

**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)**

Shelma Janu Mahartiwi, Ari Subowo  
**Jurusan Administrasi Publik**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro**  
Jl. Prof H. Soedarto, S.H Tembalang Semarang Kotak Pos 1269  
Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405  
Laman : <http://fisip.undip.ac.id> email fisip@undip.ac.id

**ABSTRAK**

Kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan merupakan salah satu langkah yang dilakukan oleh pemerintah Kota Semarang untuk mencegah, memfasilitasi, membantu, dan menangani korban kekerasan khususnya perempuan agar mendapatkan pelayanan terkait kekerasan yang dialaminya. Adapun pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Semarang yaitu penanganan pengaduan, layanan medis, layanan psikologis dan rehabilitasi, bantuan hukum dan reintegrasi sosial. Kebijakan ini ditetapkan oleh pemerintah Kota Semarang yang kemudian menunjuk Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang dibantu oleh beberapa instansi dan unit pelaksana teknis untuk menurunkan angka kekerasan terhadap perempuan yang semakin meningkat setiap tahunnya, sehingga perlu dilakukan adanya tindakan pencegahan dan penanganan terhadap kasus tersebut agar tidak semakin meningkat. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif yang bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis proses implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang menghambat. Teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Merille S. Grindle, yang menyatakan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan terdiri dari dua aspek yakni melihat dari isi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya dinas dan unit pelaksana teknis, kasus kekerasan terhadap perempuan dapat diketahui dengan banyaknya pengaduan yang masuk, namun dalam pelaksanaan kebijakan masih terhambat oleh beberapa hal seperti kurangnya komitmen dan komunikasi antar anggota, kurangnya ketersediaan sumber daya baik manusia, keuangan maupun fasilitas kerja dan kurangnya penyelenggaraan sosialisasi terhadap masyarakat sehingga sebagian besar masyarakat belum mengetahui adanya kebijakan tersebut. Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan dalam fasilitasi perlindungan perempuan dan tindakan kekerasan belum memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakat Kota Semarang mengingat kekerasan yang terjadi masih tinggi dan meningkat setiap tahunnya.

Kata kunci: Implementasi, kekerasan terhadap perempuan, faktor penghambat

## ABSTRACT

The policy of protecting women and children from acts of violence is one of the steps taken by the Semarang City government to prevent, facilitate, assist and deal with victims of violence especially women in order to get services related to the violence they experience. The services provided by the Government of Semarang City is the handling of complaints, medical services, psychological services and rehabilitation, legal aid and social reintegration. This policy is determined by the government of Semarang City which then appoints the Office of Women Empowerment and Child Protection which is assisted by several agencies and technical implementing units to decrease the number of violence against women which is increasing every year, so it is necessary to take the preventive action and handling the case so as not to more increasing. This research is a descriptive qualitative research that aims to know and analyze the process of policy implementation and the factors that inhibit. The theory used in this study is Merille S. Grindle, which states that in the implementation of a policy consists of two aspects namely view of the contents of policy and policy environment. The result of the research indicates that the existence of service and technical implementation unit, cases of violence against women can be known by the number of incoming complaints, but in the implementation of the policy is still hampered by some things such as lack of commitment and communication among members, lack of human resources, work and lack of organization of socialization to the community so that most people are not aware of the policy. It can be concluded that the implementation of the protection policy of women and children from acts of violence in the facilitation of women protection from acts of violence has not had a significant impact for the people of Semarang City since the violence is still high and increasing every year.

Keywords: Implementation, violence against women, inhibiting factors

### 1. PENDAHULUAN

#### A. Latar belakang

Persoalan kejahatan bukanlah merupakan persoalan yang sederhana terutama dalam masyarakat yang sedang mengalami perkembangan seperti di Indonesia. Adanya perkembangan itu dapat dipastikan terjadi perubahan tata nilai, baik positif maupun negatif. Perubahan tata nilai yang bersifat positif

berakibat pada kehidupan masyarakat yang harmonis dan sejahtera, sedang perubahan tata nilai bersifat negatif menjurus ke arah runtuhnya nilai-nilai budaya yang sudah ada. Runtuhnya nilai-nilai budaya yang sudah ada mengarah pada tindakan manusia yang tidak sesuai dengan norma maupun tata nilai yang dianutnya atau yang terdapat di dalam masyarakat. Salah satu dampak dari runtuhnya nilai-nilai

tersebut yaitu munculnya tindakan kejahatan kekerasan terhadap perempuan.

Kekerasan terhadap perempuan adalah setiap tindakan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di ranah publik atau dalam kehidupan pribadi, sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan pasal 1 ayat 10. Tindak kekerasan terhadap perempuan khususnya di Indonesia bukanlah karena sebab tunggal. Faktor sejarah dan budaya patriarki yang tumbuh dalam sosial masyarakat adalah sebab mendasar dari terjadinya diskriminasi antara perempuan dengan laki-laki. Salah satu daerah yang mempunyai angka tingkat kekerasan paling tinggi di Jawa Tengah yaitu di Kota Semarang.

Kota Semarang menduduki peringkat pertama dalam kasus tindak kekerasan terhadap perempuan yang tertinggi dibandingkan dengan daerah lain di Jawa Tengah dengan jumlah kasus sebanyak 199 kasus. Kota Semarang merupakan ibukota dari Provinsi Jawa

Tengah yang tidak dapat dipungkiri bahwa kota tersebut menjadi salah satu pusat perhatian masyarakat dalam mencari pekerjaan. Faktor ekonomi dan lingkungan yang sangat menekan kehidupan masyarakat merupakan suatu penyebab tingginya angka kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang.

Dalam Deklarasi Internasional mengenai Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan 1993, kekerasan terhadap perempuan telah dikategorisasikan sebagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Membiarkan setiap perempuan korban kekerasan berbasis gender tanpa pertolongan atau bantuan atau perlindungan yang memadai dari negara adalah merupakan bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Untuk itu negara harus mengerahkan sumber dayanya untuk menghapuskannya. Upaya penghapusan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang salah satunya melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang dibantu dengan unit-unit pelaksana teknis sebagai bentuk komitmen pemerintah kota Semarang dalam melayani masyarakat, menjamin hak-hak masyarakat, dan memenuhi tanggungjawabnya terhadap masyarakat dengan mengutamakan kepentingan masyarakat, dimana dalam

konteks ini masyarakat adalah perempuan yang menjadi korban kekerasan.

Hal diatas adalah bentuk aplikasi dari Paradigma New Public Service oleh Pemerintah Kota Semarang yaitu dengan memperlakukan masyarakat sebagai suatu hal yang harus dilayani (melayani masyarakat). Salah satu layanan yang paling mendasar dari dalam menangani kasus kekerasan yaitu layanan pengaduan, karena adanya layanan pengaduan ini dapat memberikan informasi terkait banyaknya kasus kekerasan yang dialami oleh perempuan. Berdasarkan data dari unit pelaksana teknis bahwa kasus perempuan korban kekerasan berbasis gender meningkat selama tiga tahun terakhir, dengan jumlah kasus pada tahun 2014 sebanyak 169 kasus, kemudian pada tahun 2015 sebanyak 188 kasus serta pada tahun 2016 mengalami peningkatan sebanyak 11 kasus dengan jumlah 199 kasus.

Dalam peningkatan kasus tersebut, terjadi pengembangan variasi kasus yang terjadi yaitu seperti kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan dalam pacaran, kekerasan seksual, kekerasan terhadap perempuan, kriminalisasi dan perdagangan orang. Kasus kekerasan yang paling tinggi terjadi yaitu kasus kekerasan dalam rumah tangga. Melihat realita yang terjadi bahwa angka kekerasan terhadap perempuan

semakin meningkat setiap tahunnya, maka hal ini dapat dilihat dari 2 sisi yakni dari kinerja yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dan kondisi masyarakat. Kinerja yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dapat dilihat dari peraturan yang telah ditetapkan. Berdasarkan Peraturan Daerah No. 05 tahun 2016 mengenai perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan di Kota Semarang, pelaksana kebijakan mempunyai tugas untuk melakukan pencegahan, penghapusan, perlindungan serta pendampingan terhadap korban kekerasan terhadap perempuan dan anak serta meminimalisir dan mengurangi kasus kekerasan yang terjadi, namun pada realitanya kasus kekerasan yang terjadi di Kota Semarang masih tinggi dan belum memberikan hasil yang signifikan dengan segala upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat.

Selain itu, keberhasilan kebijakan dapat dilihat dari kewajiban dan tanggung jawab dari pemerintah dan masyarakat seperti penetapan pelaksanaan kebijakan, fasilitasi pendirian kelembagaan, pembinaan maupun pengawasan penyelenggaraan perlindungan serta penyediaan pelayanan dapat dilihat dari sejauh mana peran pemerintah dalam memberikan kewajiban dan tanggung jawabnya untuk dapat meminimalisir angka kekerasan terhadap perempuan yang

terjadi, mengingat Kota Semarang menduduki peringkat 1 Kota dengan jumlah kekerasan terhadap perempuan tertinggi se-Jawa Tengah.

Kebijakan terkait dengan perlindungan terhadap perempuan dan anak berdasarkan realitas tersebut dapat dilihat bahwa terjadi gap antara kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan fakta yang ada seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya. Sehingga untuk melihat kinerja yang dilakukan oleh pemerintah Kota Semarang dalam mengatasi kekerasan terhadap perempuan perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut terkait 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).

## **B. Rumusan Masalah**

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

## **C. Tujuan**

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

## **D. Kajian Teori :**

### **D.1 Implementasi Kebijakan Publik**

James E. Anderson dalam Indiahono (2009: 17) mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Kebijakan publik terdapat beberapa proses yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, analisis kebijakan dan evaluasi kebijakan. Salah satu bentuk proses kebijakan publik yakni implementasi kebijakan.

Menurut Van Metter dan Van Horn (Indiahono, 2009) keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar badan pelaksana, karakteristik badan pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi dan politik, sikap atau kecenderungan pelaksana. 2). Implementasi kebijakan publik menurut

George C. Edwards (Winarno, 2012) melihat bahwa suatu proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu komunikasi, disposisi atau tingkah laku, sumber daya dan struktur birokrasi. 3). Merille S. Grindle (Leo Agustino, 2008) lebih mengkaji model implementasi kebijakan dari sisi pelaksana kebijakan dan penerima kebijakan.

*Pertama*, variabel isi kebijakan yang terdiri dari kepentingan kelompok sasaran, manfaat yang akan diterima; perubahan yang diinginkan; ketepatan program; kejelasan implementor; SDM yang memadai. *Kedua*, variabel lingkungan yaitu seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki; karakteristik institusi yang terlibat dalam implementasi kebijakan; dan tingkat kebijakan dan responsivitas kelompok sasaran.

## **D.2 Kekerasan Terhadap Perempuan**

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang perlindungan perempuan dan anak menyatakan bahwa kekerasan adalah setiap perbuatan secara melawan hukum dengan atau tanpa menggunakan sarana terhadap fisik dan verbal yang menimbulkan bahaya bagi nyawa, badan dan/atau menimbulkan terampasnya kemerdekaan seseorang. Kekerasan merupakan sebuah terminologi yang sarat

dengan arti dan makna “derita”, baik dikaji dari perspektif psikologik maupun hukum, bahwa di dalamnya terkandung perilaku manusia (seseorang/kelompok orang) yang dapat menimbulkan penderitaan bagi orang lain, (pribadi/ kelompok). Salah satu bentuk kekerasan yakni kekerasan terhadap perempuan.

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

## **E. Metode**

### **Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif pendekatan deskriptif. Data yang diperoleh bersumber dari data primer hasil wawancara dan data sekunder dari kepustakaan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang. Teknik pemilihan informan menggunakan teknik purposive sampling, dimana peneliti menentukan sendiri informan kunci dan informan biasa dengan alasan subyek telah cukup lama dan

intensif menyatu dengan kegiatan atau medan aktifitas yang menjadi informasi.

### **Analisis penelitian**

Tahapan analisis data yang diperoleh dilakukan mulai dari Pengumpulan Data; Reduksi Data yakni merangkum dan memilih hal-hal yang pokok; Uji Keabsahan data; Penyajian Data hasil penelitian; Penarikan Kesimpulan. Analisis data lapangan dilakukan menggunakan analisis Spradley dalam Sugiyono (2016: 354-362) yakni analisis domain dan taksonomi.

### **Kualitas Data**

Pengujian keabsahan dalam penelitian ini menggunakan Teknik Triangulasi Sumber yakni uji validitas dengan cara mengecek data yang diperoleh dari sumber yang berbeda. Data wawancara dari satu narasumber di cek kembali dengan data hasil wawancara dengan sumber lain

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang No. 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan Kepentingan Kelompok Sasaran**

#### **1. Partisipasi masyarakat**

Masyarakat merupakan elemen yang penting dalam pelaksanaan suatu

kebijakan. Dalam melaksanakan suatu kebijakan, peran masyarakat merupakan salah satu hal yang perlu diperhatikan. Bentuk partisipasi yang masyarakat lakukan yakni dengan mengikuti adanya kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah walaupun masih terdapat beberapa masyarakat yang enggan untuk mengikuti kegiatan sosialisasi. Selain itu masyarakat menjadi pengawas dalam lingkungannya sendiri dalam mencegah terjadinya kasus kekerasan terhadap perempuan.

#### **2. Peran serta masyarakat dalam melindungi perempuan**

Kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Kota Semarang merupakan kasus dengan jumlah paling tinggi se-Jawa Tengah. Salah satu langkah yang dilakukan oleh pemerintah Kota Semarang untuk meminimalisir kasus kekerasan yang terjadi yakni dengan mengajak masyarakat untuk memberikan perlindungan perempuan dari tindakan kekerasan.

Perlindungan yang diberikan oleh masyarakat berupa layanan konseling, mediasi serta adanya PPT yang terdapat di setiap kelurahan. Selain itu masyarakat menggunakan tokoh masyarakat atau seseorang yang paling berpengaruh dalam lingkungan

masyarakat untuk dapat menyelesaikan segala kasus yang terjadi agar tindakan kekerasan tidak semakin menjadi.

### **3. Peran serta masyarakat dalam memberikan informasi**

Informasi merupakan salah satu hal yang dibutuhkan oleh masyarakat untuk mengetahui segala sesuatu yang terjadi. Salah satunya yaitu informasi terkait pencegahan kekerasan terhadap perempuan. Upaya yang dilakukan untuk memberikan informasi yakni melalui sosialisasi, media massa serta komunikasi secara langsung.

#### **Manfaat yang akan diterima**

#### **1. Berkurangnya angka kekerasan melalui penghapusan tindakan kekerasan terhadap perempuan**

Indikator penghapusan segala bentuk tindak kekerasan terhadap perempuan ini merupakan salah satu dari tujuan peraturan daerah Kota Semarang untuk menurunkan angka kekerasan yang terjadi. Upaya yang sudah dilakukan dalam menghapus maupun mencegah tindakan kekerasan terhadap perempuan sudah dilakukan melalui kegiatan sosialisasi dan melalui beberapa layanan yang diberikan untuk mengurangi angka kekerasan yaitu adanya layanan pengaduan, pelayanan medis, pelayanan psikologis dan rehabilitasi

sosial, penegakan dan bantuan hukum, penegakan dan reintegrasi sosial.

### **2. Lingkungan masyarakat yang damai dan terlepas dari tindakan kekerasan**

Menghapus atau menghilangkan kasus kekerasan di lingkungan masyarakat bukanlah suatu persoalan yang mudah. Mengingat budaya yang sudah terpatrit di dalam lingkungan masyarakat yang menganut budaya patriarki, sehingga tidak heran apabila masih ditemukan kasus kekerasan yang terjadi. Kondisi masyarakat yang malu dan takut untuk melakukan menjadi point tersendiri bagi pemerintah untuk membangun pola pikir masyarakat agar dapat terbuka. Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah yakni kegiatan sosialisasi. Kegiatan ini dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk dapat menumbuhkan rasa kepedulian masyarakat akan tindak kekerasan yang dialami oleh perempuan yang sering terjadi, sehingga akan tercipta lingkungan masyarakat yang damai.

#### **Perubahan yang diinginkan**

#### **1. Membangun lingkungan masyarakat yang peduli terhadap tindakan kekerasan**

**Kasus kekerasan dan berkembang**

Memberikan kesadaran kepada masyarakat terkait dengan pola pikir yang harus dilakukan dengan cara pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah selaku lembaga pelaksana kebijakan agar dapat membuka pandangan masyarakat betapa pentingnya melindungi perempuan dari tindakan kekerasan atau memberikan kepercayaan seperti yang disampaikan oleh Adi W. Selain pendekatan juga dilakukan adanya sosialisasi yang menyeluruh untuk dapat memberikan pengaruh agar masyarakat lebih peduli kepada perempuan. Dalam pelaksanaannya tidak jarang terjadi adanya penolakan, akan tetapi pihak pemerintah melakukan kerjasama dengan tokoh masyarakat sekitar untuk dapat melakukan adanya pendekatan kepada masyarakat agar masyarakat dapat menerima keberadaan pemerintah di sekitarnya.

## **2. Peningkatan responsivitas pemerintah**

Responsivitas atau daya tanggap adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Rendahnya kemampuan

Aparat birokrasi merespons dapat menimbulkan krisis kepercayaan terhadap birokrasi. Inisiatif dan kreativitas birokrasi dalam merespons krisis dan dampaknya sama sekali tidak memadai. Masyarakat mengharapkan birokrasi untuk memberi respons yang tepat dan cepat terhadap krisis yang terjadi menjadi amat kecewa karena ternyata tindakan birokrasi cenderung reaktif dan tidak efektif.

## **Ketepatan program**

### **1. Proses penetapan dan pelaksanaan kebijakan dan program**

Penetapan kebijakan maupun program dalam penyelenggaraan perlindungan terhadap perempuan dari tindak kekerasan dilakukan melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan yang dilakukan dari tingkat kecamatan yang dibantu oleh pihak kelurahan maupun Rt/Rw dalam hal penampungan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang kemudian dirapatkan pada tingkat yang lebih tinggi bersama dengan para anggota dewan dan wakil rakyat lainnya. Mekanisme ini dilakukan untuk menampung aspirasi masyarakat dan kebutuhan masyarakat yang diinginkan agar persoalan yang terjadi dapat diselesaikan. Pelaksanaan proses penetapan kebijakan maupun program tak

lepas terjadi adanya konflik antar sektor maupun adanya ego sektoral dikarenakan adanya prioritas mana yang harus dilakukan terlebih dahulu. Dampak dari adanya konflik antar sektor ini dapat dilihat dilihat dari RPJMD Kota Semarang yang kurang memperhatikan perihal kekerasan perempuan untuk menjadi salah satu prioritasnya.

## **2. Bentuk dan upaya pencegahan, perlindungan dan penghapusan yang dilakukan oleh Dinas P3A**

Tujuan perlindungan perempuan dari tindakan kekerasan terdiri dari pencegahan, penghapusan, dan perlindungan dari kekerasan yang dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Perempuan Kota Semarang tercantum di dalam Pasal 3. Dalam proses pelaksanaan tujuan tersebut, dinas melakukan kerja sama dengan beberapa instansi baik pemerintah maupun non pemerintah seperti dinas kesehatan, dinas sosial, dinas pendidikan, LSM, rumah sakit, kepolisian, pengacara, masyarakat serta instansi lainnya untuk bersama-sama dapat mencapai sasaran dan tujuan yang diharapkan yakni dapat menurunkan angka kekerasan di Kota Semarang.

Tujuan ini berupaya untuk menurunkan angka kekerasan yang terjadi

di Kota Semarang. Hal ini dilakukan karena melihat bahwa angka kekerasan yang terjadi di Kota Semarang merupakan angka tertinggi di daerah Jawa Tengah dibandingkan dengan daerah lainnya dan setiap tahun mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Upaya yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan yakni dengan melakukan sosialisasi, simulasi, pendampingan dan memberikan pelayanan-pelayanan yang telah disediakan oleh pelaksana kebijakan.

## **3. Penyediaan layanan perlindungan perempuan**

Pelayanan yang diberikan dalam melindungi korban kekerasan khususnya perempuan yakni penanganan pengaduan, pelayanan medis, pelayanan psikologis dan rehabilitasi sosial, penegakan dan bantuan hukum, serta pemulangan dan reintegrasi sosial.

## **4. Bentuk upaya pemulihan fisik, medis, pemulangan korban, pendampingan psikologis dan bimbingan rohani**

Salah satu bentuk penyelenggaraan perlindungan yang dilakukan oleh Dinas dalam mengatasi korban kasus kekerasan terhadap perempuan yaitu dengan melakukan pemulihan. Pemulihan dilakukan untuk mengembalikan kondisi korban ke kondisi psikologis yang baik.

Upaya pemulihan ini merupakan salah satu hal yang penting untuk dilakukan, karena apabila tidak dilakukan dengan segera akan berpengaruh buruk bagi kondisi korban. Langkah-langkah upaya yang dilakukan untuk memberikan pemulihan yakni melalui rumah aman, layanan konseling serta rumah duta revolusi mental. Upaya yang sering dilakukan untuk memberikan pemulihan bagi korban yakni melalui layanan konseling

#### **5. Pembukaan aksesibilitas baik untuk pendidikan, pelatihan, pendanaan peningkatan pendapatan dan pelayanan sosial**

Kemudahan akses dapat diberikan pada bangunan gedung, lingkungan dan fasilitas umum lainnya. Salah satunya yaitu terkait dengan fasilitas. Fasilitas yang diberikan oleh Dinas dalam penyelenggaraan tanggung jawab terhadap korban kekerasan yaitu berupa pendidikan, pelatihan, pendanaan, peningkatan pendapatan dan pelayanan sosial. pemberian fasilitas ini didukung dengan kerja sama yang dilakukan oleh Dinas dengan anggota-anggota lainnya yang berada di instansi-instansi di Kota Semarang.

#### **6. Kerjasama dalam pelaksanaan pencegahan, perlindungan dan**

#### **penghapusan yang dilakukan oleh Dinas P3A**

Pelaksanaan kerjasama dilakukan dengan adanya koordinasi antar tiap anggota melalui rapat koordinasi, rapat kerja, rapat kasus dan rapat evaluasi. Kerja sama ini dilakukan untuk memberikan perlindungan terhadap korban akibat kekerasan yang dialaminya. Namun dalam pelaksanaannya masih terkendala adanya faktor anggaran yang belum memadai sehingga kadang melakukan adanya sumbangan secara sukarela antar anggota untuk menutup anggaran yang masih kurang, ego sektoral antar tiap bidang dalam layanan yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan perlindungan dan keterbatasan jaringan.

#### **Kejelasan Implementor**

##### **1. Kejelasan**

Indikator kejelasan juga merupakan elemen yang penting. Kejelasan disini lebih melihat dari sisi komunikasi menentukan akan keberhasilan implementasi sebuah kebijakan publik. Kejelasan komunikasi ini terdiri dari penyampaian informasi oleh Dinas kepada masyarakat. Komunikasi yang dilakukan oleh Dinas baik dari media cetak dan media langsung kurang ditangkap secara jelas oleh masyarakat. Namun fakta di lapangan menunjukkan bahwa tidak semua masyarakat mendapatkan informasi tersebut, masih

ada masyarakat yang merasa tidak mendapatkan informasi mengenai Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan.

## **2. Konsistensi**

Penyampaian Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan tidak dilakukan secara konsisten. Hal ini terlihat dari intensitas penyampaian kebijakan yang tidak terjadwal secara tetap. Konsistensi penyampaian sosialisasi juga mengalami perubahan. Semula sosialisasi dilakukan sampai tingkat RT, namun sejak beberapa tahun terakhir sosialisasi hanya dilakukan melalui karang taruna dan lpmk.

## **SDM yang memadai**

### **1. Sumberdaya manusia**

Sumber daya manusia di dalam suatu organisasi merupakan hal yang vital. Staf merupakan esensial terpenting dalam pelaksanaan kebijakan publik untuk dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. jumlah sumber daya manusia yang dimiliki oleh Dinas dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan masih

terbatas. Hal ini menyebabkan sering terjadi *overlapping* dalam pembagian tugas. Hal tersebut juga membuat kinerja dari SDM yang dimiliki oleh Dinas menjadi kurang maksimal dalam menangani kasus kekerasan di Kota Semarang. Selain itu, jumlah SDM untuk pendamping korban sebagai pembantu pelaksana dari Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 juga masih terbatas, sehingga tidak dapat dielakkan jika penegakkan Perda belum efektif dijalankan.

### **2. Anggaran**

Sebuah kebijakan publik tidak dapat berjalan jika tidak terdapat anggaran pendukung. Anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atas suatu kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijak, sebab tanpa adanya dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran. Dalam pelaksanaannya, anggaran tersebut dirasa masih kurang karena masih banyak hal atau inovasi yang ingin diciptakan oleh Dinas untuk menurunkan jumlah angka kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang. Selain itu anggaran dana juga dirasa masih belum cukup karena jumlah kasus kekerasan yang setiap tahunnya tidak dapat diprediksi

sehingga anggaran yang sudah dianggarkan masih belum memenuhi segala kebutuhan di lapangan.

### **3. Fasilitas**

Fasilitas dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan dinilai kurang memadai. Hal ini karena meskipun sarana dan prasarana sudah cukup lengkap dan tersedia, namun kondisinya masih kurang memadai yaitu kondisi kantor sekretariat yang juga sebagai kantor pelayanan terhadap korban sangat tidak representatif dan kecil tersebut menjadi alasan mengapa kondisi sarana prasarana kebijakan ini belum memadai.

### **4. Pembinaan dan Pengawasan**

Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, atau pernyataan menjadi lebih baik. Pembinaan yang dilakukan yaitu berupa training yang dilaksanakan setiap tahun sekali secara konsisten dengan mengusung tema yang berbeda. Tujuan tema yang dilakukan berbeda setiap tahun agar ilmu yang diperoleh merata dan berbeda sehingga menambah pengetahuan bagi anggota maupun pendamping korban. Training ini ditujukan kepada seluruh pendamping korban kekerasan dan anggota unit pelaksana teknis agar dapat lebih

kompeten dalam menjalankan pelayanan kepada para korban.

Pengawasan merupakan usaha agar pencapaian tujuan organisasi tepat rencana yang telah ditargetkan Dasar yang digunakan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dari Tindakan Kekerasan dalam menjalankan aktivitasnya yaitu adanya SOP (Standar Operasional Prosedur) yang mengatur secara detail terkait hal-hal yang dilakukan dalam mewujudkan perlindungan terhadap korban. Selain SOP, juga terdapat peraturan daerah yaitu Perda No. 5 Tahun 2016 yang mengatur tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan.

Pengawas sesungguhnya yakni masyarakat yang turut berperan aktif dalam melihat bagaimana kinerja yang dilakukan oleh pemerintah. Ketiga hal tersebut menjadi pengawas dalam penyelenggaraan perlindungan terhadap perempuan dari tindakan kekerasan, sehingga Dinas dan anggota lain yang ikut terlibat di dalamnya menjalankan tugas sesuai dengan aturan yang berlaku

### **5. Informasi**

Informasi merupakan salah satu variabel yang terdapat di dalam indikator sumber daya. Variabel ini memiliki peranan yang penting dalam pelaksanaan peraturan daerah untuk sampai ke masyarakat dan

untuk mengukur sejauh mana masyarakat mengetahui tentang peraturan daerah tentang perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan. Informasi yang diberikan oleh Dinas terkait kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan ini belum merata ke seluruh masyarakat di Kota Semarang. Hal ini didukung dengan fakta di lapangan yakni masyarakat yang belum menerima adanya sosialisasi menyeluruh yang dilakukan oleh pihak pemerintah, sehingga tak jarang apabila masih terjadi banyak kekerasan.

## **Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki**

### **1. Penerapan strategi dalam pelaksanaan kebijakan**

Berbicara mengenai strategi, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memiliki strategi yakni dengan melakukan perlindungan dan pencegahan terhadap kasus kekerasan yang terjadi. Kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi tidak dapat dihapuskan karena itu sudah menjadi budaya yang ada di masyarakat yang menganut budaya patriarki sehingga tak jarang perempuan menjadi korban kasus kekerasan. Strategi yang dimiliki oleh Dinas dilihat dari struktur birokrasi yang

terdapat di dalamnya yakni berkenaan dengan SOP yang dimiliki.

### **2. Pembagian peranan baik swasta maupun pemerintah dari segi kepentingan dan kekuasaan**

Peran pemerintah dilihat dari sejauh mana Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam melaksanakan fungsinya yakni fungsi pelayanan, fungsi pembangunan dan fungsi perlindungan. Peran swasta dilihat dari sejauh mana swasta mendukung jalannya implementasi Perda tersebut.

## **Karakteristik institusi yang terlibat**

### **1. Budaya organisasi**

Karakteristik institusi berkaitan dengan adanya budaya organisasi. Budaya organisasi ini dapat dilihat dari tingkat disposisi yang diberikan. Disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh implementor. Disposisi menentukan keberhasilan sebuah implementasi kebijakan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Disposisi memegang salah satu peran penting dalam keberhasilan sebuah implementasi kebijakan yakni berkenaan

dengan komitmen dan kemampuan aktor pelaksana kebijakan.

Rendahnya responsifitas merupakan cerminan dari budaya organisasi yang tidak baik yakni Dinas dalam menanggapi adanya laporan positif kasus kekerasan dari masyarakat terlihat dari pelayanan yang harus dilakukan secara langsung sehingga korban harus menempuh jarak diperjalanan untuk dapat sampai di kantor sekretariat. Prosedur ini tentu saja membuat masyarakat merasa bahwa Dinas kurang responsif terhadap pelaporan yang dilakukan oleh masyarakat. Selain itu disposisi yang dilakukan Dinas tidak tersampaikan dengan baik dengan anggota lainnya untuk melakukan pertemuan dalam membahas kasus yang terjadi, sehingga informasi yang tersampaikan tidak tepat sasaran sering berubah dikarenakan perbedaan disposisi yang diberikan.

## **2. Koordinasi dan Kerjasama yang dilakukan dengan instansi lain**

Bentuk koordinasi yang dilakukan antara Dinas Pemberdayaan dan Perlindungan Anak dan PPT dalam perlindungan yang diberikan kepada korban merupakan koordinasi fungsional. Hal ini didasarkan atas kesamaan fungsi atau koordinasinya mempunyai fungsi tertentu. Dinas

Pemberdayaan dan Perlindungan Anak dan PPT tidak memiliki hubungan horizontal dan hubungan vertikal, namun kedua lembaga tersebut memiliki hubungan koordinasi fungsional. Dinas Pemberdayaan dan Perlindungan Anak dan PPT sama-sama memiliki tugas dan fungsi dalam membantu pemerintah Kota Semarang melaksanakan perlindungan terhadap perempuan dari tindakan kekerasan.

## **Tingkat kebijakan dan responsivitas kelompok sasaran**

### **1. Responsivitas Dinas P3A dalam mendorong masyarakat untuk mencegah terjadinya tindak kekerasan**

Kondisi kelompok sasaran di Kota Semarang yakni masyarakat yang menjadi tombak kebijakan tersebut dapat digunakan untuk menyelesaikan persoalan yang ada di masyarakat atau masih perlu adanya perbaikan. Hal ini berkaitan dengan bagaimana respon yang diberikan oleh pemerintah berupa kebijakan kepada masyarakat terkait penghapusan bentuk kekerasan terhadap perempuan. Fenomena tingkat responsifitas pemerintah dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan dapat dinilai belum

memberikan dampak yang signifikan untuk menumbuhkan respon masyarakat. Hal ini dapat dibuktikan dari segi penerimaan masyarakat, dimana tidak sedikit masyarakat yang tidak menerima adanya Perda tersebut.

## **B. Faktor Penghambat Pelaksanaan Kebijakan**

Faktor penghambat dalam pelaksanaan Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan di Kota Semarang yaitu sebagai berikut :

1. Kurangnya ketegasan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam menangani kasus KDRT, sehingga selalu berujung pada perceraian.
2. Keterbatasan anggaran yang disediakan pemerintah kota Semarang, dan sistem pencairan dana dengan reimburse kurang efektif untuk penanganan korban.
3. Sekretariat dan fasilitas yang tersedia masih kurang memadai.
4. Keterbukaan korban untuk menceritakan kasusnya masih kurang sehingga menyulitkan dalam penanganan.
5. Penanganan kurang melibatkan dua sisi yaitu korban dan pelaku, saat ini hanya lebih kepada korban saja.

6. Standart operasional prosedur masih kurang untuk mendorong komitmen anggota yang tergabung dalam melakukan perlindungan terhadap perempuan dari tindakan kekerasan.
7. Koordinasi masih kurang kualitasnya untuk mendorong komitmen pelaksana kebijakan.
8. Rendahnya responsivitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat khususnya melakukan pencegahan terhadap tindakan kekerasan.
9. Pelaksanaan sosialisasi yang tidak merata menyebabkan tidak seluruh wilayah Kota Semarang mengetahui keberadaan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016.
10. Keterbatasan sumberdaya manusia dan kompetensi yang rendah khususnya untuk tenaga pendamping.
11. Rendahnya partisipasi masyarakat untuk dapat ikut membantu dalam melakukan pencegahan terhadap tindakan kekerasan.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kekerasan khususnya tindak kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang yang dilakukan oleh Dinas

Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak merupakan salah satu kebijakan pemerintah kota Semarang untuk memudahkan, membantu, dan mendampingi korban kekerasan berbasis gender untuk mendapatkan keadilan dalam menuntut hak-haknya, dengan layanan yang disediakan oleh Dinas, antara lain yaitu, (1) Penanganan pengaduan / pelayanan pelaporan; (2) Pelayanan medis; (3) Pelayanan Psikologis-spiritual dan Rehabilitasi sosial; (4) Penegakan dan bantuan hukum; (5) Pemulihan dan reintegrasi sosial. Selain itu dinas mempunyai layanan lain yang tercantum dalam peraturan daerah yang sudah ditetapkan oleh pemerintah Kota Semarang yakni menghapus, melindungi, mencegah, memberikan fasilitas, pemberian aksesibilitas terhadap korban kekerasan serta layanan yang lainnya. Adanya keterlibatan unit pelaksana teknis dalam implementasi kebijakan penanganan kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang membentuk sebuah *public private partnership* untuk mencapai kepentingan publik bersama. Berdasarkan penelitian tentang implementasi kebijakan penanganan tindak kekerasan terhadap perempuan di Kota Semarang yang dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak ternyata masih banyak hal yang perlu diperbaiki jika dilihat dari proses

implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

## **B. Rekomendasi**

1. Peningkatan pelaksanaan sosialisasi dan perlu dilakukan pembuatan jadwal yang rutin dan menyeluruh dalam melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Informasi yang diberikan harus mudah dipahami sehingga seluruh masyarakat paham akan informasi yang diberikan.
2. Penambahan sumber daya dengan cara *open recruitment* yang bersifat sukarela. Terkait terbatasnya anggaran, diperlukan adanya perencanaan yang matang dengan memperhatikan kegiatan apa saja yang akan dilaksanakan, sehingga sesuai dengan anggaran yang ditetapkan dan anggaran tidak habis sebelum waktu yang telah ditentukan. Melakukan peningkatan kerjasama dengan pihak lain seperti menambah peran pihak swasta agar dapat menyokong kurangnya anggaran dan terkait fasilitas, meningkatkan kualitas fasilitas dengan menambah luas bangunan dan mencari lokasi yang tetap agar tidak lagi menggunakan sistem kontrak.

3. Peningkatan responsifitas pemerintah dalam menanggapi laporan positif kasus kekerasan terhadap perempuan dari masyarakat dan segera melakukan tindakan pencegahan agar kasus yang terjadi tidak semakin meningkat.
4. Penguatan koordinasi antar anggota lebih ditingkatkan dan diinsentifkan kembali untuk memperkuat sistem dalam memerangi kekerasan terhadap perempuan, memberikan kesadaran bagi birokrasi yang terkait untuk lebih peduli dan responsif dalam menangani kasus kekerasan terhadap perempuan, dan pembaharuan terhadap standar operasional prosedur.
5. Mengubah perilaku masyarakat dengan tujuan menyadarkan bahwa kegiatan pencegahan tindak kekerasan perlu dilakukan lebih giat melalui pendampingan dan sosialisasi oleh pemerintah dan pemangku kepentingan dalam setiap kegiatan perlindungan terhadap perempuan.
6. Perbaiki sistem administrasi yang harus dengan memberikan pelatihan terhadap anggota terkait pentingnya pengadministrasian baik terhadap

pelayanan maupun terhadap pendataan kasus yang terjadi.

7. Membangun sistem online terkait layanan pengaduan agar memudahkan korban untuk melakukan pelaporan.
8. Menindaklanjuti lembaga unit pelaksana teknis yang masih bersifat dependen untuk segera menjadi lembaga yang independen.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Syafi'i, Inu Kencana. 2010. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Winarno, Budi. 2012. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Wordpress.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta : Gava Media.
- Agustino, Leo. 2012. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.
- Sugiyono. 2014. *Metode Penelitian Kuantitati Kualitatif dan R&D*. Bandung. Alfabeta Bandung
- Perda Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak di Kota Semarang.
- RPJMD Kota Semarang Tahun 2016-2021.

Rencana Strategis Dinas Pemberdayaan  
Perempuan dan Perlindungan  
Anak

UU Nomor 35 Tahun 2014 Tentang  
Perubahan atas Undang-Undang  
Nomor 23 Tahun 2002 Tentang  
Perlindungan Anak.

Purnaningsiwi, Frismai A. 2015.  
“Implementasi Kebijakan  
Penanganan Tindak Kekerasan  
Terhadap Perempuan di Kota

Semarang Melalui Pusat  
Pelayanan Terpadu (PPT)  
SERUNI”.

Windiani. 2013. “Peran Pemerintah Kota  
Semarang dalam Memberikan  
Perlindungan dan Keadilan  
untuk Korban KDRT”.  
[download.portalgaruda.org/articl  
e.php?article=72903&val=4924](http://download.portalgaruda.org/article.php?article=72903&val=4924)  
diunduh pada tanggal 16 Januari  
2017 pukul 12.10 WIB.