

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK DALAM PENANGANAN KEKERASAN DI KOTA SEMARANG

Cristien Enggelika Valencia, Amni Zarkasyi Rahman

Program Studi S1 Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro
Jalan Prof. Soedarto, S. H., Tembalang, Kota Semarang, Kotak Pos 1269
Telepon (024) 7465407, Faksimile (024) 7465405
Laman: www.fisip.undip.ac.id
Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

Violence against women and children remains a pressing issue in Semarang, necessitating the effective implementation of protective policies. In response, the local government has established the Regional Technical Implementation Unit for the Protection of Women and Children (UPTD PPA), which functions as an integrated service agency for victims of violence. This study aims to examine the implementation of policies designed to protect women and children from violence in Semarang City, utilizing the Van Meter and Van Horn policy implementation model. The research focuses on the operations of the UPTD PPA in East Semarang District, with particular attention to the dynamics of domestic violence (KDRT) cases. Employing a descriptive qualitative approach, the study involves in-depth interviews, observation, and document analysis. Findings reveal that, normatively, policy implementation aligns with Semarang Mayor Regulation Number 13 of 2023 and has largely adhered to standard operating procedures, including service mechanisms, victim assistance, and coordination with the DP3A and the police. The policy's implementation is supported by clear regulations, the commitment of implementers, and relatively strong internal coordination. However, the policy has yet to fully achieve comprehensive protection for victims, particularly in ensuring a sense of security, continuity of assistance, and victim empowerment. This shortfall is attributed to limited resources, budget constraints, inadequate facilities, unstable cross-sectoral coordination, and a less supportive socioeconomic environment.

Keywords: Policy Implementation; Violence against Women and Children; Domestic Violence; UPTD PPA; Van Meter and Van Horn.

ABSTRAK

Kekerasan terhadap perempuan dan anak masih menjadi persoalan serius di Kota Semarang dan memerlukan kebijakan perlindungan yang diimplementasikan secara efektif. Pemerintah daerah merespons permasalahan tersebut melalui Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) sebagai lembaga layanan terpadu bagi korban kekerasan. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak dalam penanganan kekerasan di Kota Semarang dengan menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn. Fokus penelitian diarahkan pada pelaksanaan layanan UPTD PPA di Kecamatan Semarang Timur dengan penekanan pada dinamika kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan secara normatif telah mengacu pada Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2023 dan sebagian besar telah dilaksanakan sesuai dengan standar operasional prosedur, termasuk mekanisme pelayanan, pendampingan korban, serta koordinasi dengan DP3A dan kepolisian. Implementasi kebijakan ditopang oleh kejelasan regulasi, komitmen pelaksana, dan koordinasi internal yang relatif solid. Namun, pelaksanaan kebijakan belum sepenuhnya mewujudkan perlindungan korban secara menyeluruh, terutama dalam menjamin rasa aman, keberlanjutan pendampingan, dan pemberdayaan korban akibat keterbatasan sumber daya, anggaran, fasilitas, serta koordinasi lintas sektor yang belum stabil dan kondisi lingkungan sosial ekonomi yang kurang mendukung.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan; Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak; KDRT; UPTD PPA; Van Meter dan Van Horn.

PENDAHULUAN

Kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan permasalahan global yang hingga kini belum menunjukkan penurunan yang signifikan. Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) mencatat bahwa satu dari tiga perempuan di dunia pernah mengalami kekerasan fisik maupun seksual, dengan sebagian besar kasus terjadi dalam lingkup rumah tangga (Shorey et al., 2023). Selain kekerasan fisik dan seksual, kekerasan psikologis juga dialami oleh 20% hingga 75% perempuan atau setidaknya sekali dalam hidupnya, yang berdampak jangka panjang terhadap kesehatan mental, stabilitas sosial, dan kualitas hidup korban (Shorey et al., 2023). Kondisi ini menunjukkan bahwa kekerasan dalam rumah tangga tidak dapat dipahami hanya sebagai persoalan individual, melainkan sebagai persoalan struktural yang berkaitan erat dengan hubungan kuasa, ketimpangan gender, serta lemahnya sistem perlindungan sosial.

Salah satu bentuk kekerasan pada perempuan dan anak adalah kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Berbagai literatur menunjukkan bahwa kekerasan dalam rumah tangga berdampak luas terhadap kesehatan fisik maupun psikologis perempuan dan anak, termasuk meningkatnya risiko gangguan kesehatan mental seperti depresi, trauma berkepanjangan, hingga *postpartum depression* (Moradi et al., 2025). Faktor sosial dan ekonomi, seperti tekanan ekonomi rumah tangga, ketidakstabilan hubungan

keluarga, serta norma budaya patriarkal, turut memperkuat kerentanan perempuan dan anak terhadap kekerasan (Suri et al., 2023; Yan et al., 2025). Dengan demikian, kekerasan dalam rumah tangga tidak hanya mencerminkan kegagalan hubungan interpersonal, tetapi juga menunjukkan keterbatasan kapasitas negara dalam menjamin perlindungan bagi kelompok rentan khususnya pada perempuan dan anak.

Kekerasan terhadap perempuan dan anak di Indonesia masih berada pada tingkat yang serius. Berdasarkan data Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mencatat bahwa sepanjang tahun 2024 terdapat 31.947 kasus kekerasan dalam rumah tangga. Tingginya angka tersebut menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan dan anak masih menjadi persoalan serius yang belum dapat ditekan secara optimal, meskipun berbagai regulasi dan kebijakan perlindungan telah ditetapkan. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan utama tidak hanya terletak pada keberadaan kebijakan, tetapi juga pada efektivitas implementasinya di tingkat daerah.

Sebagai respons terhadap tingginya angka kekerasan terhadap perempuan dan anak, negara menetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang menekankan pendekatan berbasis hak korban serta pencegahan perlakuan yang

kembali merugikan korban (Rianto et al., 2024; Utomo & Arifin, 2024). Regulasi ini menjadi landasan utama bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan kebijakan perlindungan perempuan dan anak, serta menempatkan kekerasan dalam rumah tangga sebagai persoalan publik yang memerlukan penanganan lintas sektor.

Pada konteks daerah, seperti di Kota Semarang sebagai Ibukota Provinsi Jawa Tengah menghadapi dinamika kasus kekerasan, khususnya kekerasan dalam rumah tangga bersifat fluktuatif, namun cenderung meningkat. Pada periode 2020-2024, jumlah kasus kekerasan dalam rumah tangga di Kota Semarang tidak menunjukkan penurunan yang konsisten. Setelah mengalami penurunan pada tahun 2021, jumlah kasus kembali meningkat pada tahun-tahun berikutnya dan mencapai angka tertinggi pada tahun 2024, yaitu sebanyak 143 kasus. Pola ini menunjukkan bahwa kekerasan dalam rumah tangga di Kota Semarang masih terus berulang, sehingga memerlukan perhatian kebijakan yang lebih serius dan berkelanjutan.

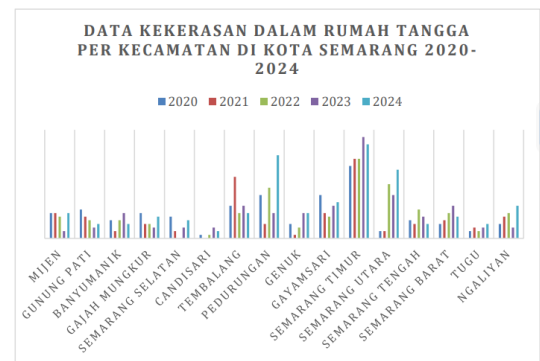
Selain peningkatan secara menyeluruh, distribusi kasus kekerasan dalam rumah tangga di Kota Semarang juga memperlihatkan ketimpangan antarwilayah. Data pada periode 2020-2024 menunjukkan bahwa Kecamatan Semarang Timur secara konsisten mencatat jumlah kasus kekerasan tertinggi dibandingkan kecamatan lain.

Konsistensi tingginya angka kekerasan di wilayah ini menunjukkan adanya konsentrasi persoalan yang berulang dan cenderung bersifat struktural, sehingga diperlukan respons kebijakan yang lebih kontekstual dan berbasis wilayah. Kondisi tersebut sekaligus menunjukkan bahwa upaya perlindungan perempuan dan anak belum menjangkau seluruh wilayah secara merata.



Gambar 1. 1
Data Kekerasan Dalam Rumah Tangga Di Kota Semarang Tahun 2020-2024

Sumber: Website Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak



Gambar 1. 2
Data Kekerasan Dalam Rumah Tangga Per Kecamatan Di Kota Semarang Tahun 2020-2024

Sumber: Website Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

Merespons dinamika kasus kekerasan tersebut, Pemerintah Kota Semarang membentuk Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI sebagai mekanisme layanan terpadu bagi korban kekerasan. Pembentukan lembaga ini merefleksikan upaya masyarakat

sipil untuk melindungi perempuan dan anak korban kekerasan ke dalam bentuk pelayanan konkret di tingkat lokal. Seiring dengan perkembangan kebijakan nasional, PPT SERUNI kemudian bertransformasi menjadi Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) dengan payung regulasi pada Peraturan Walikota Semarang Nomor 13 Tahun 2023, yang diharapkan memiliki kewenangan dan kapasitas kelembagaan yang lebih kuat dalam menjalankan fungsi perlindungan secara berkelanjutan.

Meskipun kerangka regulasi dan kelembagaan telah tersedia, berbagai kajian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di tingkat daerah belum sepenuhnya berjalan optimal. Sejumlah tantangan, seperti keterbatasan sumber daya manusia, lemahnya koordinasi antarinstansi, ketidakpatuhan terhadap standar operasional prosedur, serta rendahnya kesadaran masyarakat dalam melaporkan kasus kekerasan, masih menjadi kendala utama dalam penyelenggaraan layanan perlindungan yang efektif (Yeti & Entin, 2019; Maghfiroh & Putra, 2022). Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan normatif dan praktik implementasi di lapangan.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak dalam penanganan kekerasan di Kota Semarang, dengan fokus

pada peran dan kinerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) sebagai pelaksana kebijakan di tingkat daerah.

KAJIAN TEORI

a. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan proses penerjemahan keputusan kebijakan ke dalam suatu tindakan nyata yang dilakukan oleh aktor pelaksana untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditentukan. Van Meter & Van Horn, (1975) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh individu atau kelompok, baik dari sektor publik maupun swasta yang diarahkan untuk merealisasikan tujuan kebijakan. Oleh karena itu implementasi kebijakan tidak hanya mencakup aspek administratif tetapi juga melibatkan dinamika kelembagaan aktor serta lingkungan sosial sebagai tempat pelaksanaan kebijakan. Pada implementasi kebijakan, keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kesesuaian antara tujuan kebijakan dan kondisi nyata di lapangan, sehingga implementasi kebijakan menjadi tahap penting yang menentukan apakah suatu kebijakan mampu menghasilkan dampak sesuai dengan yang diharapkan atau justru berbagi kendala dalam pelaksanaannya.

b. Kriteria Implementasi Kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn

(dalam Agustino, 2008, dikutip dalam Sumpeno, 2020) mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh enam kriteria utama. Keenam kriteria tersebut berperan sebagai faktor utama dalam proses pelaksanaan kebijakan agar dapat berjalan secara efektif dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, di antaranya yaitu:

1. Standar Dan Tujuan Kebijakan

Pada implementasi kebijakan tingkat keberhasilan dapat dinilai apabila standar dan tujuan dari kebijakan tersebut bersifat realistis dan selaras dengan kondisi sosial budaya yang ada di tingkat pelaksana. Apabila standar maupun tujuan kebijakan dirumuskan secara terlalu ideal atau bahkan secara utopis, maka akan sulit bagi pelaksana di tingkat masyarakat untuk merealisasikannya secara efektif dan berpotensi menghambat pencapaian hasil kebijakan.

2. Sumber daya

Sumber daya merupakan faktor yang penting dalam implementasi kebijakan, terutama pada sumber daya manusia, finansial serta sarana dan prasarana. Ketersediaan sumber daya yang memadai menentukan kemampuan pelaksana dalam menjalankan kebijakan sesuai dengan tuntutan yang telah dirumuskan, sehingga keterbatasan sumber daya dapat menjadi kendala utama dalam pelaksanaan kebijakan.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Fokus utama dalam proses implementasi kebijakan publik terletak pada agen pelaksana, baik yang berasal dari organisasi formal maupun informal. Peran agen pelaksana sangat penting karena disebabkan karakteristik dan kesesuaian mereka terhadap kebijakan yang diimplementasikan akan sangat memengaruhi kinerja pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, cakupan wilayah dan skala implementasi juga menjadi pertimbangan penting dalam menentukan jumlah dan jenis agen pelaksana yang dibutuhkan. Semakin luas wilayah implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula keterlibatan aktor atau lembaga pelaksana guna menjamin efektivitas proses implementasi.

4. Sikap/Kecenderungan (Disposisi) Para Pelaksana

Sikap pelaksana kebijakan, baik berupa penerimaan maupun penolakan, memiliki pengaruh yang serius terhadap keberhasilan implementasi kebijakan publik. Hal ini terjadi karena kebijakan yang dijalankan sering kali bukan merupakan hasil dari proses formulasi yang melibatkan masyarakat lokal, yang justru lebih memahami kondisi, kebutuhan, dan persoalan yang mereka hadapi secara langsung. Sebaliknya, kebijakan tersebut umumnya bersifat top-down, dirumuskan oleh aktor pengambil

keputusan di tingkat atas yang kemungkinan besar tidak memiliki pemahaman mendalam atau bahkan tidak menyentuh secara langsung realitas dan aspirasi masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tersebut.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan salah satu mekanisme penting yang mendukung efektivitas implementasi kebijakan publik. Semakin terjalin komunikasi yang baik dan terpadu antar pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi, maka potensi terjadinya kesalahan dapat diminimalkan. Sebaliknya, lemahnya koordinasi lebih meningkatkan risiko terjadinya hambatan dalam pelaksanaan kebijakan.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Kondisi lingkungan eksternal yang meliputi kondisi sosial, ekonomi dan politik turut menjadi pengaruh dalam mendukung tercapainya tujuan kebijakan. Faktor-faktor eksternal ini memainkan peran penting dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan. Lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi hambatan serius dalam pelaksanaan kebijakan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk

menganalisis implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak dalam penanganan kekerasan di Kota Semarang. Fokus penelitian diarahkan pada pelaksanaan kebijakan sebagaimana diatur dalam Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2023, dengan menganalisis peran, mekanisme kerja, serta dinamika kelembagaan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) sebagai pelaksana kebijakan di tingkat daerah.

Penelitian dilaksanakan di Kota Semarang dengan lokus Kecamatan Semarang Timur. Pemilihan wilayah ini didasarkan pada data resmi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang yang menunjukkan bahwa kecamatan tersebut secara konsisten mencatat jumlah kasus KDRT tertinggi dibandingkan wilayah lain. Meskipun lokus penelitian berada pada tingkat kecamatan, analisis implementasi kebijakan dilakukan pada tingkat kota karena UPTD PPA merupakan institusi pelaksana kebijakan daerah.

Sumber data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari informan yang terlibat langsung dalam implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak. Informan dipilih menggunakan teknik purposive sampling untuk menjangkau aktor kunci, serta snowball sampling untuk memperoleh informan tambahan yang

relevan. Informan meliputi staf UPTD PPA Kota Semarang, DP3A Kota Semarang, aparat kepolisian Unit PPA Polrestabes Kota Semarang, LRC KJHAM, Jaringan Perlindungan Perempuan dan Anak (JPPA) di tingkat Kecamatan Semarang Timur, dan korban kekerasan yang bersedia memberikan informasi.

Data sekunder diperoleh dari dokumen resmi dan sumber tertulis, antara lain peraturan perundang-undangan, laporan instansi pemerintah, serta data statistik kasus kekerasan. Data ini digunakan untuk memperkuat kerangka kebijakan dan mendukung analisis data primer. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Observasi dilakukan untuk mengamati secara langsung pelaksanaan layanan, pola koordinasi antarinstansi, serta dinamika penanganan kasus kekerasan. Wawancara mendalam dilakukan secara semi-terstruktur untuk menggali pengalaman dan pandangan informan terkait implementasi kebijakan dan hambatan yang dihadapi. Studi dokumentasi dilakukan dengan menelaah dokumen kebijakan, laporan kegiatan, dan data administratif yang relevan

Analisis data dilakukan menggunakan model analisis interaktif Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Proses analisis dilakukan secara berkelanjutan sejak pengumpulan

data hingga perumusan temuan penelitian (Sugiyono, 2016). Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan metode serta pencatatan proses penelitian secara sistematis untuk menjamin keterlacakan dan konsistensi temuan. Penelitian ini melibatkan partisipasi manusia, termasuk korban kekerasan, sehingga seluruh informan diberikan penjelasan mengenai tujuan penelitian dan dimintai persetujuan secara sadar (informed consent) serta identitas informan dijaga kerahasiaannya untuk melindungi keamanan dan privasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan Dan Anak Dalam Penanganan Kekerasan Di Kota Semarang.

Implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak dalam penanganan kekerasan di Kota Semarang dinilai berdasarkan kriteria dari implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (1975) meliputi standar dan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap atau disposisi pelaksana, komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, serta lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

a. Standar Dan Tujuan Kebijakan

Standar dan tujuan kebijakan merupakan prasyarat utama keberhasilan implementasi kebijakan karena menjadi acuan bagi pelaksana dalam menerjemahkan

kebijakan ke dalam tindakan konkret. Van Meter dan Van Horn menegaskan bahwa kebijakan akan sulit diimplementasikan secara efektif apabila standar dan tujuan tidak dirumuskan secara jelas dan terukur (Van Meter & Van Horn, 1975 dalam Winarno, 2014).

Dalam Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2023 tentang pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA), tujuan kebijakan dirumuskan secara eksplisit untuk merespons tingginya angka kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang, khususnya di Kecamatan Semarang Timur yang secara konsisten mencatat jumlah kasus tertinggi. Temuan ini menunjukkan bahwa tujuan kebijakan bersifat problem-driven dan kontekstual, karena dirumuskan berdasarkan kebutuhan nyata daerah, sejalan dengan pandangan Mazmanian dan Sabatier bahwa kebijakan yang sesuai dengan konteks sosial dan permasalahan lokal memiliki peluang implementasi yang lebih besar (Mazmanian & Sabatier, 1983 dalam Alamsyah, 2016).

Kejelasan dan kesesuaian tujuan kebijakan tersebut didukung oleh ketersediaan standar operasional prosedur (SOP) sebagai pedoman kerja pelaksana. SOP di UPTD PPA berfungsi untuk memastikan keterarahan dan konsistensi pelayanan dalam penanganan kasus kekerasan, dan dalam praktiknya pelaksana menunjukkan kepatuhan yang relatif tinggi

terhadap prosedur yang ditetapkan. Meskipun SOP belum sepenuhnya dibuka kepada mitra eksternal sehingga membatasi evaluasi lintas lembaga, keterbatasan ini belum secara signifikan menghambat implementasi kebijakan karena konsistensi pelaksanaan dan orientasi pelayanan terhadap korban tetap terjaga. Kondisi ini menguatkan pandangan Edwards III bahwa keberadaan prosedur operasional dan konsistensi pelaksana merupakan faktor penting dalam mendukung efektivitas implementasi kebijakan (Edwards III, 1980 dalam Jumroh & Pratama, 2021).

b. Sumberdaya

Sumber daya merupakan komponen kunci dalam implementasi kebijakan karena menentukan kapasitas pelaksana dalam menjalankan kebijakan secara efektif, baik dari aspek kuantitas maupun kualitas (Van Meter & Van Horn, 1975 dalam (Marwiyah, 2022)). Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara kuantitatif UPTD PPA Kota Semarang memiliki 26 personel, dengan 15 orang berperan sebagai pendamping korban yang terbagi ke dalam beberapa tim wilayah, terdiri atas 9 pendamping senior dan 6 pendamping junior

Jumlah tersebut dinilai cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar layanan pendampingan. Namun, distribusi beban kerja belum sepenuhnya proporsional karena satu tim harus menangani lebih dari satu kecamatan, termasuk wilayah dengan tingkat kasus kekerasan tinggi seperti Kecamatan

Semarang Timur, sehingga menuntut intensitas kerja yang tinggi dan respons cepat dari pelaksana

Dari sisi kualitas, penelitian menemukan adanya kesenjangan kompetensi antara pendamping senior dan pendamping junior, khususnya dalam pemahaman perspektif gender, pengalaman penanganan kasus, dan sensitivitas terhadap korban kekerasan berbasis gender. Selain itu, dukungan sumber daya finansial menunjukkan dinamika yang signifikan, ditandai dengan penurunan alokasi anggaran penanganan kekerasan di Kota Semarang dari Rp1,59 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp633 juta pada tahun 2025 atau mengalami penurunan sekitar 60 persen, dengan porsi anggaran hanya sekitar 0,01 persen dari total APBD.



Gambar 1.3

Data Anggaran Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Di Kota Semarang Tahun 2022-2025

Sumber: Instagram LRCKJHAM

Kondisi ini berdampak pada keterbatasan pengembangan kapasitas pendamping serta pemenuhan fasilitas layanan. Penelitian menunjukkan bahwa fasilitas layanan UPTD PPA pada dasarnya telah tersedia dan memenuhi kebutuhan

operasional dasar, namun masih menghadapi keterbatasan kapasitas ruang, tata letak yang kurang mendukung privasi dan keamanan korban, serta status penggunaan gedung yang bersifat pinjam pakai sehingga belum mencerminkan keberlanjutan layanan jangka panjang. Temuan ini sejalan dengan pandangan Edwards III bahwa kecukupan fasilitas fisik merupakan bagian integral dari sumber daya yang memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan (Edwards III, 1980 dalam (Jumroh & Pratama, 2021).

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan karena berkaitan dengan bagaimana kebijakan dikendalikan, dijalankan, dan direspons di tingkat operasional. Van Meter dan Van Horn (1975) menekankan bahwa struktur organisasi dan mekanisme kontrol memengaruhi konsistensi pelaksanaan kebijakan. Dalam implementasi Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2023, UPTD PPA menunjukkan struktur birokrasi yang hierarkis dengan tingkat kontrol yang relatif kuat. Pola ini efektif dalam menjaga akuntabilitas dan kepatuhan prosedural, sejalan dengan prinsip birokrasi rasional-legal (Max Weber (1947, dalam (Hoy, 2018). Namun pola ini juga dapat membatasi kecepatan respons dalam situasi darurat yang menuntut tindakan cepat.

Kondisi ini menciptakan ketegangan antara kontrol struktural dan kebutuhan

diskresi pelaksana, sebagaimana dikemukakan oleh Lipsky (1980) bahwa pelaksana garis depan memerlukan ruang fleksibilitas agar kebijakan dapat dijalankan secara responsif. Selain aspek kontrol, karakteristik agen pelaksana juga tercermin dari vitalitas organisasi, pola komunikasi, dan hubungan kerja antaraktor. UPTD PPA menunjukkan vitalitas organisasi yang relatif baik melalui kerja sama antarstaf, fleksibilitas pembagian tugas, serta mekanisme pembelajaran informal antara pendamping senior dan junior, yang mencerminkan kemampuan adaptasi organisasi terhadap tekanan lingkungan (Miles et al., 1978). Komunikasi internal berlangsung terbuka dan cepat melalui mekanisme formal maupun informal, sementara komunikasi eksternal dengan lembaga mitra mendukung kelancaran penanganan kasus lintas sektor, meskipun masih terdapat keterbatasan transparansi prosedural terkait SOP (Edwards III, 1980, dalam (Agustino, 2022)).

Hubungan formal memberikan kejelasan peran dan legitimasi tindakan, sedangkan hubungan informal mempercepat koordinasi dan respons lapangan, sebagaimana ditegaskan (Hjern & Porter, 1981) bahwa jaringan informal antaraktor merupakan elemen penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Secara keseluruhan, karakteristik agen pelaksana UPTD PPA dibentuk oleh kombinasi antara kontrol birokratis dan jejaring kerja adaptif yang memengaruhi dinamika implementasi

kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Kota Semarang.

D. Sikap / Kecenderungan (Disposisi) Pelaksana

Disposisi agen pelaksana berperan menentukan arah implementasi kebijakan karena berkaitan dengan tingkat pemahaman, sikap, dan komitmen pelaksana dalam menjalankan kebijakan di lapangan. Van Meter dan Van Horn 1975 dalam Winarno (2014) menegaskan bahwa kebijakan pada akhirnya diinterpretasikan melalui persepsi dan pengalaman subjektif pelaksana, sehingga tingkat pemahaman terhadap tujuan kebijakan, SOP, dan tugas menjadi fondasi utama implementasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mayoritas staf UPTD PPA telah memahami alur kerja dan tanggung jawab sesuai SOP, yang tercermin dari pola koordinasi berjenjang dan kerja tim dalam penanganan kasus. Namun demikian, ditemukan adanya kesenjangan pemahaman antara staf senior dan staf baru, khususnya dalam klasifikasi kasus kekerasan berbasis gender dan batasan kewenangan pendampingan. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun kerangka prosedural telah jelas, internalisasi pemahaman belum sepenuhnya merata, sebagaimana ditegaskan Van Meter dan Van Horn bahwa pemahaman yang tidak seragam dapat memengaruhi konsistensi implementasi kebijakan.

Disposisi agen pelaksana yang ditinjau dari arah, sikap, dan intensitas

pelaksanaan, menunjukkan kecenderungan yang relatif positif. Perubahan kelembagaan dari PPT SERUNI menjadi UPTD PPA tidak mengubah orientasi dasar pelaksana, yang tetap memandang kebijakan sebagai instrumen pelayanan perlindungan korban, bukan sekadar kewajiban administratif. Sikap penerimaan ini tercermin dari meningkatnya orientasi pelayanan yang lebih empatik, responsif, dan sensitif terhadap kondisi psikologis korban, sebagaimana juga dikonfirmasi oleh mitra eksternal. Intensitas pelaksanaan kebijakan ditunjukkan melalui mekanisme pengawasan internal, koordinasi lintas sektor yang konsisten, serta kuatnya solidaritas dan hubungan kerja informal antarstaf yang berfungsi sebagai modal sosial dalam menghadapi tekanan emosional kerja (Van Meter & Van Horn, 1975 dalam Winarno, 2014). Selain itu, nilai-nilai inti kebijakan seperti kerahasiaan, non-diskriminasi, penghormatan hak korban, dan kesetaraan gender telah diinternalisasi sebagai pedoman etis pelayanan, meskipun internalisasi nilai tersebut belum sepenuhnya stabil pada seluruh staf akibat perbedaan latar belakang dan dinamika kepemimpinan.

E. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Komunikasi antarorganisasi merupakan elemen krusial dalam implementasi kebijakan karena menentukan akurasi, konsistensi, serta keselarasan tindakan antaraktor pelaksana. Van Meter dan Van Horn (1975 dalam Winarno, 2014)

menegaskan bahwa komunikasi yang jelas dan konsisten mengenai tujuan, standar, dan prosedur kebijakan akan meminimalkan distorsi informasi dan kesalahan pelaksanaan. Dalam implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di UPTD PPA Kota Semarang, komunikasi dengan jejaring inti seperti DP3A dan Polrestabes, serta mitra lainnya berlangsung relatif akurat dan seragam karena merujuk pada kerangka hukum yang sama, sehingga arah koordinasi tetap fokus pada penanganan korban.

Akurasi komunikasi ini diperkuat oleh peran UPTD PPA sebagai penghubung utama antara korban dan lembaga mitra, yang memastikan informasi yang disampaikan relevan dan tidak terfragmentasi. Namun demikian, konsistensi komunikasi lintas sektor belum sepenuhnya stabil pasca perubahan kelembagaan dari PPT SERUNI menjadi UPTD PPA, karena koordinasi pada beberapa mitra bersifat situasional dan belum terjadwal secara rutin, sebagaimana diperingatkan Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa frekuensi komunikasi yang tidak memadai berpotensi melemahkan efektivitas implementasi kebijakan.

Selain aspek akurasi dan konsistensi, intensitas dan frekuensi komunikasi menjadi penentu kecepatan respons pelaksana dalam menangani kasus kekerasan. Komunikasi dengan jejaring inti berlangsung intens dan hampir harian melalui mekanisme pelaporan, koordinasi kasus, dan hotline kesiapsiagaan, yang mencerminkan pola interaksi adaptif

sebagaimana dikemukakan Mazmanian dan Sabatier (1983 dalam Agustino, 2022). Intensitas komunikasi ini didukung oleh dukungan teknis berupa bimbingan teknis dan pelatihan yang difasilitasi DP3A serta kolaborasi dengan lembaga mitra seperti PKBI dan LRC KJHAM, sejalan dengan pandangan Edwards III (1980 dalam Winarno, 2014) bahwa pelatihan dan arahan teknis merupakan prasyarat penting bagi efektivitas implementasi.

Pada sisi pengawasan, DP3A menjalankan mekanisme kontrol melalui briefing dan evaluasi internal yang berfungsi menjaga kepatuhan terhadap SOP. Meskipun pengawasan internal berjalan relatif efektif, koordinasi eksternal masih menghadapi kendala struktural akibat perbedaan SOP antarinstansi, baik antarlevel pemerintahan maupun dengan fasilitas layanan kesehatan, yang berada di luar kendali langsung UPTD PPA.

f. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik

Lingkungan eksternal merupakan faktor penting yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan karena membentuk konteks sosial tempat kebijakan dijalankan. Van Meter dan Van Horn (1975 dalam Winarno, 2014) menegaskan bahwa sikap, norma, dan kondisi lingkungan sering kali luput dari perhatian, padahal memiliki pengaruh mendalam terhadap pencapaian tujuan kebijakan. Hasil penelitian

menunjukkan bahwa sikap dan dukungan masyarakat di Kecamatan Semarang Timur masih bersifat beragam dan belum stabil. Seiring dengan perkembangan situasi, lingkungan masyarakat mulai mengalami perubahan ke arah yang lebih positif melalui meningkatnya keberanian korban untuk melapor, keterlibatan warga dan JPPA, serta dukungan moral dari tokoh masyarakat, yang mencerminkan tumbuhnya kesadaran sosial terhadap isu kekerasan. Kondisi ini sejalan dengan pandangan Mazmanian dan Sabatier (1980 dalam Agustino, 2022) bahwa dukungan masyarakat merupakan prasyarat penting bagi efektivitas implementasi kebijakan.

Sebaliknya, sikap pasif dan normalisasi kekerasan sebagai urusan domestik, serta kecenderungan menyalahkan korban, masih kuat di sebagian masyarakat, sehingga menghambat pelaporan dan membatasi akses korban terhadap layanan perlindungan, sebagaimana ditegaskan Van Meter dan Van Horn (1975 dalam Subarsono, 2015) bahwa karakteristik sikap masyarakat dapat memperkuat atau melemahkan implementasi kebijakan.

Kondisi sosial dan ekonomi masyarakat di Kecamatan Semarang Timur turut memperkuat hambatan tersebut. Norma sosial yang belum secara tegas menolak kekerasan, rendahnya pemahaman hukum, serta kompleksitas masalah sosial seperti pernikahan dini, kenakalan remaja, dan konsumsi alkohol membentuk lingkungan

sosial yang belum sepenuhnya kondusif bagi perlindungan korban. Tekanan ekonomi masyarakat yang didominasi oleh sektor informal dengan pendapatan tidak stabil menjadikan faktor ekonomi sebagai pemicu kekerasan sekaligus hambatan dalam proses pendampingan, karena ketergantungan finansial mendorong korban untuk mencabut laporan atau menunda proses hukum (Van Meter & Van Horn, 1975 dalam Winarno, 2014; Mazmanian & Sabatier, 1980 dalam Agustino, 2022).

Dalam konteks politik daerah, pembentukan UPTD PPA melalui Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2023 menunjukkan adanya dukungan politik formal dan legitimasi kelembagaan. Namun demikian, dukungan yang ada masih bersifat normatif sebagai respons terhadap kebijakan nasional, sedangkan komitmen yang lebih konkret, seperti prioritas anggaran, kolaborasi lintas sektor, dan pelibatan masyarakat sipil, belum berjalan secara konsisten.

Faktor-faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak di Kota Semarang

Berdasarkan hasil analisis enam subfenomena implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn, dapat ditegaskan bahwa implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Kota Semarang lebih banyak didorong oleh faktor

internal kebijakan dan pelaksana, sementara hambatan utama justru berasal dari keterbatasan sumber daya dan lingkungan eksternal.

Pada dimensi standar dan tujuan kebijakan, implementasi kebijakan secara tegas berfungsi sebagai faktor pendorong. Kejelasan tujuan kebijakan yang dirumuskan secara *problem-driven* sebagai respons atas tingginya angka kekerasan, khususnya di Kecamatan Semarang Timur memberikan arah yang jelas bagi pelaksana. Keberadaan SOP dan konsistensi pelaksana dalam merujuk pada standar kerja memperkuat fungsi kebijakan sebagai instrumen operasional, sebagaimana ditegaskan Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa standar yang jelas merupakan prasyarat utama keberhasilan implementasi. Keterbatasan keterbukaan SOP kepada mitra eksternal bersifat minor dan tidak mengubah peran dominan standar dan tujuan sebagai faktor pendukung implementasi.

Pada aspek sumber daya, implementasi kebijakan lebih dipengaruhi oleh faktor penghambat. Meskipun jumlah sumber daya manusia cukup, perbedaan kualitas antarpendinging, berkurangnya alokasi anggaran, dan keterbatasan fasilitas, terutama kapasitas ruang dan keamanan korban, membatasi kemampuan pelaksana untuk memberikan layanan secara optimal. Kondisi ini sejalan dengan pandangan Van Meter dan Van Horn serta Edwards III (1980) bahwa keterbatasan sumber daya merupakan

hambatan struktural yang dapat melemahkan efektivitas implementasi kebijakan meskipun tujuan kebijakan telah dirumuskan secara jelas.

Dimensi karakteristik agen pelaksana menunjukkan kecenderungan sebagai faktor pendorong dominan, dengan satu catatan penghambat yang spesifik. Kerja tim internal, vitalitas organisasi, serta jejaring formal dan informal dengan lembaga mitra berkontribusi positif terhadap kelancaran koordinasi dan respons penanganan kasus. Hubungan informal antaraktor bahkan mempercepat alur kerja, sebagaimana ditegaskan Hjern dan Porter (1981) tentang pentingnya jaringan informal dalam implementasi kebijakan. Namun demikian, struktur birokrasi yang relatif hierarkis menjadi satu-satunya aspek penghambat karena membatasi fleksibilitas pengambilan keputusan dalam situasi darurat, sebagaimana dikritisi dalam konsep *street-level bureaucracy* oleh Lipsky (1980).

Pada dimensi disposisi pelaksana, implementasi kebijakan secara tegas berfungsi sebagai faktor pendorong. Sikap penerimaan, empati, dan komitmen pelaksana terhadap nilai perlindungan korban menunjukkan keselarasan antara tujuan kebijakan dan orientasi tindakan di lapangan. Intensitas kerja yang tinggi serta internalisasi nilai non-diskriminasi dan kerahasiaan menjadi modal penting dalam menjaga keberlanjutan layanan. Meskipun terdapat perbedaan tingkat pemahaman antar pelaksana, kondisi tersebut belum menggeser

disposisi pelaksana sebagai faktor pendukung utama, sebagaimana ditegaskan Van Meter dan Van Horn bahwa sikap pelaksana yang positif memperkuat implementasi kebijakan.

Pada aspek komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana, implementasi kebijakan cenderung berfungsi sebagai faktor pendorong, terutama melalui akurasi dan intensitas komunikasi dengan jejaring inti seperti DP3A dan kepolisian. Dukungan teknis berupa bimbingan dan pelatihan memperkuat kapasitas pelaksana, sejalan dengan pandangan Edwards III (1980) tentang pentingnya komunikasi dan arahan teknis. Namun, frekuensi koordinasi lintas sektor yang belum sepenuhnya terjadwal dan perbedaan SOP antarinstansi tetap menjadi faktor penghambat yang bersifat teknis, bukan struktural.

Sementara itu, dimensi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik merupakan faktor penghambat utama implementasi kebijakan. Sikap masyarakat yang masih menormalisasi kekerasan, tekanan ekonomi korban, serta kondisi sosial yang belum sepenuhnya kondusif membatasi efektivitas kebijakan di tingkat akar rumput. Meskipun terdapat dukungan politik formal melalui pembentukan UPTD PPA, dukungan tersebut masih bersifat normatif dan belum sepenuhnya diterjemahkan ke dalam prioritas anggaran dan penguatan lintas sektor. Hal ini sejalan dengan pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa lingkungan eksternal yang tidak kondusif dapat melemahkan

implementasi kebijakan meskipun faktor internal relatif kuat.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak dalam penanganan kekerasan di Kota Semarang melalui UPTD Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA), dengan fokus kasus di Kecamatan Semarang Timur, secara normatif dan operasional telah mengacu pada Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2023. Sebagian besar ketentuan kebijakan telah dilaksanakan, tercermin dari mekanisme penerimaan laporan, pendampingan korban, penggunaan SOP sebagai pedoman kerja, koordinasi lintas sektor, serta respons pelayanan yang relatif cepat dan berorientasi pada korban.

Namun demikian, implementasi kebijakan tersebut belum sepenuhnya mampu mewujudkan perlindungan korban secara berkelanjutan. Berdasarkan kerangka implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn, faktor pendukung utama implementasi kebijakan berasal dari kejelasan regulasi, komitmen dan empati pelaksana, koordinasi internal yang relatif solid, serta intensitas komunikasi dengan jejaring inti. Sebaliknya, faktor penghambat utama implementasi kebijakan meliputi ketimpangan kompetensi sumber daya manusia, penurunan dukungan anggaran, keterbatasan fasilitas layanan, struktur birokrasi yang hierarkis, koordinasi

lintas sektor yang belum stabil, serta kondisi lingkungan sosial dan ekonomi yang belum kondusif. Dengan demikian, meskipun implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Kota Semarang didukung oleh faktor internal yang cukup kuat, efektivitasnya masih dibatasi oleh keterbatasan sumber daya dan tekanan lingkungan eksternal dalam mencapai perlindungan korban secara optimal.

SARAN

- a. UPTD PPA Kota Semarang bersama DP3A perlu memperkuat kerangka operasional layanan melalui penyusunan addendum SOP penanganan kasus darurat, penyederhanaan alur pengambilan keputusan, serta penguatan koordinasi internal lintas tim agar respons penanganan kasus kekerasan lebih cepat, konsisten, dan adaptif.
- b. Pemerintah Kota Semarang bersama DP3A perlu menjamin keberlanjutan dukungan sumber daya dengan memperkuat peningkatan kapasitas pelaksana secara sistematis, menetapkan alokasi anggaran penanganan kekerasan yang stabil, serta menyesuaikan fasilitas layanan UPTD PPA agar memenuhi standar keamanan dan privasi korban.
- c. Dalam rangka mengatasi hambatan eksternal, Pemerintah Kota Semarang

perlu memperkuat dukungan politik dan kolaborasi lintas sektor, termasuk melalui koordinasi terstruktur dengan lembaga terkait, pengarusutamaan isu perlindungan perempuan dan anak dalam perencanaan pembangunan, serta pelibatan pemangku kepentingan nonpemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2022). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (2nd ed.). CV. Alfabeta.
- Alamsyah, K. (2016). *Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi* (1st ed.). Media Citra Mandiri Press.
- Hjern, B., & Porter, D. O. (1981). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2(3), 211–227. <https://doi.org/10.1177/017084068100200301>
- Hoy, W. (2018). *Theory of Bureaucracy*. 1947.
- Jumroh, & Pratama, Y. J. (2021). *Implementasi Pelayanan Publik Teori dan Praktik* (S. J. Insani (ed.)). INSAN CENDEKIA MANDIRI.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Maghfiroh, L., & Putra, L. R. (2022). Implementasi Kebijakan Penanganan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Studi Pada Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan Dan Anak Kota Batu). *Jurnal Respon Publik*, 14(8), 55–64. <http://riset.unisma.ac.id/index.php/rpp/article/view/17949>
- Marwiyah, S. (2022). *Kebijakan Publik*.
- Miles, R. E., Snow, C. C., & Pfeffer, J. (1978). Organization-Environment: Concepts and Issues. In *Organization-Environment: Concepts and Issues* (pp. 245–264). Industrial Relations: A Journal of Economy and Society.
- Moradi, A., Norouzi, M., & Farkhani, E. M. (2025). Identifying risk factors for postpartum depression in Mashhad, Iran, 2017–2024: a population-based case-control study. *Archives of Public Health*, 83(1). <https://doi.org/10.1186/s13690-025-01544-0>
- Rianto, R. A., Ahyar, A. N., & Permana, L. L. (2024). *Upaya Pemerintah Dalam Melindungi Korban KDRT di Indonesia Menurut Pasal 10 Nomor 23 Tahun 2004*. 03(03), 364–370.
- Shorey, S., Chua, C. M. S., Chan, V., & Chee, C. Y. I. (2023). Women living with domestic violence: Ecological framework-guided qualitative systematic review. *Aggression and Violent Behavior*, 71(February), 101835. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2023.101835>
- Sugiyono. (2016). *MEMAHAMI PENELITIAN KUALITATIF*. ALFABETA.
- Sumpeno, T. (2020). Implementasi Kebijakan Tunjangan Kinerja Dinamis Berdasarkan Sistem Penilaian Pegawai Berbasis Kinerja Di Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Purwakarta. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, 7(No. 1), 76–99.
- Suri, G. D., Afdal, A., Afnida, M., Sari, A. K., Hariko, R., Fikri, M., Fadli, R. P., & Cusinia, A. H. (2023). Bagaimana kekerasan dalam rumah tangga berefek pada kondisi psikologis anak? : analisis pendahuluan intervensi pendidikan. *Jurnal EDUCATIO: Jurnal Pendidikan Indonesia*, 9(2), 1072. <https://doi.org/10.29210/1202323434>
- Utomo, D. G. S., & Arifin, T. (2024). Kekerasan Seksual Pada Perempuan Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2022. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Humaniora*, 1(5), 42–55. <https://doi.org/10.62383/aliansi.v1i5.376>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process*. 2(February).
- Winarno, B. (2014). *Kebijakan Publik Teori, Proses dan Studi Kasus* (T. Admojo (ed.); 2nd ed.). CAPS.
- Yan, R., Adnan, M., Ahmed, A., Naveed, R. T., Naseem, W., & Çakir, V. (2025). Introducing cyber-loafing as a coping

mechanism for suicidal ideation resulting from social isolation, and domestic violence, among employees. *Acta Psychologica*, 256(April), 105021. <https://doi.org/10.1016/j.actpsy.2025.105021>

Yeti, R., & Entin, K. (2019). *Implementasi Kebijakan Tentang Perlindungan Anak Di Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan Dan Anak Kota Bandung*. 04(01).

