

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Persoalan kekerasan dalam rumah tangga atau KDRT pada dasarnya merupakan sebuah bentuk kekerasan yang kerap kali menimpa perempuan karena terdapat kesenjangan yang diakibatkan karena adanya konstruksi dalam masyarakat sehingga tercipta struktur sosial yang memposisikan perempuan di bawah dominasi laki-laki. Sehingga persoalan KDRT tersebut menjadi salah satu kasus kekerasan dengan angka yang cukup tinggi di Indonesia sehingga persoalan tersebut memerlukan perhatian pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam fakta empirisnya, kekerasan dalam rumah tangga atau KDRT kerap kali terjadi di kota dengan tingkat kepadatan penduduk yang cukup tinggi sehingga memicu beragam permasalahan sosial termasuk KDRT.

Kota Semarang adalah salah satu kota metropolitan yang memiliki tingkat kepadatan penduduk yang cukup tinggi yang kemudian membuat Kota Semarang mempunyai persoalan serius mengenai kekerasan perempuan terutama kekerasan dalam rumah tangga. Sebagai kota yang dekat dengan berbagai peristiwa kekerasan perempuan, pemerintah daerah berupaya untuk mengatasi permasalahan tersebut dengan menyusun Peraturan Daerah (Perda) Kota Semarang No. 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan. Meskipun telah disusun Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016, pada kenyataannya di tahun 2019 Kota

Semarang menjadi wilayah dengan persoalan kekerasan perempuan tertinggi di Provinsi Jawa Tengah dengan total kasus sebanyak 226 kasus yang kemudian menjadi persoalan serius yang berlanjut di tahun 2020 (Soekendro, 2020).

Terlebih dengan kecenderungan perspektif bahwa KDRT merupakan persoalan privat dan persoalan pribadi, korban perempuan seringkali dipaksa oleh norma sosial untuk memperbaiki situasi tanpa melibatkan pihak lain. Dan jika dikaji secara lebih lanjut, tingginya angka KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang pada dasarnya dipengaruhi oleh faktor ketidakseimbangan hubungan antara suami dan istri yang disebabkan oleh kentalnya budaya patriarki yang menempatkan posisi perempuan selalu di bawah laki-laki, anggapan bahwa kekerasan merupakan sebuah alat yang dapat menyelesaikan konflik karena anggapan bahwa kekerasan dapat menjadi jalan keluar untuk mempertahankan argumentasi, serta persoalan ekonomi yang kemudian memicu ketegangan dalam keluarga sehingga menyebabkan keretakan hubungan keluarga yang kemudian berujung dengan kekerasan. Dan jika melihat fakta empirisnya, persoalan tingginya KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang pada tahun 2020 pada dasarnya juga dipengaruhi oleh berlangsungnya pandemi Covid-19 yang kemudian juga menyebabkan perempuan menjadi semakin rentan menjadi korban kekerasan. Hal ini dikarenakan dengan berlangsungnya pandemi Covid-19 menjadi sebuah keadaan baru yang juga memicu terjadinya kekerasan yang dipengaruhi oleh berbagai faktor dan salah satunya adalah faktor ekonomi.

Tingginya jumlah perkara kekerasan perempuan pada Kota Semarang memberikan gambaran bahwa perkara kekerasan perempuan di Kota Semarang memang memerlukan penanganan dan harus terus dikaji agar kasus kekerasan tidak terus bertambah. Hal ini penting untuk dilakukan karena apabila kasus kekerasan perempuan terus bertambah maka akan menimbulkan banyak persoalan baru yang kemudian juga sulit untuk diatasi. Terlebih karena KDRT menjadi kasus kekerasan yang kerap kali terjadi dalam lingkup keluarga, dampak yang ditimbulkan dari tindak kekerasan tersebut menjadi lebih sulit untuk ditangani dikarenakan korban dan pelaku berada dalam ruang lingkup yang sama. Berbicara mengenai dampak yang ditimbulkan dari tindak KDRT, dampak psikologis seringkali menjadi dampak berkepanjangan yang berpengaruh terhadap kondisi psikis korban KDRT karena seringkali korban KDRT merasa terus tertekan dalam rentan waktu yang cukup lama.

Karena kasus kekerasan terutama KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang masih tergolong tinggi, realitas tersebut membuktikan bahwa memang berbagai regulasi¹ yang ada untuk menghapuskan segala tindak kekerasan terhadap perempuan dalam implementasinya belum sepenuhnya dijalankan dengan baik sehingga keberadaan berbagai regulasi tersebut belum dapat sepenuhnya melindungi perempuan sebagai kelompok rentan . Hal ini dibuktikan dengan berbagai tindak kekerasan terutama KDRT, perempuan

¹ UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT, Perda Kota Semarang No. 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan.

kerapkali menjadi korban. Kajian ini fokus terhadap implementasi kebijakan dalam menekan angka KDRT terhadap perempuan yang dijalankan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang. Hal ini dikarenakan lembaga ini memiliki kewenangan dalam aspek pemberdayaan dan perlindungan perempuan di wilayah Kota Semarang yang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk mencegah dan menangani berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan terutama KDRT², sehingga sudah seharusnya Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang merumuskan kebijakan untuk dapat mengatasi tingginya KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang.

Dari penjabaran di atas, peneliti hendak menganalisis implementasi kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang dalam memberikan upaya-upaya penanganan dan pencegahan KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang. Sehingga penelitian ini berupaya untuk menjabarkan temuan berupa program dan kegiatan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang untuk mengatasi KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang. Hal ini dirasa penting untuk dilakukan karena dalam fakta empirisnya meskipun kebijakan sudah dirumuskan dan diimplementasikan, nyatanya KDRT masih menjadi persoalan serius yang terus menjadikan perempuan sebagai korbannya.

² Berdasarkan Peraturan Walikota Semarang No. 70 tahun 2016 Pasal 4 DP3A Kota Semarang bertugas membantu Walikota dalam pemenuhan seluruh kegiatan dalam bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, terdapat rumusan permasalahan pokok sebagai berikut :

- 1.2.1 Bagaimana perumusan kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang untuk menurunkan tingkat KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang pada tahun 2020 ?
- 1.2.2 Bagaimana implementasi kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang dalam menurunkan tingkat KDRT terhadap perempuan pada tahun 2020 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan yang hendak dicapai, tujuan tersebut yaitu :

- 1.3.1 Untuk mengetahui kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang dalam menekan tingginya tingkat KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang pada tahun 2020.
- 1.3.2 Untuk mengetahui implementasi kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang di sepanjang tahun 2020 dalam menekan tingginya tingkat KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis maupun praktis bagi setiap orang yang membacanya.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi dan literatur untuk memberikan informasi bagi penelitian sejenis khususnya mengenai implementasi kebijakan DP3A Kota Semarang dalam merumuskan program dan kegiatan untuk menekan kasus KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Diharapkan penelitian ini juga memberikan wawasan dan pengalaman langsung terhadap peneliti sehingga peneliti dapat memahami upaya Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang dalam menekan kasus KDRT di Kota Semarang.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan akan memberi edukasi kepada masyarakat mengenai kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang dalam menekan persoalan kekerasan perempuan.

1.5 Landasan Teori

1.5.1 Tinjauan Pustaka

Penelitian mengenai penanganan kekerasan perempuan di Kota Semarang pernah dilakukan oleh (Frismai Anggit Purnaningsiwi, Sundarso, 2014). Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis metode pelaksanaan kebijakan untuk menangani kekerasan perempuan di Kota Semarang melalui PPT Seruni yang kemudian akan juga diketahui faktor pendukung dan penghambat kebijakan tersebut. Berdasarkan penelitian yang telah dilaksanakan, disimpulkan bahwa PPT Seruni merupakan lembaga pelayanan terpadu yang menangani persoalan kekerasan perempuan dan anak yang dibentuk untuk mengatasi segala persoalan kekerasan. Pada pelaksanaannya, pemerintah Kota Semarang telah menyusun beberapa kebijakan yang dituangkan dalam program PPT Seruni berupa (1) Penanganan laporan; (2) Ketersediaan pelayanan medis; (3) Ketersediaan pelayanan psikologis dan rehabilitasi; (4) Bantuan hukum; dan (5) Pemulangan korban. Namun kebijakan untuk mengatasi persoalan kekerasan perempuan melalui PPT Seruni ternyata masih membutuhkan pembenahan karena masih terdapat faktor penghambat yang mempengaruhinya.

Penelitian dari (Irawati, 2015) juga membahas kekerasan perempuan di Kota Semarang. Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis upaya yang sudah dilakukan BP3AKB bersama dengan PPT Seruni untuk mengatasi tingginya tingkat kekerasan perempuan di Kota Semarang. Berdasarkan

penelitian tersebut, dapat disimpulkan bahwa baik BP3AKB maupun PPT Seruni belum melaksanakan penanganan kasus kekerasan perempuan di Kota Semarang secara serius yang dibuktikan dengan masih tingginya tingkat kekerasan perempuan yang bahkan masih bertambah setiap tahunnya. Hal ini dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti kualitas sumber daya manusia yang tidak kompeten, komitmen pelayanan terhadap korban yang kurang optimal, rendahnya jumlah anggaran untuk pendampingan, serta kurangnya kesadaran dan peran masyarakat.

Dalam penelitian (Satriani, 2019) juga membahas topik kekerasan perempuan di Kota Semarang. Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan dan aspek penghambat pelaksanaan program perlindungan perempuan korban KDRT di Kota Semarang. Berdasarkan penelitian tersebut, disimpulkan bahwa dalam mengatasi kasus kekerasan perempuan di Kota Semarang, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang telah menyusun berbagai program yang ditujukan untuk menekan tingginya kasus kekerasan perempuan di Kota Semarang. Namun dalam implementasi program tersebut, masih ditemui hambatan seperti komunikasi antar anggota yang belum maksimal, dan ketersediaan sumber daya yang kurang memadai yang membuat pelaksanaan kebijakan tersebut belum memberikan dampak yang signifikan.

MATRIX PENELITIAN TERDAHULU

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	(Frismai Anggit Purnaningsiwi, Sundarso, 2014)	Implementasi Kebijakan Penanganan Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan di Kota Semarang Melalui Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Seruni.	1. Kekerasan terhadap perempuan 2. Implementasi kebijakan penanganan kekerasan perempuan 3. Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan.	Hasil dari penelitian ini adalah PPT Seruni merupakan lembaga untuk melindungi dan mengatasi berbagai persoalan tindak kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang yang diterapkan melalui berbagai program perlindungan PPT Seruni.	Persamaan dengan penelitian ini terdapat pada variabel yang hendak di teliti yaitu tingginya kasus kekerasan terhadap perempuan serta bagaimana upaya menangannya.	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang hendak diteliti adalah penelitian yang hendak diteliti lebih membahas mengenai implementasi kebijakan DP3A Kota Semarang melalui program dan kegiatan untuk menekan kasus KDRT.
2.	(Irawati, 2015)	Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan Terhadap Perempuan Di Kota Semarang.	1. Pelayanan publik 2. Kekerasan perempuan 3. Faktor yang mempengaruhi kekerasan tersebut	Hasil penelitian menunjukkan BP3AKB Provinsi Jawa Tengah dengan PPT Seruni belum sepenuhnya dapat melindungi perempuan dari berbagai tindak kekerasan karena dipengaruhi oleh berbagai faktor.	Persamaan dengan penelitian ini adalah penelitian ini sama-sama meneliti badan perlindungan yang melindungi perempuan dari berbagai macam tindak kekerasan.	Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian yang hendak diteliti adalah penelitian yang hendak diteliti lebih fokus terhadap upaya DP3A Kota Semarang untuk merumuskan program dan kegiatan dalam implementasi

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
						kebijakan untuk menekan kasus KDRT yang masih tinggi di Kota Semarang.
3.	(Satriani, 2019)	Implementasi Program Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga Di Kota Semarang (Studi Kasus Pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak).	1. Kekerasan terhadap perempuan 2. Kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) 3. Implementasi Kebijakan program perlindungan perempuan 4. Faktor penghambat implementasi kebijakan	Hasil penelitian dari penelitian ini adalah Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) telah menyusun berbagai program dan kebijakan untuk menangani berbagai persoalan kekerasan yang menimpa perempuan. Namun dalam pelaksanaan program maupun kebijakan tersebut masih menemui berbagai hambatan dan tantangan yang membuat penanganan kasus kekerasan perempuan sulit diatasi.	Persamaan dengan penelitian yang hendak diteliti adalah kedua penelitian ini sama-sama meneliti mengenai program atau kebijakan yang disusun oleh DP3A untuk menekan tingkat kasus KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang.	Perbedaan kedua penelitian ini adalah penelitian yang hendak diteliti lebih melihat terhadap upaya DP3A Kota Semarang mengimplementasikan kebijakan melalui berbagai program yang disusun untuk menangani kasus KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang.

Berdasarkan penjabaran dalam matrix penelitian terdahulu di atas, ketiga penelitian tersebut memang membahas mengenai implementasi kebijakan dan program dalam menangani kasus KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang dengan subjek lembaga perlindungan yang ada di Kota Semarang dan fokus penanganan terhadap korban perempuan. Namun jika dikerucutkan, beberapa penelitian di atas tidak membahas secara spesifik tentang upaya Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang dalam mengimplementasikan kebijakan penanganan dan pencegahan KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang pada tahun 2020. Penulis juga belum menemukan penelitian yang secara signifikan meneliti Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang dalam menangani KDRT di Kota Semarang, dan mayoritas penelitian yang penulis temukan hanya berfokus terhadap lembaga penyelenggara perlingkungannya saja. Sehingga yang membedakan penelitian-penelitian terdahulu dengan penelitian yang disusun oleh penulis terletak pada objek penelitiannya, dimana penelitian ini fokus terhadap Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang sebagai instansi perlindungan perempuan untuk dapat memberikan penanganan dan pencegahan KDRT melalui implementasi kebijakan yang secara khusus dirumuskan untuk dapat menekan tingginya KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang.

1.5.2 Tinjauan Teori

1.5.2.1 Perumusan Kebijakan

Formulasi atau perumusan kebijakan pada dasarnya merupakan langkah awal yang menentukan arah dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Secara konseptual, dalam proses perumusan kebijakan tidak hanya mengutamakan gagasan para pemimpin/birokrat saja melainkan juga melibatkan opini publik dan suara publik (Muadi et al., 2016). Pernyataan ini sesuai dengan yang dijabarkan oleh Charles Lindblom dalam jurnal (Bintari & Pandiangan, 2016) yang menyatakan bahwa dalam formulasi kebijakan harus memperhatikan keterlibatan aktor-aktor baik yang resmi maupun aktor yang tidak resmi sehingga dalam perumusan kebijakan tersebut dapat dipahami sifat-sifat pemeran (*partisipants*) dan wewenang yang mereka jalankan. Hal ini dikarenakan dalam proses perumusan kebijakan sejatinya tidak akan pernah bebas nilai (*value free*) yang menyebabkan kepentingan pihak lain dapat mempengaruhi perumusan kebijakan tersebut. Kemudian Thomas R. Dye dalam penelitian (Kadji, 2015) juga menyatakan bahwa perumusan kebijakan merupakan bentuk usaha pemerintah untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik sebagai upaya memberikan jalan keluar untuk menangani persoalan yang mungkin terjadi di tengah masyarakat.

Perlu juga dipahami bahwa dalam perumusan kebijakan untuk mengatasi persoalan yang ada dalam masyarakat sebenarnya sama dengan pengambilan keputusan (*decision making*) karena pada dasarnya setiap proses perumusan/formulasi kebijakan tentunya membutuhkan sebuah keputusan, hanya saja perumusan kebijakan lebih fokus terhadap tindakan yang mengarah kepada beragam keputusan yang ditetapkan. Berdasarkan penjabaran tersebut, dipahami bahwa perumusan kebijakan adalah langkah krusial dalam menentukan tahap selanjutnya dari proses pembentukan kebijakan. Jika proses perumusan kebijakan tidak dilaksanakan dengan akurat, maka hasil kebijakan yang dirumuskan tidak dapat mencapai hasil yang optimal. Artinya, kebijakan tersebut mungkin sulit untuk diterapkan atau bahkan tidak mungkin untuk diterapkan. Sehingga perlu diidentifikasi bahwa dalam proses perumusan kebijakan tentunya terdapat tahap-tahap yang mempengaruhi keberlangsungan proses perumusan kebijakan.

Menurut Irfan Islamy dalam (Alamsyah, 2016) terdapat empat tahap proses perumusan kebijakan yang terdiri dari merumuskan masalah, menyusun agenda kebijakan, memilih alternatif kebijakan, dan menetapkan kebijakan. Keempat tahapan inilah yang nantinya akan menganalisis fokus tujuan kebijakan untuk kemudian dapat

mengemukakan strategi-strategi yang harus dijalankan dalam implementasi kebijakan. Sehingga tahapan perumusan kebijakan sudah seharusnya dilakukan dengan memperhatikan konteks yang terlibat dalam keempat tahap tersebut dengan memperhatikan aspek permasalahan dan potensi pemecahannya yang dihasilkan melalui perumusan kebijakan. Dalam fakta empirisnya, perumusan kebijakan tentu akan sangat berkaitan dengan implementasi kebijakan sehingga pihak yang berwenang merumuskan kebijakan harus mampu untuk menegosiasi secara langsung dengan pihak-pihak yang menjadi tujuan implementasi kebijakan. Sehingga dalam setiap perumusan kebijakan harus mengandung unsur implementasi agar pelaksanaan program sebagai upaya lanjutan perumusan kebijakan dapat berjalan selaras dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan penjabaran mengenai teori perumusan kebijakan, teori perumusan kebijakan tersebut dapat dijadikan sebagai acuan untuk meneliti bagaimana DP3A Kota Semarang merumuskan kebijakan yang ditujukan untuk menekan tingginya angka KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang. Hal ini penting untuk dianalisis dikarenakan DP3A Kota Semarang hadir sebagai badan perlindungan perempuan yang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk menangani dan mencegah terjadinya KDRT terhadap perempuan sebagai

kelompok rentan. Perumusan kebijakan inilah yang nantinya menentukan arah kebijakan yang hendak diimplementasikan oleh DP3A Kota Semarang sehingga dalam proses perumusan kebijakan tersebut diperlukan identifikasi pihak-pihak yang terlibat dan ikut untuk menunjang fokus perumusan kebijakan yang berorientasi mengatasi KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang. Fokus ini nantinya juga akan menentukan kemampuan DP3A Kota Semarang dalam upaya menekan tingginya angka KDRT di Kota Semarang.

1.5.2.2 Implementasi Kebijakan

Pada dasarnya implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai hubungan antara visi dan realitas. Maksudnya, implementasi kebijakan diartikan sebagai suatu kebijakan atau regulasi yang kemudian pelaksanaannya diharapkan sesuai dengan tujuan dari kebijakan tersebut. Menurut George C. Edwards III dalam (Arief et al., 2016) *"Implementation of police is the phase of action between the consequences of policies and policies for those affected by them."* Pendapat tersebut menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan sebuah tahap penyusunan kebijakan yang diharapkan akan berdampak baik bagi masyarakat sesuai dengan konsekuensi kebijakan. Implementasi kebijakan adalah tindakan krusial karena kebijakan hanya akan menjadi 'macam kertas' jika tidak berhasil

mencapai tujuan. Hal ini sesuai dengan perspektif George C. Edwards III dalam penelitian (Akib, 2010) bahwa implementasi kebijakan memang harus dijalankan dengan baik untuk dapat memecahkan sebuah persoalan yang terjadi. Dalam implementasi kebijakan harus mempertimbangkan berbagai hal yang mempengaruhi kebijakan tersebut agar kebijakan yang nantinya akan dijalankan benar-benar dapat merealisasikan tujuan dan harapan yang diinginkan (Tachjan, 2006).

Menurut teori implementasi kebijakan Edwards III, terdapat empat faktor penting yang berdampak terhadap kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan. Empat faktor tersebut adalah faktor komunikasi (*communication*), sumber daya pelaksana (*resources*), struktur birokrasi (*bureaucratic structure*), dan sikap pelaksana (*disposition*) yang mempunyai konsekuensi terhadap upaya keberhasilan implementasi (Yalia, 2014). Implementasi kebijakan publik tentunya menjadi sebuah bagian dari proses politik, hal ini dikarenakan implementasi kebijakan merupakan serangkaian peraturan perundang-undangan yang kemudian menjadi pedoman dalam bertindak dengan melibatkan sistem organisasi dan strategi pemerintah sebagai pemilik kewenangan. Namun yang perlu diperhatikan adalah di dalam praktiknya, keberhasilan implementasi kebijakan juga dapat dipengaruhi berbagai faktor penghambat yang kemudian dapat memicu

distorsi antara tujuan yang hendak dicapai dengan hal-hal yang tercapai di lapangan.

Grindle dalam (Tachjan, 2006) juga menyebutkan bahwa terdapat 3 hambatan besar yang muncul dan kemudian mempengaruhi implementasi kebijakan yakni: (1) Tidak adanya hubungan kerjasama secara vertikal dalam lingkungan kerja; (2) Timbulnya hubungan kerja yang tidak kompak; dan (3) Menolak perubahan untuk kemajuan. Dalam mengantisipasi dan menangani persoalan tersebut, maka dalam implementasi kebijakan diperlukan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* sekaligus yang melibatkan berbagai aktor yang terlibat. Pendekatan *top-down* lebih memperhatikan kapasitas unit pelaksana (birokrasi) sebagai pihak yang berwenang menyediakan sarana prasarana. Sedangkan pendekatan *bottom-up* lebih fokus terhadap strategi yang akan digunakan oleh pelaksana saat menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan (Tachjan, 2006).

Berdasarkan berbagai penjabaran konsep mengenai implementasi kebijakan, teori tersebut dapat dijadikan sebagai acuan untuk meneliti implementasi kebijakan melalui pelaksanaan program dan kegiatan DP3A Kota Semarang untuk dapat mengatasi tingginya angka KDRT yang kerap kali menimpa perempuan di Kota Semarang. DP3A Kota Semarang berwenang sebagai badan perlindungan yang wajib mengimplementasikan berbagai kebijakan yang ditujukan untuk

melindungi kaum perempuan dari berbagai tindak kekerasan terutama KDRT sesuai dengan regulasi³ yang mengatur mengenai perlindungan perempuan.

1.5.2.3 Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Penjabaran dalam laporan World Conference atau CEDAW (1995) di Beijing menyatakan jika kekerasan perempuan merupakan tindakan berlandaskan diskriminasi yang menyebabkan terjadinya penderitaan fisik, seksual, dan psikologis yang merugikan korban dalam kehidupan masyarakat atau pribadi (Pasalbessy, 2010). Sejatinya, KDRT merupakan segala tindakan kekerasan fisik, psikis maupun seksual yang dapat melukai dan menyakiti fisik seorang perempuan yang kemudian dapat membahayakan dan mengancam nyawa mereka dan dapat menimbulkan trauma mendalam yang sulit untuk disembuhkan. Dalam penjabaran UU No. 23 Tahun 2004 Pasal 1 dijabarkan bahwa KDRT merupakan tindakan yang beresiko mengakibatkan munculnya kesengsaraan secara fisik, seksual, maupun psikologis yang bertolak belakang dengan hukum dan seringkali menimpa perempuan dalam lingkup rumah tangga. Dalam kasus KDRT ini, faktor utama yang sampai saat ini menjadi penyebab tingginya kasus KDRT adalah karena kentalnya budaya patriarki yang

³ Peraturan Walikota Semarang No.70 tahun 2016 tentang kedudukan, Susunan organisasi, Tugas dan Fungsi, serta tata Kerja DP3A Kota Semarang, Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan.

menempatkan perempuan sebagai *second class citizens* yang sampai saat ini membuat tindak diskriminasi terhadap perempuan masih tumbuh subur ditengah masyarakat. Perempuan seringkali hanya dipandang sebelah mata sehingga keberadaannya di tengah masyarakat juga seringkali didominasi oleh berbagai *stereotype* yang merendahkan posisi dan peranan mereka yang membuat para kaum perempuan tidak diberikan tempat untuk memperoleh haknya dalam hidup bermasyarakat. Zastrow & Browker 1984 dalam (Santoso, 2019) menyatakan bahwa terdapat tiga teori yang mampu menjelaskan penyebab kekerasan. Teori tersebut terdiri dari teori biologis, teori frustrasi agresi, dan teori kontrol.

Pertama, teori biologis ini menjabarkan pada dasarnya manusia sama seperti hewan yang memiliki sifat agresif yang menjadi sifat bawaan sejak lahir. Teori ini juga menjelaskan jika manusia mempunyai kekuatan untuk mengontrol sesuatu yang seringkali mengarah kepada konflik yang penuh kekerasan. Pada intinya maksud dari teori ini adalah sifat agresif manusia merupakan hal yang wajar sehingga konflik antar manusia dianggap sebagai upaya untuk melindungi diri dari berbagai tekanan. Konflik ini kemudian terjadi sebagai bentuk perlawanan akibat berbagai tekanan berkepanjangan. *Kedua*, teori frustrasi agresi. Teori ini menjabarkan jika kekerasan merupakan upaya yang dilakukan untuk meredam ketegangan yang

timbul dari situasi frustrasi. Menurut teori ini seseorang yang sedang merasa frustrasi seringkali terlibat dalam sebuah tindakan agresif. Contohnya adalah ketika seorang suami di PHK oleh pihak perusahaan di masa pandemi seperti sekarang ini tentunya akan menimbulkan rasa frustrasi dan rasa frustrasi tersebut akan semakin menjadi-jadi ketika kondisi perekonomian keluarga menjadi tidak stabil. Dengan demikian maka rasa frustrasi yang dirasakan oleh seorang suami tersebut akan mempengaruhi kecenderungan untuk melakukan tindak kekerasan terhadap istri yang mengancam keselamatan jiwa maupun raga seorang istri. *Ketiga*, teori kontrol yang menjabarkan pada dasarnya mayoritas seseorang yang kurang terlibat relasi atau hubungan dengan pihak lain maka akan cenderung mudah melakukan kekerasan. Maksudnya adalah teori ini menjabarkan bahwa seseorang yang membangun hubungan baik dengan lingkungan mereka akan lebih mampu mengendalikan perilaku agresif. Sehingga apabila seseorang tersebut kurang menciptakan hubungan yang baik dengan orang lain atau lingkungannya maka seseorang tersebut akan lebih berperilaku agresif dan cenderung melakukan tindak kekerasan.

Untuk menangani kasus tingginya angka KDRT terhadap perempuan di Indonesia, dibentuk regulasi yang tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga sebagai dasar hukum untuk mencegah dan melindungi

perempuan dari tindak KDRT. Untuk daerah dengan tingkat KDRT terhadap perempuan yang cenderung tinggi seperti Kota Semarang, disusun Peraturan Daerah (Perda) Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan Dan Anak Dari Tindak Kekerasan. Peraturan daerah ini disusun sebagai usaha pemerintah mengatasi permasalahan KDRT yang cenderung tinggi di Kota Semarang. Selain kedua regulasi tersebut, UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, UU Politik (UU No. 2 Tahun 2008 dan UU No. 42 Tahun 2008), serta Perpres No. 65 Tahun 2005 juga hadir sebagai dasar hukum pencegahan KDRT (Kania, 2015).

Berdasarkan berbagai penjabaran mengenai KDRT terhadap perempuan, penjabaran tersebut dapat dijadikan sebagai acuan penelitian di lapangan untuk mengetahui penyebab tingginya KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang. Berbagai teori tersebut dapat membantu penulis untuk menganalisis penyebab dan faktor tingginya kasus KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang yang cenderung menjadi persoalan yang sulit diatasi karena permasalahan KDRT masih dianggap sebagai *domestic violence* bagi sebagian masyarakat yang kemudian membuat penanganan kasus persoalan KDRT ini tidak bisa diatasi dengan tuntas (Khusnaeny, 2015). Dengan masih maraknya kasus kekerasan perempuan terutama KDRT, semakin

membuktikan bahwa kasus kekerasan perempuan membutuhkan penanganan khusus yang melibatkan segala pihak yang ada di dalamnya untuk dapat menekan tingkat kekerasan terhadap perempuan terutama KDRT. Pihak yang dimaksud disini adalah pemerintah daerah melalui DP3A Kota Semarang serta berbagai jajarannya untuk dapat berupaya mengatasi tingginya kasus KDRT terhadap perempuan sesuai dengan yang tercantum dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Semarang No. 5 Tahun 2016 Pasal 8 Tentang Perlindungan Perempuan Dan Anak Dari Tindak Kekerasan . Kewajiban dan tanggung jawab tersebut berupa:

1. Merumuskan serta mengimplementasikan kebijakan melalui kerjasama dalam penyelenggaraan kegiatan untuk melindungi perempuan dan anak dari tindak kekerasan.
2. Menyediakan fasilitas terhadap lembaga yang melindungi perempuan dan anak dari tindak kekerasan yang juga disertai dengan pemenuhan sarana dan prasarana.
3. Mengalokasikan anggaran sesuai dengan kemampuan keuangan daerah yang ditujukan untuk memenuhi memberikan perlindungan kepada perempuan dan anak dari kekerasan.
4. Membina dan memantau seluruh kegiatan yang bertujuan untuk melindungi perempuan dan anak.

5. Memastikan ketersediaan pelayanan perlindungan perempuan dan anak korban tindak kekerasan.
6. Meningkatkan partisipasi perempuan untuk dapat terbebas dari tindak kekerasan terutama KDRT.

Karena seluruh warga Indonesia berhak untuk memperoleh keamanan tanpa terkecuali, maka upaya penghapusan tindak kekerasan terhadap perempuan harus dijalankan dengan maksimal agar tidak adalagi diskriminasi.

1.6 Definisi Konsep

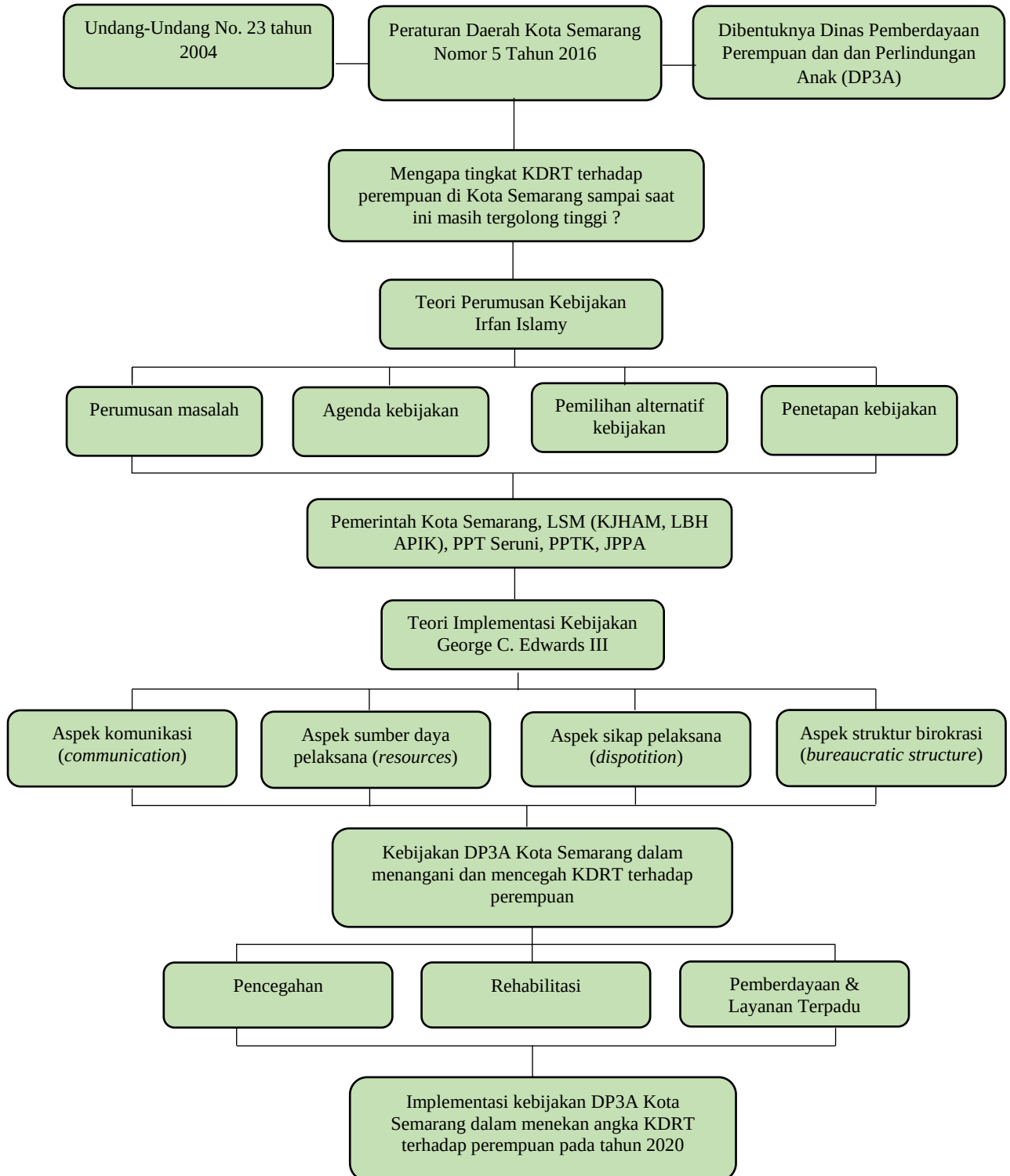
Berdasarkan berbagai teori yang telah dijabarkan sebelumnya, definisi konsep dari masing-masing variabel dapat dijabakan sebagai berikut :

- a. Perumusan kebijakan adalah sebuah pengembangan alternatif kebijakan untuk mengatasi persoalan di tengah masyarakat. Sehingga perumusan kebijakan fokus terhadap permasalahan publik yang juga merupakan sebuah aspek yang perlu diperhatikan dalam merumuskan kebijakan publik. Perumusan kebijakan ini juga berkaitan dengan stakeholder yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan sehingga kebijakan yang dirumuskan melihat dengan mendalam terkait keadaan dan kewenangan aktor-aktor yang merumuskan kebijakan tersebut.
- b. Implementasi kebijakan merupakan sebuah realisasi kebijakan maupun program yang dilaksanakan dengan tujuan mengatasi persoalan yang ada dalam suatu kelompok sehingga diharapkan dengan pelaksanaan kebijakan

tersebut maka upaya untuk mengatasi persoalan tersebut dapat menemukan jalan keluarnya. Implementasi kebijakan ini merupakan sebuah tindakan yang sangat kompleks, hal ini dikarenakan dalam implementasi kebijakan melibatkan berbagai beragam stakeholder yang berwenang untuk mengupayakan keberhasilan implementasi karena pada dasarnya implementasi kebijakan berkaitan dengan tujuan kebijakan yang direalisasikan oleh pihak berwenang.

- c. KDRT atau *domestic violence* merupakan seluruh tindak kekerasan yang terjadi dalam lingkungan rumah tangga yang dapat mengancam keselamatan jiwa dan raga korban yang seringkali menimpa perempuan. KDRT ini seringkali menjadi fenomena sosial yang kemudian berkaitan dengan posisi dan peranan perempuan di tengah masyarakat. Hal ini dikarenakan faktor utama terjadinya tindak kekerasan seringkali disebabkan karena kentalnya budaya patriarki di tengah masyarakat yang kemudian membuat marginalisasi, *stereotype*, subordinasi, serta beban majemuk yang dibebankan kepada perempuan bermuara pada tindak kekerasan terutama KDRT.

1.7 Kerangka Pemikiran



Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dijabarkan di atas, dijabarkan bahwa pada dasarnya pemerintah pusat telah menyusun UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga sebagai bentuk upaya pemerintah pusat menangani KDRT. Kemudian sebagai bentuk komitmen pemerintah daerah untuk ikut serta dalam menangani persoalan KDRT, Pemerintah Kota Semarang juga mengesahkan Peraturan Daerah Kota Semarang No. 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Dari Tindak Kekerasan. Pemerintah Kota Semarang kemudian juga membentuk Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang melalui Peraturan Daerah Kota Semarang No. 14 Tahun 2016 yang kemudian membuat Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang memiliki kewenangan dalam bidang pemberdayaan dan perlindungan perempuan.

Namun dalam fakta empirisnya, kasus KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang masih terbilang tinggi meskipun regulasi dan badan perlindungan perempuan telah dibentuk. Oleh karena itu, upaya Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang dalam merumuskan kebijakan untuk menangani KDRT dapat dijelaskan menggunakan teori perumusan kebijakan Irfan Islamy melalui empat variabel yaitu perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kerja dan penetapan kebijakan. Kemudian dalam proses merumuskan kebijakan melalui

empat variabel tersebut, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang juga melibatkan tiga aktor utama yang terdiri dari Pemerintah Kota Semarang, lembaga penyelenggara perlindungan (PPT Seruni, PPTK, dan JPPA), serta LSM (LBH APIK dan LRC-KJHAM). Dan kebijakan yang telah dirumuskan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang untuk mengatasi KDRT, kegiatan implementasinya kemudian dapat dijelaskan menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edwards III yang menjabarkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat aspek yaitu aspek komunikasi, aspek sumber daya pelaksana, aspek sikap pelaksana, dan aspek struktur birokrasi.

Kemudian dalam proses implementasi kebijakan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang menjalankan kebijakan yang fokus terhadap upaya pencegahan, rehabilitasi, pemberdayaan dan layanan terpadu untuk dapat menekan tingginya angka KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang. Perumusan dan implementasi kebijakan ini dirasa menjadi sebuah langkah yang tepat mengingat tingginya angka KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang memerlukan upaya lebih lanjut dalam hal pencegahan, rehabilitasi, pemberdayaan dan layanan terpadu sehingga implementasi kebijakan tersebut dapat mengatasi tingginya angka KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang pada tahun 2020.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang memposisikan peneliti sebagai instrumen kunci (*key instrument*) dalam penelitian. Dalam proses pengumpulan data, peneliti mengumpulkan data sebanyak mungkin melalui beragam kegiatan pemberian perlindungan dan pendampingan korban KDRT bersama dengan staff DP3A Kota Semarang di lapangan dalam situasi yang berlangsung secara alami (*natural setting*) (Hardani et al., 2020).

Sedangkan pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif yang menjabarkan tentang kondisi atau keadaan dalam suatu fenomena kejadian yang terjadi di tengah masyarakat. Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif ini peneliti hendak mengidentifikasi variabel-variabel yang berkaitan dengan implementasi kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang dalam menekan tingginya KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang yang kemudian peneliti menjabarkan secara deskriptif dengan berbagai realitas sosial yang ditemukan.

1.8.2 Lokasi Penelitian

Lokasi untuk memperoleh data dalam penelitian ini dilakukan di DP3A Kota Semarang. Peneliti memilih lokasi tersebut dikarenakan peneliti menganalisis implementasi kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang dalam menekan tingginya kasus KDRT terhadap perempuan di Kota Semarang.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan pihak yang terlibat sebagai sasaran dan terlibat dalam proses penelitian yang biasa disebut sebagai informan atau narasumber. Dalam penelitian ini, subjek yang diteliti sebagai informan atau narasumber adalah staff yang tergabung dalam DP3A Kota Semarang yang kemudian secara lebih jelas, informan atau narasumber inti yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala DP3A Kota Semarang yaitu Drs. Mukhamad Khadhik, M.Si
2. Kepala Bidang Data dan Informasi Gender dan Anak yaitu Drs. Masruhan
3. Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak yaitu Drs. Budi Satmoko Aji.
4. Kepala Seksi Pencegahan dan Penanganan Kekerasan yaitu Suita Marhaeni, S.Sos, MM
5. PPTK Kecamatan Semarang Timur yaitu Zubaidah

1.8.4 Sumber dan Jenis Data

Sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah data kualitatif yang terdiri dari data primer dan data sekunder dalam bentuk verbal.

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari penelitian terkait realitas di lapangan yang informasinya langsung berasal dari informan atau narasumber maupun yang asalnya dari hasil observasi dan dokumentasi. Adapun yang menjadi sumber data primer dalam penelitian ini adalah staff DP3A Kota Semarang serta para korban perempuan kasus KDRT di Kota Semarang.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang telah dikumpulkan untuk menyempurnakan data yang sudah ada sebelumnya. Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari beraneka macam literatur seperti artikel, jurnal, buku, dan berbagai situs terkait yang berkaitan dengan kasus KDRT terhadap perempuan.

1.8.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah paling penting dalam penelitian dan dalam penelitian kualitatif, teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, serta dokumentasi.

a. Observasi

Observasi merupakan pengamatan terhadap kondisi yang hendak diteliti secara langsung di lapangan (Hardani et al., 2020). Dalam penelitian ini, kegiatan observasi dilakukan melalui pengamatan bagaimana DP3A Kota Semarang menjalankan program dan kegiatan untuk melindungi perempuan dari tindak KDRT.

b. Wawancara

Wawancara merupakan kegiatan pengumpulan data dengan cara melakukan tanya jawab secara lisan antara pewawancara (*interviewer*) dengan yang diwawancarai (*interview*). Dalam penelitian ini, peneliti mewawancarai beberapa staff dengan posisi dan jabatan tertentu dalam DP3A Kota Semarang dengan tujuan memperoleh informasi mengenai program dan kebijakan yang sudah dijalankan untuk menekan KDRT terhadap perempuan.

c. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi adalah proses pengumpulan data melalui literatur atau dokumen yang sudah ada sebelumnya. Studi dokumentasi dalam penelitian diperoleh melalui isi dari literatur berupa dokumen Rencana Strategis (Renstra) DP3A Kota Semarang, Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LKJIP) DP3A Kota Semarang, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Walikota Semarang, dan Perda Kota Semarang No. 5 Tahun 2016.

1.8.6 Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun data yang diperoleh dengan sistematis sehingga mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data ini kemudian dibagi menjadi tiga alur yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

a. Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses memilih dan menyederhanakan data yang diperoleh selama pengumpulan data sehingga kesimpulan dari sebuah penelitian dapat ditemukan (Hardani et al., 2020). Dalam tahap ini, peneliti mereduksi data yang diperoleh melalui kegiatan observasi, wawancara, dan studi dokumentasi dengan cara menyeleksi antara data primer dan sekunder yang kemudian peneliti fokuskan terhadap persoalan yang hendak dibahas.

b. Penyajian Data

Penyajian data adalah akumulasi informasi yang dijabarkan untuk menarik sebuah kesimpulan (Hardani et al., 2020). Dalam penelitian ini penyajian data ditunjukkan melalui tabel dan diagram untuk menjelaskan data-data secara lebih detail sehingga terdapat bukti atas temuan data di lapangan.

c. Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan adalah inti dari hasil temuan penelitian yang harus dibuat secara relevan dengan fokus penelitian. Kesimpulan dalam penelitian ini menggambarkan fokus kebijakan yang dijalankan oleh DP3A Kota Semarang dalam menekan KDRT terhadap perempuan beserta dengan hambatan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan tersebut di tahun 2020.