

**ANALISIS *NETWORKING* DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK
(Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan
Perempuan Dan Anak Dari Tindak Kekerasan Di Kota Semarang)**

Resa Septia Nugroho, Dewi Rostyaningsih, Hesti Lestari

Departemen Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Jl. dr. Antonius Suroyo, Kampus Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang Kode Pos
50275

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405 Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email:
fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

Complexity of implementing policies to protect women and children in Semarang City cannot only be handled by Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) as a representative of the local government, but also involving other parties. This study aims to determine the network of cooperation between actors in implementing policies to protect women and children from acts of violence in the city of Semarang. The MSN approach with networking elements from Kadji was chosen to analyze field findings and representing the data using a qualitative descriptive methods. The research results show that there are dynamics of strategic partnership sub-elements, synergy and symbiosis of mutualism. The findings of the dynamics of cooperation networks between actors are expressed by not optimal content of transparency of cooperative relations, there is no place to accommodate the aspirations of actors outside the institution, the collaboration that not optimal and comprehensive, the authority that overlap between actors, the issues on human resources, the funding allocation, and the fulfillment of other rights that are lacking obtained by actors outside the institutional structure. Follow-up actions that can be carried out by related policy actors include conducting a review of regional regulations by maximizing the existence of each actor involved, improving budget and human resource management, and establishing good relations between actors, especially actors outside the institution.

Keywords: Policy Actors, Violence Against Women and Child, Networks Cooperation

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kekerasan merupakan tindakan yang mengakibatkan kerugian fisik maupun mental, serta terampasnya hak atas orang yang mengalami atau menjadi korban kekerasan. Kekerasan timbul dikarenakan korban yang mengalaminya memiliki ketidakberdayaan untuk melakukan pembelaan diri atas perilaku tidak mengenakan orang yang melakukan tindak kekerasan. Menurut (Purwanti, 2020:2) adanya indikasi penyelewengan kekuasaan, dominasi pihak tertentu terhadap pihak dan ketimpangan dapat dikonsepsikan sebagai kekerasan. Pendapat lain menurut (Fakih, 2014:149) dengan adanya perbedaan yang mencolok baik perbedaan gender yang mengakibatkan secara *stereotype* yang memojokkan posisi perempuan secara ideologi dan kultural serta ketidakberdayaan anak atas orang yang lebih berkuasa di atasnya mengakibatkan tindak kekerasan menjadi lebih mudah menysar mereka.

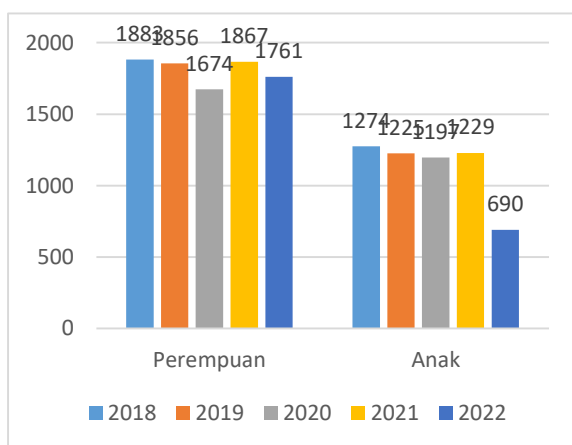
Data Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia pada tahun 2022 menunjukkan bahwa korban kekerasan di Indonesia didominasi oleh perempuan dan anak. Persentase untuk korban kekerasan terhadap perempuan sebanyak 80,6%, dibandingkan dengan persentase korban

laki-laki yakni sebanyak 19,4%. Persentase korban kekerasan terhadap anak didapat angka sebanyak 57,8%, dibandingkan dengan persentase korban dewasa yakni sebanyak 42,2%. Kesimpulannya korban kekerasan lebih banyak dialami oleh perempuan dan anak (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, 2022).

Data Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia mengenai angka korban kekerasan terhadap perempuan dan anak di Indonesia pada tahun 2022 masing-masing mencapai angka 22.379 korban kekerasan terhadap perempuan dan 15.637 korban kekerasan terhadap anak. Data tersebut menunjukkan bahwa tingkat kekerasan terhadap perempuan dan anak di Indonesia cukup signifikan dan membuat pemerintah bersama lembaga-lembaga lain, seperti Kementerian pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak Republik Indonesia melakukan berbagai macam upaya untuk menanggulangnya. Regulasi yang berkaitan dengan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, seperti Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2014 tentang perlindungan dan pemberdayaan perempuan dan anak dalam konflik sosial. Regulasi tersebut kemudian menjadi acuan dasar di setiap pemerintahan daerah baik

Provinsi maupun kabupaten atau kota di seluruh Indonesia untuk bersama-sama menindaklanjuti dan berperan langsung menanggulangi permasalahan kekerasan terhadap perempuan dan anak di wilayahnya.

Gambar 1.
Data Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak di Jawa Tengah pada Tahun 2018-2022



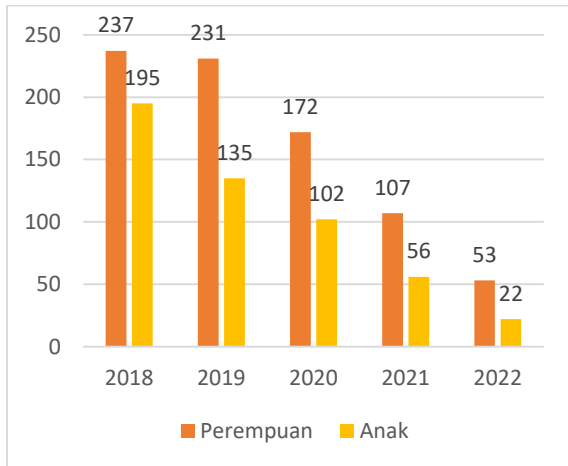
Sumber: Data diolah (Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Provinsi Jawa Tengah, 2022).

Data Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk Dan KB Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2018 sampai 2022 menunjukkan *trend* kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak yang cukup tinggi. Kasus kekerasan terhadap perempuan dari tahun 2018 hingga tahun 2022 masih dalam rerata angka 1.400 kasus per korban perempuan. Kasus kekerasan terhadap anak juga tidak kalah lebih tinggi, yakni dalam rerata angka 1.100 kasus per

korban anak dari tahun 2018 hingga tahun 2022. Pergerakan kasus antara kekerasan terhadap perempuan dan anak dari tahun ke tahun memiliki beberapa variasi kenaikan maupun penurunan, tetapi tidak terlalu signifikan.

Kabupaten dan kota di Jawa Tengah memiliki kasus kekerasan yang cenderung masif terhadap perempuan dan anak. Kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak didominasi oleh lima kabupaten dan kota yang salah satunya adalah Kota Semarang. Komparasi jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang menunjukkan bahwa Kota Semarang masih memiliki agenda penting dalam hal pemenuhan kesejahteraan dan keadilan bagi korban kekerasan khususnya bagi perempuan dan anak korban kekerasan. Jumlah perempuan korban kekerasan di Kota Semarang pada tahun 2022 sebanyak 53 korban, sedangkan jumlah anak korban kekerasan sebanyak 22 korban. Perkembangan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang mengalami dinamika kasus yang cukup melandai dari tahun ke tahun. Berikut data jumlah kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak di Kota Semarang dari tahun 2018 hingga tahun 2022.

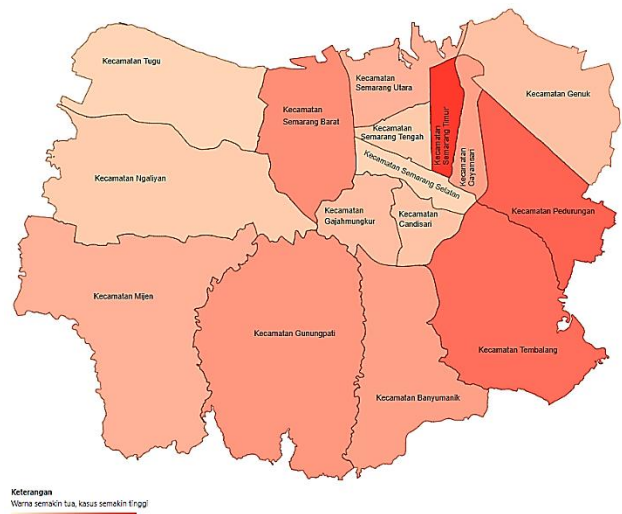
Gambar 2.
**Jumlah Korban Kekerasan yang
 Dialami oleh Perempuan dan Anak di
 Kota Semarang pada Tahun 2018-2022**



Sumber: Data diolah dari (Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, 2022).

Kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang dari tahun 2018 hingga tahun 2022 mengalami penurunan. Kondisi tersebut menyatakan bahwa terdapat perbaikan atas penanganan korban kekerasan. Tidak dapat dipungkiri bahwa walaupun terjadi penurunan kasus, tetapi masih didapati perempuan dan anak korban kekerasan di tiap kecamatan. Jumlah kecamatan di Kota Semarang terdiri dari 16 Kecamatan dan kesemua kecamatan itu memiliki konsistensi kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak. Berikut adalah gambaran peta persebaran kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang.

Gambar 3.
**Peta Sebaran Kasus Kekerasan di Kota
 Semarang pada Tahun 2018-2022**



Sumber: (Bidang Data Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang, 2022).

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak atau DP3A Kota Semarang menyertakan peta persebaran kasus kekerasan pada masing-masing kecamatan. Terlihat bahwa masing-masing kecamatan memiliki variasi jumlah kasus kekerasan yang berbeda-beda. Variasi kasus kekerasan didominasi oleh Kecamatan Semarang Timur dengan konsistensi kasus ditiap tahunnya. Variasi kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak selain di Kecamatan Semarang Timur terlihat cukup merata, dimana warna merah muda yang berarti kasus cukup tinggi memiliki kecenderungan merata hampir disemua kecamatan.

Konsistensi jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang yang terlihat dinilai bersinggungan dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan di Kota Semarang. Dengan adanya Peraturan Daerah tersebut seharusnya kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang dapat ditangani secara menyeluruh dan pada akhirnya mengurangi secara signifikan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak yang terjadi. Namun melihat kasus yang terjadi masih begitu masif dan konsisten pada angka yang cenderung sama serta cukup signifikan, maka muatan dari Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 yakni perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan (proses implementasi perda) perlu ditilik lebih lanjut apakah sudah terlaksana dengan baik atukah terdapat hambatan-hambatan dari proses implementasi perda tersebut termasuk para pelaksana kebijakan yang terlibat.

Peneliti hendak mencoba melakukan analisis informasi lebih mendalam berkaitan dengan salah satu proses pelaksanaan kebijakan publik. Penulis memilih tahap tersebut dikarenakan menilik pentingnya proses pelaksanaan dalam mencapai tujuan kebijakan publik. Proses implementasi kebijakan sebenarnya

adalah "penghubung" dapat menghubungkan dunia konseptual dengan dunia nyata misalnya yang diungkapkan oleh Grindle dalam penelitian (Priambodo, 2019:8) yang menyatakan bahwasannya implementasi merupakan membangun keterkaitan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik untuk direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintahan.

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak atau DP3A Kota Semarang dan Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI diketahui secara langsung menangani kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang. Namun, tentu tidak hanya sampai pada DP3A Kota Semarang dan PPT SERUNI saja, tetapi terdapat pihak lain yang turut serta menangani kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang. Lebih jauh yakni mengenai kemitraan strategis, sinergitas dan simbiosis mutualisme antar aktor terkait dalam rangkaian pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kemitraan strategis antar aktor di dalam rangkaian pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang?.
2. Bagaimana sinergitas antar aktor di dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang?.
3. Bagaimana simbiosis mutualisme antar aktor di dalam rangkaian pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang?.

C. Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan dan menganalisis kemitraan strategis antar aktor di dalam rangkaian pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.
2. Mengetahui dan menganalisis sinergitas antar aktor di dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.
3. Menganalisis simbiosis mutualisme antar aktor di dalam rangkaian pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.

D. Kajian Teori

1. Administrasi Publik

Administrasi diawali dari bahasa Belanda "Administratie", yang selanjutnya diterjemahkan menjadi kepengurusan maupun segala hal yang berhubungan dengan pendaftaran. Para ahli kemudian menafsirkan pemahaman ini sebagai makna lebih sempit dari ruang lingkup administratif. Pada saat yang sama, secara garis besar, manajemen berasal dari bahasa Inggris "Administrasi", yang diterjemahkan sebagai keseluruhan proses dari dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Atas dasar inilah definisi administrasi publik dikembangkan. Administrasi publik diartikan menjadi kegiatan yang berkaitan dengan organisasi (Taufiqurokhman, 2017:2).

2. Kebijakan Publik

Kebijakan dengan kebijaksanaan memiliki makna yang berbeda. Istilah kebijakan merujuk pada serangkaian alternatif yang telah siap dipilih atas beberapa prinsip tertentu, sedangkan kebijaksanaan merupakan keputusan untuk memperbolehkan sesuatu yang pada awalnya dilarang ataupun sebaliknya berdasarkan beberapa alasan kemanusiaan ataupun alasan lainnya. Menurut Graycar dalam (Keban, 2014:59) menyatakan bahwa kebijakan merujuk pada suatu proses yang menyatakan suatu cara organisasi

untuk mengetahui apa yang diharapkan darinya yakni mekanisme dan program dalam mencapai produknya.

3. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan dipandang sebagai hal terpenting dalam kebijakan. Hal ini didasarkan atas kebijakan yang diterapkan benar-benar sesuai dan mampu untuk memenuhi tuntutan kebutuhan dan permasalahan di lapangan. Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam (Santosa, 2017:42) menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan kebijakan dasar dapat berbentuk perintah maupun keputusan yang berisi identifikasi masalah yang ingin diselesaikan serta memuat tujuan dan sasaran untuk menstrukturkan proses pelaksanaan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan dijadikan sebagai suatu jalan tengah atas beberapa tuntutan dan permasalahan yang sebelumnya belum dapat tertangani. Berbagai bentuk dari implementasi kebijakan disesuaikan dengan permasalahan.

4. Aktor Kebijakan Publik

Proses Implementasi Kebijakan tidak dapat terlepas dari aktor kebijakan. Menurut (Yuniningsih *et al*, 2019:1) menjelaskan bahwa *stakeholder* atau aktor dalam kebijakan dilihat sebagai pihak yang memberikan dampak sekaligus yang terdampak dari aktivitas pembangunan, program maupun kebijakan terkait dengan

kata lain yang terlibat dalam proses kebijakan. Tidak terlepas dari itu, setiap aktor yang terlibat tentu membawa kepentingannya masing-masing dan atas kepentingan tersebut masing-masing aktor menjadi wakil dari setiap kebijakan yang terlibat.

Menurut Arief Yahya dalam (Yuniningsih *et al*, 2019:87) menerangkan Model Pentahelix merupakan perwujudan sinergitas dalam suatu kegiatan yang melibatkan unsur ABCGM atau yang diketahui sebagai *Academic*, *Business*, *Community*, *Government* dan *Media*. Menurut website ilmiah yang berjudul Penta-Helix dan Perubahan Sosial dalam (Raditya, 2021:1) menjabarkan lebih jauh mengenai unsur ABCGM, berikut penjabarannya;

- 1) *Academic*, berperan sebagai konseptor yakni menyelenggarakan penelitian yang diperuntukkan membantu isu kebijakan dalam mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang serta ancaman serta menyokong kapasitas pengetahuan dan wawasan maupun keterampilan subjek isu kebijakan.
- 2) *Business*, memiliki posisi sebagai enabler atau pengaktifan finansial khususnya dalam menciptakan lapangan kerja dan penyelenggaraan *Corporate Social Responsibility* atau *CSR*.
- 3) *Community*, memiliki posisi sebagai akselerator atau pendukung percepatan

dalam hal penciptaan dan pengembangan kemampuan pihak terkait isu kebijakan sekaligus sebagai perantara antar pemangku kepentingan masyarakat pada umumnya dalam proses perubahan sosial isu kebijakan.

- 4) *Government*, dalam perubahan sosial berperan sebagai kontroler sekaligus regulator pemilik peraturan serta tanggung jawab dalam perubahan sosial.
- 5) *Media*, memiliki posisi sebagai *expender* atau pendorong perubahan sosial dalam jejaring kebijakan. Hal itu terlihat dari perannya dalam mendukung publikasi produk layanan publik.

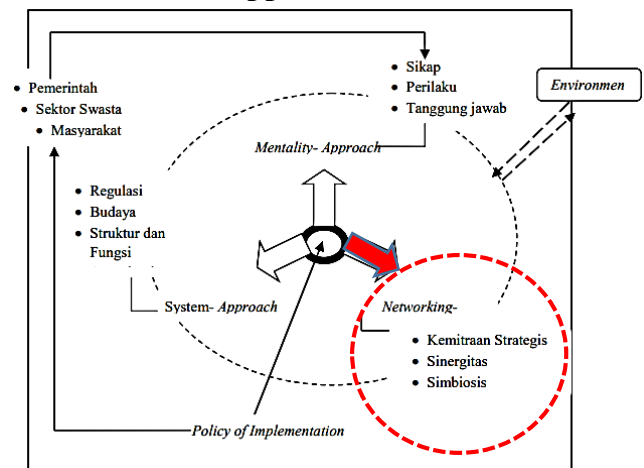
5. Model Implementasi Kebijakan Publik MSN-Approach

Pendekatan *MSN-Approach* dalam (Kadji, 2016:1) dijelaskan bahwa terdapat tiga elemen penting yakni *Mentality*, *Systems*, and *Networking* dalam implementasi kebijakan. Tiga elemen tersebut merupakan tindak lanjut keterkaitan bahwa suatu produk kebijakan pasti akan bersinggungan dengan lima dimensi aktor yakni akademisi, sektor swasta, lembaga swadaya masyarakat, pemerintah dan media massa.

Kadji dalam (Fadhullah, 2019:22) mendasarkan model implementasi kebijakan yang menggabungkan keberadaan dari aktor atau stakeholder tersebut melalui pendekatan yang kemudian disebut dengan *MSN-Approach* meliputi; *Mentality approach*, *Systems*

approach, and *Networking approach*. Model implementasi kebijakan *MSN-Approach* menganalisis unsur dari pelaksanaan kebijakan yakni ketepatan program dengan pihak yang tertuju atau pemanfaat kebijakan yang selanjutnya memiliki ketepatan organisasi pelaksana dengan program dari kebijakan.

Gambar 4.
Model Implementasi Kebijakan MSN-Approach



Sumber: (Kadji, 2016:3)

Metode *MSN-Approach* memiliki tiga elemen utama yakni *Mentality*, *Systems*, dan *Networking* antara akademisi, sektor swasta, lembaga swadaya masyarakat, pemerintah dan media massa.

Keunikan dari model ini terletak pada pemahaman komprehensifnya tentang *Networking* atau jejaring yang memiliki kesesuaian langsung dengan lima dimensi aktor kebijakan. Pendekatan *MSN-Approach* terlihat pada salah satu elemen yakni *Networking* atau Jejaring yang dipahami sebagai sinergitas dari dimensi

aktor dalam kebijakan. Elemen ini menjelaskan bahwa suatu produk kebijakan utamanya dalam proses implementasi kebijakan publik akan terwujud dengan baik apabila terdapat jejaring kerjasama antara akademisi, sektor swasta, lembaga swadaya masyarakat, pemerintah dan media massa.

Pendekatan *MSN-Approach* pada pembahasan sebelumnya dapat dikaitkan dengan implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang serta analisis kerjasama antar aktor yang terlibat secara umum melalui elemen *Networking* menurut Model *MSN Approach* (Kadji, 2016:6) dengan menjabarkan bahwa kesuksesan pelaksanaan kebijakan dipengaruhi dari indikator jejaring kerjasama sebagai berikut:

1) Kemitraan Strategis

Bentuk kerjasama atas beberapa subsistem seperti keterbukaan, kesetaraan, kerjasama dan memberikan manfaat.

2) Sinergitas

Pihak terkait berkewajiban untuk membangun serta memastikan sejauh mana hubungan kerjasama internal yang berhasil dan bentuk kemitraan yang harmonis dari masing-masing aktor kebijakan guna menghasilkan *output* yang maksimal dari beberapa sub sistem seperti; aspek kelembagaan, SDM atau sumber dayamanusia, kebijakan dan penganggaran

program, data dan informasi serta strategi monev terhadap program dari kebijakan.

3) Simbiosis Mutualisme

Pelaksanaan kebijakan akan berhasil jika terjadi interaksi dua arah yang saling menguntungkan. Simbiosis mutualisme mengedepankan aspek seperti; saling membutuhkan, saling mendukung dan saling menguntungkan antar aktor.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Data diperoleh melalui teknik wawancara, observasi dan kajian pustaka. Teknik penentuan narasumber ditentukan dengan tekni *snowball* yang mendasarkan pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang sebagai subjek atau narasumber kunci. Penelitian keseluruhan dilakukan di Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan *MSN-Approach* dari Kadji. Lokus penelitian ini yaitu Kota Semarang Analisis dan interpretasi data pada penelitian ini yaitu melalui reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan. Teknik uji kredibilitas pada penelitian ini dilakukan melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan *Networking* dalam implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan

merupakan representasi dari Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan Dan Anak Dari Tindak Kekerasan. Temuan lapangan menyatakan terdapat beberapa dinamika dalam jejaring hubungan kerjasama dan pengungkapan aktor-aktor pelaksana kebijakan berdasarkan konsep ABCGM (*Academic* atau akademisi, *Business* atau sektor swasta, *Community* atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), *Government* atau pemerintah dan *Media* atau media massa) dalam lingkup kemitraan strategis, sinergitas dan simbiosis mutualisme. Berikut hasil dari masing-masing aspek tersebut.

1) **Kemitraan Strategis**

a) Pelaksanaan keterbukaan antar aktor telah dicapai dengan baik dengan menyampaikan beberapa kegiatan dan komunikasi antar aktor yang telah disampaikan kepada publik atas dasar asas keterbukaan dalam peraturan daerah. Aktor-aktor pelaksana kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang telah menerapkan asas keterbukaan secara umum dengan menyampaikan beberapa informasi kepada publik mengenai kerjasama formal antar aktor atas beberapa pelaksanaan kegiatan dan kondisi kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang.

Permasalahan pelaksanaan keterbukaan antar aktor dibuktikan dengan tidak terdapat data yang secara umum dapat diketahui oleh semua aktor, sehingga menyebabkan aktor lain tidak mengetahui kegiatan tersebut, seperti interaksi yang dilakukan oleh PPT SERUNI dengan PT. Sango mengenai akses kerja bagi korban kekerasan. Hal tersebut hanya sebagian aktor yang mengetahuinya. Perihal penyampaian aspirasi masih memerlukan perhatian lebih lanjut, khususnya belum ditemukan sistem atau wadah penyampaian aspirasi bagi aktor eksternal. Hal ini bersinggungan dengan pendapat dari (Tahir, 2018:81) yang menyatakan bahwa pelaksanaan *public policy* bagi pemerintah harus memperhatikan dua hal yakni *responsiveness* dan *Effectiveness*. Hal tersebut berarti bahwa pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan dan pembuat kebijakan publik diwajibkan untuk melihat tanggapan-tanggapan yang berasal dari masyarakat (*responsiveness*) dan atas hal tersebut kemudian berfokus pada tercapainya aktivitas untuk pencapaian tujuan (*Effectiveness*).

b) Pelaksanaan kesetaraan dalam fokus pengambilan keputusan telah dilaksanakan dengan adil dimana pengambilan keputusan dilakukan

secara berjenjang struktural, fokus kesejahteraan sebagian aktor menyampaikan bahwa mereka merasakan kesejahteraan dalam hal finansial dan ketercapaian kegiatan telah berjalan dengan baik.

Permasalahan pelaksanaan kesetaraan dalam fokus pengambilan keputusan sebagai dampak lanjutan dari ketiadaan sistem penyampaian aspirasi sebelumnya menyebabkan aktor eksternal seperti Radio Imelda tidak mendapatkan kesempatan untuk ikut dalam pengambilan keputusan, begitu pula oleh aktor eksternal lainnya. Menurut Eystone dalam (Wahab, 2014:13) menyatakan bahwa pengambilan keputusan tidak hanya menasar pada lingkup pelaksana kebijakan tetapi juga melibatkan lingkungan sekitarnya. Menurut (Wahab, 2014:21) menyatakan bahwa pada hakikatnya kebijakan merupakan hasil dari tindakan berpola untuk suatu tujuan tertentu sehingga tidak dapat berdiri sendiri.

Fokus kesejahteraan ditemukan aktor pelaksana penanganan korban kekerasan seperti; petugas PPT SERUNI, petugas PPTK, LSM-LRC-KJHAM memerlukan bentuk program *caring for the caregivers* untuk proteksi mental dan bantuan berupa dukungan moril materiil dari semua

aktor. Menurut David Korten dalam (Keban, 2014:199) dimana fokus *people-centered development* tersebut menekankan pada pembangunan yang berorientasi dan menyentuh aspek-aspek manusia, menjadikan manusia (dalam hal ini pelaksana kebijakan) yang menjadi faktor pendorong pembangunan menjadi berkualitas tinggi dan tangguh dengan strategi "*capacity building*", yakni peningkatan kelembagaan, SDM dan jaringan.

- c) Pelaksanaan kerjasama antar aktor diwujudkan dengan keterlibatan beberapa aktor diluar kelembagaan seperti Radio Imelda dan PT. Sango dalam beberapa kegiatan pencegahan dan penanganan perempuan dan anak korban kekerasan.

Gambar 5.
Pelaksanaan Bantuan Akses Pekerjaan oleh PT. Sango kepada Perempuan Korban Kekerasan



Sumber: Dokumentasi PPT SERUNI, 2022.

Permasalahan pelaksanaan kerjasama antar aktor dapat dilihat dengan tumpang tindih penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Kerjasama antar aktor terkait Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan di Kota Semarang masih belum jelas dan terkesan dikira-kira.

Daya tanggap diperlukan bagi setiap institusi dan prosesnya untuk melayani setiap pihak yang berkepentingan. Hal lain dalam penerapan “*learning agility*” atau ketangkasan belajar sangat diperlukan dari para aktor sebagai faktor individual yang berkontribusi terhadap kondisi yang dinamis atau fleksibel dan terus menerus berkembang. Hal tersebut kemudian menjadi faktor pendorong terciptanya T-A-R-I-F yakni *Transparence* atau transparansi, *Accountable* atau pertanggungjawaban, *Responsible* atau responsivitas, *Integrity* atau integritas dan *Fairness* dan berperilaku adil (Saputra Nopriadi., & Nugroho, 2021:16).

- d) Pelaksanaan aspek memberikan manfaat antar aktor diwujudkan melalui kontribusi yang diberikan antar aktor kepada aktor lain. Sumbangsih

yang diberikan masing-masing aktor dapat berupa ide gagasan, finansial fisik, maupun perantara jejaring yang lebih luas untuk perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.

Permasalahan pelaksanaan aspek ini adalah keterbatasan manfaat yang diberikan oleh aktor diluar struktur kelembagaan yang tidak dapat melakukan pemberian manfaat kepada aktor lain secara optimal. Kurangnya intensitas dan komunikasi yang belum terawat secara masif mengakibatkan manfaat yang tersampaikan rentan untuk berkelanjutan.

Pelaksanaan kebermanfaatn antar aktor dilaksanakan dengan melihat bahwa pelaksanaan suatu kebijakan perlu melihat lingkungan kebijakan. Lingkungan kebijakan terdapat hal-hal yang dapat memengaruhi pelaksanaan kebijakan khususnya terhadap pembuat kebijakan. Lingkungan kebijakan yang dimaksud adalah karakteristik geografi, variabel demografi, kebudayaan politik, struktur sosial dan sistem ekonomi serta lingkungan internasional (Subarsono, 2015:68).

2) Sinergitas

- a) Pelaksanaan kelembagaan dinyatakan dalam pemahaman peran fungsi dan tugas pokok dari masing-masing aktor

dalam penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Hal tersebut didukung dengan pemetaan aktor *inside government* yang meliputi: Walikota Semarang, DP3A Kota Semarang, Dinas Kesehatan Kota Semarang, Dinas Sosial Kota Semarang, Dinas Pendidikan Kota Semarang, Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Semarang, Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang serta perangkat daerah lainnya. Aktor *outside government* meliputi; Radio Imelda, PT. Sango, Rorokenes, Diponegoro Law Firm (DLF) FH UNDIP, UIN Walisongo, LSM LRC-KJHAM dan aktor lain seperti MPKK atau masyarakat peduli korban kekerasan (posyandu, karang taruna).

Gambar 6.
Peresmian UPTD PPA Kota Semarang



Sumber: @dp3a_kotasemarang, diakses pada tanggal 6 Januari 2023.

Permasalahan pelaksanaan kelembagaan ditemukan dengan hasil masih terdapat tumpang tindih kelembagaan RDRM dengan PPT SERUNI atas dasar kekaburan fungsi serta tugas pokok dari pembentukan lembaga RDRM yang pada awalnya dibawah tanggungjawab DP3A Kota Semarang. RDRM mengalami perubahan menjadi dibawah Dinas Pendidikan Kota Semarang. Polemik pembentukan UPTD PPA Kota Semarang memantik tanggapan dari berbagai pihak, termasuk LSM LRC-KJHAM yang menyatakan berbagai tuntutan atas pembentukan UPTD PPA Kota Semarang karena banyak ketidakjelasan dan ketidakpatutan atas hal tersebut.

Menurut (Hudson, 2019:2) menyatakan bahwa kegagalan institusi dalam menerapkan kebijakan publik terdapat pada empat penyebab utama, yakni; (1) ekspektasi yang terlalu optimis, (2) implementasi dalam pemerintahan yang tersebar; (3) pembuatan kebijakan kolaboratif yang tidak memadai; dan (4) liku-liku siklus politik. Isu kelembagaan tersebut perlu memerhatikan kajian bersama pihak-pihak terkait.

- b) Pelaksanaan pemenuhan Sumber Daya Manusia (SDM) dari fokus kualitas telah terpenuhi dengan baik,

dibuktikan dengan kehadiran dari masing-masing aktor yang telah sesuai dengan latar belakang mereka masing-masing. Fokus *reward and punishment* diketahui bentuk *reward* adalah gaji dan bentuk *punishment* adalah evaluasi, selain bentuk-bentuk tersebut tidak ditemukan bentuk *reward and punishment* yang lain.

Permasalahan Sumber Daya Manusia (SDM) terletak pada fokus kuantitas, dimana petugas PPTK mengalami *overload* dalam penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak karena jumlah petugas di tiap PPTK hanya satu orang. Sumber Daya Manusia atau SDM menjadi salah satu faktor terpenting dalam penyelenggaraan kebijakan. Dukungan sumber daya manusia dapat mendorong ketercapaian keberhasilan tujuan suatu organisasi. Menurut (Setiyono, 2014:138) terkait dengan manajemen personalia atau mengenai SDM sebagai pelaksana, pengendali dan pengambil manfaat diharapkan dapat berkontribusi bagi pengutamaan hasil, perbaikan atas fleksibilitas dan penyediaan insentif.

- c) Pelaksanaan kebijakan dan penganggaran program tidak ditemukan distorsi atau penyelewengan pelaksanaan kebijakan terhadap tujuan yang telah ditetapkan.

Semua aktor menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan telah ditetapkan dengan baik berdasarkan peraturan daerah. Fokus dukungan vertikal ditemukan dukungan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia dan horizontal ditemukan dukungan oleh beberapa pihak, seperti universitas swasta (UIN Walisongo), perangkat keamanan, seperti Bintara Pembina Desa (BABINSA), camat, lurah hingga masyarakat peduli korban kekerasan.

Permasalahan pelaksanaan kebijakan dan penganggaran program ditemukan dalam fokus alokasi anggaran belum sepenuhnya optimal, dimana jika dilihat dari rekapitulasi realisasi anggaran tidak dapat 100% terealisasi, khususnya terhadap aktor-aktor yang terlibat seperti; PPTK dan LSM LRC-KJHAM. Permasalahan yang tidak kalah penting yakni mengenai distorsi kebijakan atas pembentukan UPTD PPA Kota Semarang. Pembentukan UPTD PPA Kota Semarang dinilai berbenturan dengan kebijakan yang telah ada sebelumnya yakni Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan, khususnya pada BAB VI pasal 11

mengenai kelembagaan PPT SERUNI sebagai satu-satunya lembaga dalam penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.

Menurut (Basalamah, 2019:25) negara hukum harus mengutamakan landasan peraturan yang ada dan asas keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Kepastian hukum dalam suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti bersifat jelas dan logis yang tidak berbenturan dengan konflik norma. Konflik norma timbul atas ketidakpastian aturan (kontestasi norma, distorsi norma dari hukum itu sendiri).

- d) Pelaksanaan dukungan data dan informasi antar aktor dalam penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang dengan diketahui terdapat satu aplikasi bernama ASIKK Pak untuk menunjang penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan.

Permasalahan pelaksanaan dukungan data dan informasi terlihat pada minimnya publikasi mengenai interaksi terhadap aktor swasta dan aktor akademisi yang dapat diakses oleh publik. Hal tersebut mengindikasikan bahwa kesiapan

publikasi informasi belum siap dari aktor terkait.

Temuan bahwa belum terdapat data dan publikasi mengenai interaksi dengan pihak swasta maupun pihak lain dapat berakibat pada kekuatan kerjasama mendatang. Hal ini selaras dengan pendapat (Keban, 2014:112-113) yang menyatakan bahwa kualitas data dan informasi termasuk jumlahnya dimasa sekarang dipandang sebagai “kekuatan” yang dapat digunakan dalam hal bekerjasama dengan aktor-aktor lain, termasuk penguasaan pasar yang dalam hal ini konteksnya penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.

- e) Pelaksanaan strategi monitoring dan evaluasi terhadap hubungan kerjasama antar aktor terlihat pada pelaksanaan rapat tahunan, yakni minimal dua kali dalam setahun dengan melibatkan keseluruhan anggota struktural.

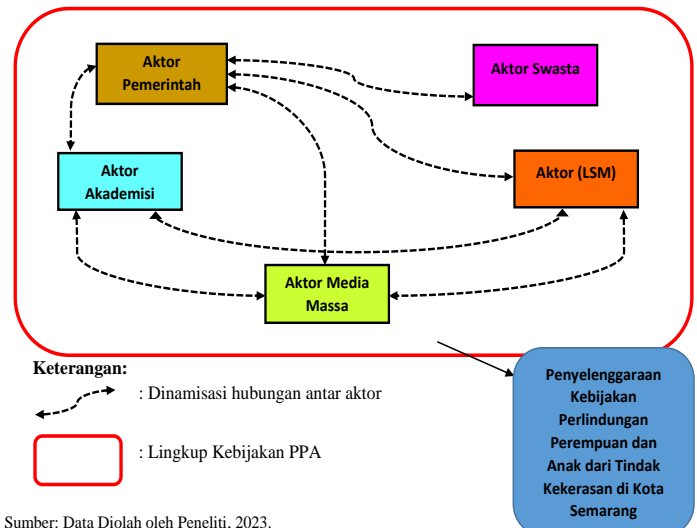
Permasalahan pelaksanaan strategi monitoring dan evaluasi terhadap hubungan kerjasama antar aktor terlihat pada ketiadaan sistem yang dapat menampung aspirasi dari aktor diluar struktural kelembagaan. Tiga poin evaluasi meliputi; (1) terdapat ketidaksesuaian antara pengertian dalam peraturan daerah dengan peraturan diatasnya; (2)

kerjasama antar aktor dengan landasan peraturan daerah belum secara jelas dan belum memiliki “pakem” yang kuat untuk menjadi dasar pelaksanaan kerjasama; dan (3) pemisahan kelembagaan mengenai perlindungan perempuan dan perlindungan anak karena terjadi ketimpangan jika tetap digabungkan. Hal tersebut membawa publik pada pemahaman bahwa *public policy* atau kebijakan publik bukanlah refleksi atas kebutuhan, tuntutan serta permasalahan dari masyarakat, melainkan lebih menampilkan nilai-nilai atau kepentingan kelompok yang memiliki kekuasaan lebih (elite). Perubahan dalam kebijakan publik lebih dipandang tambal sulam daripada bersifat revolusioner (Thoha, 2018:130).

3) Simbiosis Mutualisme

a) Pelaksanaan konsep saling membutuhkan antar aktor telah terpenuhi dengan baik. Hal tersebut dapat terlihat dari saling melengkapi kekurangan antar aktor. Berbagai bentuk saling membutuhkan terlihat dari pelaksanaan layanan-layanan dari pengadilan hingga rehabilitasi yang tidak dapat dilakukan oleh aktor pemerintah dan akhirnya melibatkan aktor-aktor lain, seperti aktor dari media massa dan swasta.

Gambar 7.
Pelaksanaan Konsep Saling
Membutuhkan Antar Aktor dalam
Penyelenggaraan Kebijakan
Perlindungan Perempuan dan Anak
dari Tindak Kekerasan di Kota
Semarang



Sumber: Data Diolah oleh Peneliti, 2023.

Permasalahan pelaksanaan saling membutuhkan didasarkan atas ketiadaan kesepakatan formal oleh aktor diluar struktural kelembagaan yang mengakibatkan pemenuhan kebutuhan antar aktor belum mencapai hasil yang memuaskan. Kebutuhan akan penyelenggaraan kebijakan tidak bersifat mono atau sejenis, melainkan majemuk atau banyak sisi. Hal tersebut tentunya selaras dengan tuntutan kebutuhan dan permasalahan yang menjadi dasar dan tujuan utama suatu kebijakan. Menurut (Taufiqurakhman, 2014:49) menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang dalam hal ini pelaksanaan kebijakan publik adalah demokratis atau yang telah menghilangkan sisi otoriternya

dan meniadakan agen tunggal untuk mencapai perwujudan martabat manusia.

- b) Pelaksanaan konsep saling mendukung antar aktor dalam penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan sampai kondisi beberapa aktor telah mendukung program maupun kegiatan aktor lain, seperti dukungan anggaran, partisipasi diskusi, sarana prasarana dan lain sebagainya.

Permasalahan pelaksanaan saling mendukung antar aktor dihadapkan atas ketiadaan kesepakatan formal oleh aktor diluar struktural kelembagaan yang mengakibatkan keterbatasan partisipasi khususnya dalam penyampaian aspirasi dan kekaburan pola interaksi. Menurut (Hamdi, 2015:148) menyatakan kebijakan publik partisipatif merupakan kebijakan yang secara isi maknawi serta segala prosesnya melibatkan keseluruhan *stakeholders* atau aktor secara berkesinambungan dan proporsional. Inti dari kebijakan publik partisipatif adalah suatu pola yang ditujukan untuk kebermanfaatan bagi sebanyak mungkin aktor, maupun orang yang terlibat termasuk masyarakat. Kunci keberhasilan dari kebijakan publik partisipatif adalah pada yang diperintah dan yang

memerintah memiliki kemauan dan kemampuan untuk mengusahakan berdirinya suatu sistem yang memperhatikan kejelasan perumusan, tetapi juga kepastian dalam perwujudannya, atau dengan kata lain kekuatan negara dan kekuatan masyarakat secara beriringan.

- c) Pelaksanaan konsep saling menguntungkan antar aktor dalam hubungan kerjasama penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan telah sampai pada tahap semua aktor sepakat dan sepaham bahwa mereka semua melakukan hubungan kerjasama demi satu tujuan yakni penuntasan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Permasalahan pelaksanaan saling menguntungkan dihadapkan pada kondisi bentuk kerjasama baik dari aktor struktural kelembagaan maupun diluar struktural kelembagaan yang kurang optimal dan masih pada bentuk kerjasama yang cenderung sederhana bagi aktor diluar struktural kelembagaan. Keberhasilan pelaksanaan saling menguntungkan antar aktor berkaitan dengan salah satu karakteristik dalam *Good Governance*, yakni *strategic vision*. Hal tersebut dapat dijelaskan bahwa apabila penyelenggaraan perlindungan

perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang mencapai pada keberhasilan, yakni penuntasan kasus kekerasan maka akan berdampak pada aspek kehidupan yang lain. Menurut karakteristik *strategic vision* yang ditujukan kepada pemerintah dan masyarakat publik, mereka diharuskan mempunyai pandangan yang luas dan jangka panjang terhadap pembangunan manusia dengan memperhatikan latar belakang sejarah serta kompleksitas budaya dan sosial. (Keban, 2014:39).

KESIMPULAN

Berdasarkan Penelitian Analisis Networking Dalam Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan Dan Anak berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan Dan Anak Dari Tindak Kekerasan Di Kota Semarang, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Kemitraan Strategis, cerminan spirit dalam menjalankan tugas dan kewajiban mitra (aktor) terlaksanan baik, masifnya komunikasi internal aktor struktural, berimbang pada keberadaan aktor eksternal yang kurang mendapat perhatian.
2. Sinergitas, hubungan kerjasama antar aktor telah terbangun dengan pembagian lingkup posisi dan tugas

aktor, namun manajemen SDM, pengelolaan kelembagaan serta landasan kebijakan memerlukan tindak lanjut yang cukup serius.

3. Simbiosis Mutualisme, pola saling menguntungkan terlihat dari interaksi antar aktor yang bermuara pada satu tujuan, namun penguatan hubungan keseluruhan aktor perlu ditingkatkan.

SARAN

1. Diperlukan evaluasi atas beberapa isu, seperti penyediaan wadah aspirasi bagi aktor eksternal, proteksi mental pelaksana perlindungan, learning agility dan fokus pengembangan kerjasama yang berkelanjutan.
2. Diperlukan evaluasi atas beberapa isu, seperti penyusunan kerangka kerja yang lebih menyeluruh, manajemen SDM, alokasi anggaran, manajemen informasi dan kajian terhadap kebijakan.
3. Diperlukan suatu forum diskusi bersama terkait penguatan peran dan interaksi, perhatian atas anggaran dan kesepakatan formal bagi aktor eksternal dan pengenalan konsep "strategic vision" bagi semua aktor.

DAFTAR PUSTAKA

- Basalamah, R. H. (2019). Distorsi dalam Penyelenggaraan Asas Pemerintah Daerah. *Ila Galigo Public Administration*, 2(1), 26.
- Fadhullah, I. M. (2019). MSN-Approach Dalam Implementasi Kebijakan Program Pendidikan Gratis Di Kota Palopo. *Digilibadmin.Unismuh.Ac.Id*. 22.
- Fakih, M. (2014). *Analisis Gender* (15th ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hamdi, M. (2015). *Kebijakan Publik (Proses, Analisis, dan Dan Partisipasi)* (2nd ed.). Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hudson, B. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 2.
- Kadji, Y. (2016). Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik: Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas. *Model MSN Approach dalam Implementasi Kebijakan Publik*. Gorontalo: UNG Perss.
- Keban, Y. T. (2014). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik* (3rd ed.). Yogyakarta: Gava Media.
- Priambodo, A. K. (2019). Analisis Aktor Dalam Proses Implementasi Kebijakan Penanggulangan Hiv/Aids Di Kota Semarang (Peraturan Daerah Kota Semarang No. 4 Tahun 2013). *Journal of Public Policy and Management*.8-59
- Purwanti, A. (2020). *Kekerasan Berbasis Gender*. Yogyakarta: Bildung.
- Raditya, D. (2021). *Penta-Helix dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Creative Hub.
- Santosa, P. (2017). *Administrasi Publik (Teori dan Aplikasi Good Governance)*. Bandung: Refika Aditama.
- Saputra Nopriadi., & Nugroho, R. (2021). Good Governance Pada Pelayanan Publik: Sebuah Usulan Model Pengembangan Berbasis Perilaku. *Manajemen Sumber Daya Aparatur*, 9.16.
- Setiyono, B. (2014). *Pemerintah dan Manajemen Sektor Publik*. Yogyakarta: Center Of Academic Publishing Service.
- Subarsono. (2015). *Analisis Kebijakan Publik* (7th ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tahir, A. (2018). *Kebijakan Publik dan Good Governancy*. Medio.
- Taufiqurakhman. (2014). *Kebijakan Publik (Pendelegasian Tanggungjawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan)*. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Moestopo Beragama (pers).
- Taufiqurokhman. (2017). *Pendidikan dalam Tinjauan Administrasi Publik: Teori & Praktik* (Ana (ed.)). Yogyakarta: Samudera Biru.
- Thoha, M. (2018). *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer* (1st ed.). Jakarta: Prenadamedia Group.
- Wahab, S. A. (2014). Beberapa Konsep Dasar dalam Konteks Kebijakan Publik. In *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi* (Pertama, p. 13). Jakarta: Paragonatama Jaya.
- Yuniningsih, T., Darmi, T., & Sulandari, S. (2019). Model Pentahelik Dalam Pengembangan Pariwisata Di Kota Semarang. *JPSI (Journal of Public Sector Innovations)*, 3(2), 84.

Bidang Data Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang. (2022). *Data Kekerasan Kota Semarang*. Bidang Data Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kota Semarang. <http://ppt.dp3a.semarangkota.go.id/>. (Diakses pada tanggal 12 Januari 2023).

Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, P. P. D. K. (2020). *Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak di Jawa Tengah*. Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk Dan KB. <http://data.jatengprov.go.id/organization/dp3akb-provinsi-jawa-tengah>. (Diakses pada tanggal 28 November 2022).

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. (2020). *Pembangunan Manusia Berbasis Gender 2020*. Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/view/24>. (Diakses pada tanggal 12 Juni 2021).