan berbagai lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dan/atau peduli terhadap perempuan dan anak. Pengertian jaringan menurut (Taufiqurrohman, 2021) adalah model hubungan sosial yang lebih atau kurang stabil antar aktor-aktor yang terpisah dan mereka

membentuk diri di sekitar masalah kebijakan atau kumpulan sumber daya yang dibentuk, dipertahankan dan diubah oleh serangkaian kegiatan. Membentuk jejaring dan kerja sama antar *stakeholders* sangat penting. Hal ini dapat membangun kapasitas dan kapabilitas kinerja organisasi sehingga memudahkan dalam menghadapi permasalahan untuk mencapai tujuan bersama. Dalam konteks transformasi berkelanjutan, membangun jejaring bermanfaat dalam hal peningkatan dukungan antar *stakeholders* yang saling terlibat (Putri & Artiningsih, 2017). Tujuan dalam mengembangkan jejaring adalah untuk koordinasi dan kerja sama antar *stakeholders* yang harus saling percaya dan mengenal supaya pekerjaan dapat terselesaikan dengan baik.

Ketujuh, membuka sistem pelayanan terpadu bagi perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di setiap kelurahan. Hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang prima merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Pemberian sistem pelayanan terpadu merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik. Hal ini dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Sistem Pelayanan Publik, yaitu kesatuan pengelolaan dalam upaya memberikan pelayanan yang diselenggarakan di suatu tempat dan dikontrol oleh sistem pengendalian manajemen untuk mempermudah dalam memberikan pelayanan, mempercepat pelayanan serta mengurangi biaya pelayanan (Kurniawan & Subowo, 2021). Sistem pelayanan biasanya melibatkan dua pihak yang saling terkait, yaitu organisasi sebagai penyedia layanan dan penerima layanan, dalam hal ini adalah masyarakat.

1.6.8 Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT)

Isu mengenai kekerasan terhadap perempuan membuat pemerintah mengesahkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT). Kemunculan undang-undang ini bermula dari adanya semangat penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga serta perlindungan terhadap kaum perempuan dan anak yang dipandang rentan menjadi kekerasan dalam rumah tangga. Di Kota Semarang, kebijakan mengenai perlindungan anak dan perempuan tertuang dalam Peraturan Daerah (PERDA) Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. Di dalamnya tertuang bahwa kekerasan terhadap anak dan perempuan termasuk pelanggaran hak asasi manusia dan kejahatan terhadap martabat kemanusiaan maka hal tersebut harus dihapuskan. Adapun pasal yang menjelaskan mengenai upaya pencegahan terdapat dalam PERDA Nomor 5 Tahun 2016 Pasal 15 ayat 2.

Pengertian kekerasan terhadap perempuan dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 adalah setiap tindakan berdasarkan perbedaan jenis kelamin 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. Salah satu bentuk kekerasan terdapat perempuan yang banyak dijumpai, yaitu Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT). Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) merupakan

tindakan melawan hukum. Siapapun yang melakukannya dapat dikenai sanksi pidana. Namun, pada kenyataannya KDRT masih menjamur di semua wilayah. Baik itu perkotaan maupun pedesaan. Pengertian Kekerasan dalam Rumah Tangga menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004, yaitu setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga. Dalam pasal tersebut dapat diketahui penekanan korban KDRT berada pada perempuan. Meskipun tidak menutup kemungkinan laki-laki dapat menjadi korban KDRT oleh perempuan. Sebab, menurut data yang telah ada selama ini korban yang dominan terkena KDRT adalah seorang istri yang dilakukan oleh suami.

KDRT menjadi permasalahan yang tertutup karena kebanyakan korban menutupinya dengan dalih aib rumah tangga atau pelaku adalah ayah dari anak-anaknya. Korban merasa kasihan terhadap anaknya dan memilih untuk menderita bersama pasangannya. Pada tingkat global, KDRT telah dibahas dalam berbagai konvensi HAM internasional seperti "*Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, *the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, serta *the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* di dalamnya juga diatur standar umum tentang Hak Asasi Manusia. KDRT termasuk permasalahan global sehingga setiap negara yang meratifikasinya harus berkomitmen dalam pencegahan terhadap berbagai potensi tindak KDRT (Santoso, 2019). Dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud KDRT, yaitu segala bentuk

perbuatan yang dikerjakan oleh anggota keluarga dengan anggota keluarga lain yang dapat menimbulkan penderitaan fisik maupun psikis.

1.6.9 Bentuk-Bentuk Kekerasan Dalam Rumah Tangga

KDRT memiliki empat bentuk sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tepatnya dalam BAB III tentang Larangan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Adapun bentuk-bentuk kekerasan, yaitu kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan seksual, dan kekerasan ekonomi. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada penjelasan di bawah ini:

1) Kekerasan Fisik

Kekerasan fisik merupakan tindakan yang menimbulkan rasa sakit, jatuh sakit, atau luka berat. Contohnya, yaitu menendang, menjambak, memukul, menyiksa menggunakan barang tumpul, dan lain sebagainya.

2) Kekerasan Psikis

Kekerasan psikis merupakan perilaku yang mengakibatkan timbulnya perasaan takut, kepercayaan diri yang hilang, memunculkan ketidakberdayaan, dan penderitaan psikis. Hal tersebut dapat mengakibatkan korban depresi, hilang akal dan hal tersebut dapat membahayakan dirinya maupun orang di sekitarnya. Beberapa contoh kekerasan psikis, seperti mengancam, perkataan yang merendahkan harga diri berkata kasar, menakut-nakuti, dan menghina.

3) Kekerasan Seksual

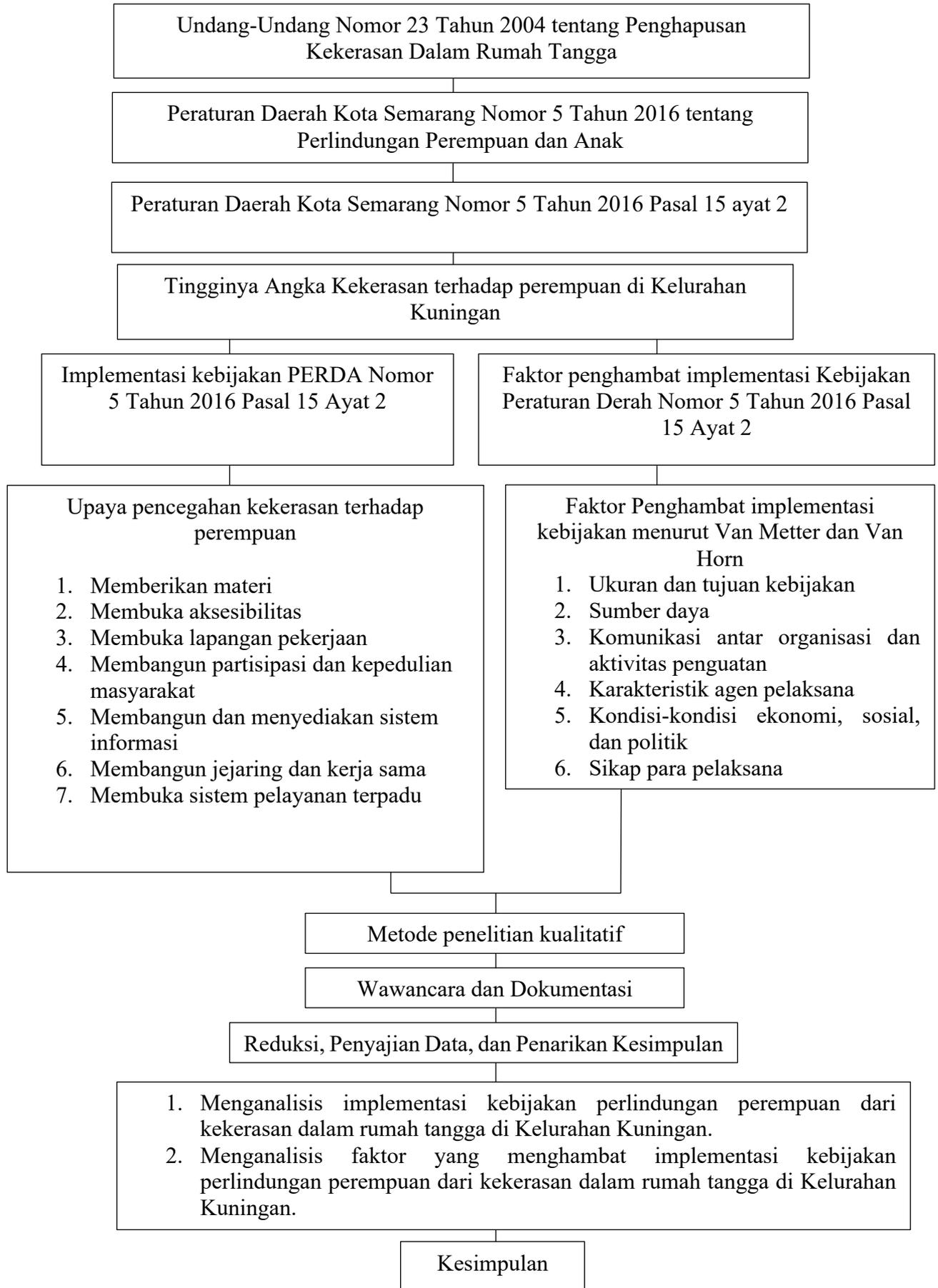
Kekerasan seksual merupakan pemaksaan untuk berhubungan seksual terhadap orang dalam lingkup rumah tangga atau pemaksaan yang dilakukan salah

seorang dalam lingkup rumah tangga terhadap orang lain untuk tujuan tertentu. Contohnya, yaitu memaksa untuk berhubungan seksual padahal salah satu pihak tidak menghendakinya.

4) Kekerasan Ekonomi

Kekerasan Ekonomi, yaitu perilaku yang menyebabkan seseorang bergantung secara ekonomi baik melalui membatasi dan/atau melarang untuk memiliki pekerjaan yang layak di dalam maupun di luar rumah sehingga mengakibatkan seseorang berada di bawah kontrol orang tersebut. Contohnya, yaitu melarang atau memaksa istri untuk bekerja, tidak memberikan nafkah, membiarkan istri bekerja yang hasilnya digunakan oleh suami di luar batas wajar.

Gambar 1.5 Kerangka Pikir



Sumber: data diolah, 2023

1.7 Operasionalisasi Konsep

Operasional konsep adalah konsep yang akan digunakan oleh peneliti dalam melakukan pemecahan masalah. Tujuan operasionalisasi konsep adalah untuk menggambarkan antara realita yang sebenarnya dengan kondisi masalah yang ada. Berikut operasionalisasi konsep yang digunakan:

1. Implementasi Kebijakan Penanganan KDRT di Kelurahan Kuningan

Implementasi kebijakan yang dimaksud, yaitu bagaimana proses pelaksanaan kebijakan pencegahan kekerasan terhadap perempuan di Kelurahan Kuningan, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan. Fokus penelitian ini adalah pada pencegahan. Pencegahan merupakan usaha yang dilakukan untuk mencegah munculnya sesuatu hal yang tidak diinginkan. Pencegahan terdapat pada BAB VII Bagian Kesatu Pasal 15. Dalam pasal tersebut dijelaskan mengenai cara pencegahan tindak kekerasan terhadap perempuan yang di dalamnya terdapat 7 cara dalam upaya pencegahan tindakan kekerasan, yaitu:

1.1 Memberikan materi, yaitu cara yang digunakan untuk memberikan materi berupa informasi kepada masyarakat melalui sosialisasi.

1.2 Membuka aksesibilitas, yaitu cara yang dilakukan oleh JPPA dalam memberikan pemberdayaan kepada perempuan, terutama bagi korban kekerasan yang tidak memiliki kemampuan dalam segi ekonomi.

1.3. Membuka lapangan pekerjaan, yaitu upaya JPPA dalam memberikan lapangan pekerjaan bagi perempuan.

1.4 Membangun partisipasi dan kepedulian masyarakat, yaitu upaya JPPA dalam membangun partisipasi masyarakat untuk ikut andil dalam upaya pencegahan kasus kekerasan.

1.5 Membangun dan menyediakan sistem informasi, yaitu bagaimana JPPA dalam memberikan informasi yang dapat diakses oleh seluruh masyarakat dengan mudah.

1.6 Membangun jejaring dan kerja sama, yaitu berkaitan dengan bagaimana JPPA mampu membuat jejaring dan melakukan kerja sama dengan berbagai pihak untuk mencegah kasus kekerasan.

1.7 Membuka sistem pelayanan terpadu, yaitu berkaitan dengan bagaimana JPPA memberikan pelayanan pengaduan atau konsultasi kepada korban. Serta media apa saja yang digunakan untuk menerima pengaduan atau konsultasi.

2 Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 Pasal 15 Ayat 2

Dalam menganalisis faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, penelitian ini menggunakan metode implementasi kebijakan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

2.1 Ukuran dan tujuan kebijakan

Rincian mengenai sasaran yang akan dicapai melalui kebijakan dan tujuan yang digunakan untuk melihat tingkat pencapaiannya. Ukuran dan tujuan dapat dilihat dari:

2.1.1 Sasaran kebijakan, yaitu ketepatan sasaran dari kebijakan yang telah dibuat.

2.1.2 Tujuan kebijakan, yaitu ukuran yang digunakan untuk mengukur pencapaian tujuan.

2.2 Sumber daya

Pengimplementasian suatu kebijakan diperlukan sumber daya yang cukup, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia seperti anggaran. Sumber daya dapat dilihat sebagai berikut:

2.2.1 Sumber daya manusia, yaitu kualitas dan kuantitas dari sumber daya manusia. Kualitas dilihat dari kompetensi anggota. Adapun kuantitas dilihat dari ketersediaan jumlah sumber daya manusia.

2.2.2 Sumber daya anggaran, yaitu jumlah sumber daya anggaran serta asal perolehan sumber anggaran.

2.3 Komunikasi antar organisasi dan aktivitas penguatan

Komunikasi merupakan sesuatu yang penting dalam implementasi kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan salah satunya karena adanya kejelasan informasi. Sebuah implementasi dapat terlaksana secara efektif dan efisien karena komunikasi pelaksana yang intens dan konsisten. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas penguatan dapat dilihat dari:

2.3.1 Intens, semakin intens komunikasi yang dilakukan maka dapat mengurangi resiko permasalahan dalam implementasi kebijakan.

2.3.2 Konsisten, yaitu bagaimana organisasi mengadakan koordinasi sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

2.4 Karakteristik agen pelaksana

Karakteristik agen pelaksana dilihat dari struktur birokrasi, norma-norma, serta pola hubungan yang ada dalam organisasi. Hal ini karena implementasi kebijakan banyak diakibatkan oleh ciri-ciri yang tepat dari agen pelaksana. Sikap yang baik akan meningkatkan nilai agen pelaksana dihadapan kelompok sasaran.

Karakteristik agen pelaksana dapat dilihat dari:

2.4.1 Struktur birokrasi, yaitu bagaimana organisasi membagi tugas, fungsi serta wewenang dari tiap-tiap pelaksana yang dibuktikan dengan adanya struktur organisasi.

2.4.2 Norma-norma atau aturan pelaksana kebijakan, yaitu bagaimana organisasi memiliki norma-norma yang harus diperhatikan serta dijalankan oleh seluruh pelaksana dengan dibuktikan adanya standar dan mekanisme atau SOP yang berlaku.

2.4.3 Pola-pola hubungan yang terjalin, yaitu berkaitan dengan bagaimana pola hubungan yang terjadi antar pelaksana kebijakan dalam organisasi.

2.5 Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik

Membahas mengenai bagaimana lingkungan eksternal mempengaruhi implementasi kebijakan yang telah ditetapkan. Penyebab kegagalan implementasi kebijakan karena kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat dilihat dari:

2.5.1 Kondisi ekonomi, yaitu berkaitan dengan sumber daya ekonomi lingkungan sekitar. Apakah masyarakat didominasi oleh menengah ke bawah atau menengah ke atas.

2.5.2. Kondisi sosial, yaitu berkaitan dengan sumber daya masyarakat lingkungan sekitar. Apakah masyarakat mendukung dengan adanya program pencegahan kekerasan.

2.5.2 Kondisi politik, yaitu berkaitan dengan dukungan pemerintah atau lembaga-lembaga terkait terhadap implementasi kebijakan.

2.6 Sikap para pelaksana

Berhasil tidaknya kinerja implementasi kebijakan dipengaruhi oleh sikap penerimaan atau penolakan dari implementor. Hal tersebut dapat dimungkinkan apabila kebijakan berasal dari atas atau *top-down*, keputusan yang diambil tidak mengetahui kebutuhan, keinginan atau permasalahan masyarakat sekitar secara tepat. Sikap pelaksana dapat dilihat dari:

2.6.1 Respons implementor, yaitu bagaimana respons implementor terhadap kebijakan, mendukung ataukah tidak.

2.6.2 Kognisi, yaitu sejauh mana pemahaman implementor terhadap kebijakan.

2.6.3 Intensitas disposisi implementor, yaitu bagaimana preferensi nilai yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

1.8 Argumen Penelitian

Kekerasan di Kota Semarang cukup fluktuatif dan beraneka ragam jenisnya. Kecamatan Semarang Utara menempati peringkat pertama berdasarkan banyaknya jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang. Kecamatan Semarang Utara juga mengalami kenaikan angka kekerasan dari tahun 2019 hingga 2022. Adapun untuk kelurahan dengan kekerasan tertinggi, yaitu Kelurahan

Kuningan. Jenis kasus KDRT merupakan jenis kasus tertinggi di Kelurahan Kuningan dengan korban terbanyak adalah perempuan. Argumen penelitian dalam penelitian ini, yaitu implementasi kebijakan pencegahan kasus kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga mengalami kegagalan yang dapat dilihat dari belum tersedianya sistem informasi di JPPA Kuningan, pemberdayaan perempuan yang belum maksimal, serta karakteristik masyarakat yang lebih memilih bekerja dari pada mengikuti program dari JPPA. Hal tersebut menjadi alasan kuat mengapa persoalan implementasi kebijakan pencegahan kekerasan perempuan dalam rumah tangga di Kelurahan Kuningan perlu diteliti.

1.9 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan kegiatan penelitian yang didasarkan pada sifat-sifat keilmuan, yaitu rasional, empiris, dan sistematis (Sugiyono, 2014). Rasional berarti penelitian mampu dilaksanakan melalui cara yang dapat diterima sehingga pikiran manusia dapat menjangkaunya. Empiris berarti dalam penelitian metode dapat diterima oleh indra manusia sehingga orang lain juga dapat mengenali dan mengamati metode yang digunakan peneliti. Adapun sistematis berarti dalam penelitian langkah-langkah yang diambil peneliti logis.

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif. Moleong (2013) menjelaskan bahwa tujuan dari penelitian kualitatif adalah untuk memahami fenomena yang dialami subjek penelitian seperti tindakan, persepsi, perilaku, motivasi dan lain-lain secara holistik serta melalui cara deskriptif menggunakan bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan

memanfaatkan metode ilmiah, sedangkan menurut Mulyana (2008) penelitian kualitatif sebagai penelitian yang menggunakan metode ilmiah untuk mengungkapkan fenomena melalui gambaran tertulis secara keseluruhan atas data dan fakta tentang subjek penelitian.

Berdasarkan pendapat dari ahli, dapat diambil kesimpulan metode penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menerapkan metode ilmiah untuk mengungkapkan fenomena atau peristiwa melalui uraian mendalam mengenai subjek penelitian melalui kata-kata. Dalam penelitian ini, penelitian kualitatif memberikan informasi yang rinci, mendalam dan berguna untuk dipertimbangkan dalam perkembangan ilmu pengetahuan serta dapat menjadi salah satu pertimbangan dalam implementasi kebijakan di JPPA Kuningan sehingga tujuan menurunkan angka kekerasan di Kelurahan Kuningan dapat tercapai.

1.9.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini, yaitu penelitian deskriptif. Menurut Sugiyono (2016) penelitian kualitatif merupakan penelitian dengan metode mengamati kondisi obyek yang alamiah, peneliti menjadi instrumen kunci, teknik yang digunakan adalah triangulasi, sifat dalam analisis datanya induktif, serta lebih menekankan makna dalam hasil penelitiannya. Metode penelitian deskriptif diterapkan dengan mendeskripsikan atau menggambarkan keadaan sebenarnya dengan menggunakan pendekatan kualitatif untuk analisis dan interpretasinya.

Tipe penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Tipe ini bertujuan untuk mendeskripsikan segala bentuk gejala sosial terutama mengenai implementasi

kebijakan Peraturan Daerah oleh JPPA Kelurahan Kuningan dan faktor penghambatnya. Diharapkan penelitian ini dapat menjelaskan secara jelas dan rinci mengenai implementasi kebijakan PERDA Nomor 5 Tahun 2016 Pasal 15 ayat 2.

1.9.2 Situs Penelitian

Penelitian kualitatif menuntut studi langsung terhadap situs ilmiah dan diharapkan untuk tidak melakukan manipulasi latar atau *setting*. Maka dari itu, penelitian ini dilaksanakan di Kelurahan Kuningan. Alasan memilih lokasi tersebut karena pada tempat tersebut ditemukan beberapa subjek penelitian yang sesuai dengan karakteristik serta fokus penelitian yang ingin diteliti. Dalam hal ini JPPA Kelurahan Kuningan menjadi lembaga yang bergerak di bidang kekerasan perempuan maupun anak di tingkat kelurahan yang mana kelurahan tersebut merupakan kelurahan dengan tingkat kekerasan terhadap perempuan tertinggi dari pada kelurahan lain di Kecamatan Semarang Utara.

1.9.3 Subjek Penelitian

Menurut Moleong (2013) dalam penelitian kualitatif informan dikenal sebagai subjek penelitian. Informan merupakan orang yang mendukung penelitian dengan cara membagikan informasi mengenai kondisi serta keadaan yang melatarbelakangi adanya penelitian. Informan dalam penelitian kualitatif dipilih berdasarkan bidang serta pemahaman informasi yang dimiliki mengenai objek penelitian. Pemilihan informan menggunakan metode *purposive sampling*. Peneliti secara sengaja memilih informan untuk memperoleh data informasi penelitian yang

didasari pada beberapa pertimbangan, seperti informan memiliki jasa tertentu bagi penelitian, informan merupakan orang yang paling banyak dan paling faham terhadap informasi yang akan dicari.

Dalam metode ini, informasi yang didapatkan harus memiliki kriteria yang berkesinambungan dengan objek penelitian sehingga informasi yang diperoleh bermanfaat dalam penelitian. Berikut subjek penelitian yang digunakan:

1. Ketua PPTK Semarang Utara
2. Penanggung jawab JPPA Kelurahan Kuningan
3. Anggota JPPA Kelurahan Kuningan
4. Anggota JPPA Kelurahan Kuningan

1.9.4 Jenis Data

Bagian terpenting dalam penelitian, yaitu data. Peneliti dapat menggunakan data yang telah dimilikinya untuk melihat hasil penelitian, berikut jenis data yang digunakan:

- a. Ucapan atau tindakan, ini adalah sumber data utama yang diperoleh melalui pengamatan serta wawancara terhadap orang-orang. Sumber data utama akan dicatat menggunakan alat tulis, direkam menggunakan rekaman suara, serta pengambilan foto.
- b. Data tertulis, bentuk dari data tertulis berupa uraian atau penjelasan tertulis seperti dokumen, perundang-undangan, peraturan-peraturan, arsip, sumber buku dan jurnal ilmiah.

c. Data statistik, sebagai data tambahan untuk melengkapi dan memperkuat data kualitatif lainnya. Data yang digunakan seperti laporan statistik kenaikan jumlah kekerasan.

1.9.5 Sumber Data

Dua sumber data yang digunakan dalam penelitian ini di antaranya:

a. Sumber data primer

Sumber data primer adalah sumber data yang didapatkan langsung kepada pengumpul data (Sugiyono, 2014). Perolehan data ini melalui wawancara langsung bersama informan. Data primer juga diperoleh lewat pengumpulan data dalam bentuk catatan. Dalam hal ini peneliti memperoleh informasi langsung dari PPTK Semarang Utara dan JPPA Kelurahan Kuningan.

b. Sumber data sekunder

Sumber data sekunder merupakan pengolahan lebih lanjut dari data primer dan ditampilkan dalam bentuk lain atau didapatkan melalui orang lain (Sugiyono, 2014). Sumber data sekunder tidak diperoleh langsung dari informan kepada pengumpul data. Data sekunder menjadi penguat data primer yang diambil lewat wawancara. Biasanya diperoleh dari studi pustaka seperti buku-buku, laporan statistik, jurnal-jurnal, serta situs resmi pemerintah. Penelitian ini sumber data sekunder berasal dari jurnal, peraturan perundang-undangan, penelitian terdahulu, internet maupun sumber-sumber lain yang dapat menunjang penelitian.

1.9.6 Teknik Pengumpulan Data

Peneliti memiliki peran sebagai aktor utama dalam penelitian kualitatif. Pengumpulan data penting dilakukan guna memperoleh kekontretan data sebagaimana dengan topik penelitian. Lazimnya dalam pengumpulan data memerlukan waktu yang cukup lama sebab tujuan penelitian, yaitu untuk memperoleh data. Penelitian ini menggunakan dokumentasi dan wawancara.

1. Dokumentasi

Dokumen adalah catatan tentang sesuatu peristiwa yang terjadi. Dokumentasi mengacu pada cara mendapatkan informasi maupun data berbentuk buku, tulisan, dokumen-dokumen resmi, arsip maupun gambar serta keterangan-keterangan yang mampu menunjang penelitian yang dilakukan. Studi dokumentasi menjadi tambahan data dari metode wawancara. Tujuan dilakukannya dokumentasi, yaitu untuk mendapatkan kejelasan data dan konkrit. Penelitian ini menggunakan data berupa catatan-catatan, rekaman, serta foto.

2. Wawancara

Wawancara merupakan tahapan memperoleh informasi dengan cara percakapan antara kedua belah pihak, yaitu pewawancara sebagai pihak yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara sebagai pihak yang memberikan jawaban atau informasi. Wawancara yang digunakan oleh peneliti adalah wawancara terbuka. Wawancara terbuka terjadi ketika informan penelitian mengetahui bahwa saat itu sedang terjadi proses wawancara serta informan juga mengerti akan maksud dan tujuan dilakukannya wawancara. Wawancara ini menggunakan wawancara terstruktur. Wawancara terstruktur ini memberikan

pertanyaan yang sama kepada setiap narasumber. Dalam penelitian ini, peneliti membawa instrumen penelitian tujuannya untuk pedoman dalam wawancara terdapat juga alat bantu yang dibawa, di antaranya: rekaman suara yang dapat membantu pelaksanaan wawancara.

1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data

Teknik analisis data, yaitu penentuan hasil dari sebuah penelitian. Teknik analisis data dirancang untuk menyederhanakan data yang dikumpulkan selama proses penelitian sehingga data tersebut menjadi informasi yang mudah dipahami. Menurut Sugiyono (2014) Teknik analisis data kualitatif sebagai berikut:

1. Reduksi data

Banyaknya data yang diperoleh dari lapangan memerlukan pencatatan yang cermat dan rinci. Semakin lama peneliti bekerja di lapangan maka data yang diperoleh semakin besar dan kompleks sehingga diperlukan reduksi data. Pengertian reduksi data penelitian kualitatif menurut Sugiyono (2014) adalah merangkum data dengan cara memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema serta polanya. Data yang telah direduksi tersebut memberikan gambaran yang jelas serta mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya.

2. Penyajian data

Data yang diperoleh disajikan dalam bentuk bagan, uraian singkat, maupun hubungan antar kategori dan sebagainya. Penyajian data dapat membuat data terorganisasikan, tersusun dalam pola hubungan sehingga mudah dipahami. Miles

dan Huberman (dalam Sugiyono, 2014) mengatakan bahwa yang paling sering digunakan dalam penyajian data dalam penelitian kualitatif, yaitu dengan teks yang bersifat naratif. Penyajian data dapat memudahkan untuk melihat apa yang sedang terjadi.

3. Penarikan kesimpulan

Setelah melalui tahapan reduksi dan penyajian data akan ditemukan sebuah kesimpulan. Kesimpulan awal dalam penelitian kualitatif bersifat sementara, apabila nantinya terdapat data-data lain yang lebih kuat, valid, dan konsisten maka kesimpulan tersebut batal. Begitu juga sebaliknya, suatu kesimpulan dikatakan kredibel apabila memiliki bukti data yang kuat, valid, dan konsisten. Temuan-temuan dalam kesimpulan dapat berupa uraian atau gambaran objek yang sebelumnya masih menjadi permasalahan. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif akan menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal penelitian. Kesimpulan dalam penelitian ini, yaitu mengenai Implementasi Kebijakan PERDA Nomor 5 Tahun 2016 Pasal 15 ayat 2 yang dilakukan oleh JPPA Kuningan dalam mencegah kasus kekerasan perempuan di wilayahnya.

1.9.8 Kualitas Data

Data yang telah dikumpulkan tidak dapat langsung digunakan sebagai hasil dari penelitian, namun data tersebut tetap harus dipastikan kebenarannya. Menurut Sugiyono (2014) validasi data adalah tingkat keakuratan antara data yang ada pada obyek peneliti dengan data yang dapat dilaporkan oleh peneliti. Data yang valid merupakan data yang sesungguhnya tidak ada perbedaan antara data yang

dilaporkan oleh peneliti dengan data yang terjadi pada obyek penelitian. Pengembangan validitas yang dilakukan oleh peneliti, yaitu teknik triangulasi. Triangulasi merupakan pendekatan yang dilakukan oleh peneliti ketika mengumpulkan serta menganalisis suatu data dengan menggunakan beberapa metode. Triangulasi menurut Sugiyono (2014) merupakan gabungan atau kombinasi berbagai metode yang dipakai untuk mengkaji fenomena yang saling terkait dari berbagai sumber dengan sudut pandang dan perspektif yang berbeda. Menurut Sugiyono (2014) ada tiga macam triangulasi, yaitu:

1. Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber dilakukan dengan cara mengoreksi data yang didapat dari berbagai sumber. Dalam penelitian kualitatif, data yang didapat tidak bisa dirata-rata sebagaimana data dalam kuantitatif. Data kualitatif harus dideskripsikan, dikualifikasikan, mana saja pandangan yang sama, berbeda, atau spesifik. Setelah data dianalisis, ditarik benang merah dari dari ketiga sumber tersebut.

2. Triangulasi Teknik

Triangulasi teknik dilaksanakan dengan cara meneliti data dari sumber yang sama dengan menggunakan teknik yang berbeda. Jika melalui beberapa teknik menghasilkan data yang berbeda, peneliti harus memeriksa kembali mengenai kebenaran data atau bisa juga data tersebut benar akan tetapi dilihat melalui sudut pandang yang berbeda.

3. Triangulasi Waktu

Triangulasi waktu dilakukan dalam waktu dan situasi yang tidak sama. Data yang diperoleh dari narasumber ketika pagi hari dan narasumber dalam kondisi

segar berbeda dengan narasumber yang diwawancarai ketika malam hari dalam kondisi lelah. Kualitas data yang diperoleh ketika pagi lebih valid sehingga lebih kredibel. Apabila data yang diperoleh berbeda maka proses harus dilakukan secara berulang-ulang sehingga data tersebut ditemukan kepastiannya.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan triangulasi sumber dan triangulasi teknik. Di mana peneliti tidak hanya bersumber pada satu informan saja, namun juga menggali informasi dari beberapa informan yang berbeda dengan harapan memperoleh informasi yang benar dan sesuai fakta di lapangan. Selain itu, untuk membandingkan informasi dengan fakta yang ada, peneliti menggunakan triangulasi teknik. Dalam penelitian ini menggunakan beberapa teknik, seperti: wawancara dan dokumentasi. Melalui berbagai perspektif tersebut diharapkan hasil yang diperoleh lebih sesuai dan lebih kredibel.