

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBERIKAN
PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK DARI TINDAK KEKERASAN
(STUDI DI PUSAT PELAYANAN TERPADU (PPT) SERUNI KOTA SEMARANG)**

TESIS



Oleh

ROUDLATUL MAUNAH

N.I.M. : MH. 20301700041

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

SEMARANG

2021

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBERIKAN
PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK DARI TINDAK KEKERASAN
(STUDI DI PUSAT PELAYANAN TERPADU (PPT) SERUNI KOTA SEMARANG)**

TESIS

**Diajukan untuk memenuhi persyaratan guna
mendapatkan gelar Magister Ilmu Hukum**



Oleh

ROUDLATUL MAUNAH

N.I.M. : MH. 20301700041

KONSENTRASI : HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

SEMARANG

2021

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN
PEREMPUAN DAN ANAK DARI TINDAK KEKERASAN**

(STUDI DI PUSAT PELAYANAN TERPADU (PPT) SERUNI KOTA SEMARANG)

TESIS

Oleh

ROUDLATUL MAUNAH

N.I.M : 20301700041

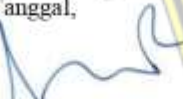
KONSENTRASI : HUKUM TATA NEGARA

Di setujui oleh:
Pembimbing I
Tanggal,



Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

Pembimbing II
Tanggal,



Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., Sp.N., M.Hum.
NIDN. 06-1702-6801

Mengetahui,
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum



Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN
PEREMPUAN DAN ANAK DARI TINDAK KEKERASAN**

(STUDI DI PUSAT PELAYANAN TERPADU (PPT) SERUNI KOTA SEMARANG)

TESIS

Oleh

ROUDLATUL MAUNAH

N.I.M : 20301700041

KONSENTRASI : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 12 Agustus 2021
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,

Dr. H. Achmad Sulchan, S.H., M.H.
NIDN : 06-3103-5702

Anggotal

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

UNISSULA
جامعته الإسلامية
Anggota II

Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., Sp.N., M.Hum.
NIDN. 06-1702-6801

Mengetahui,
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **ROUHLATUL MAUNAH**

NIM : MH.20301700041

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul :

**“KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBERIKAN
PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK DARI TINDAK KEKERASAN (Studi
di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang)”**

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 12 Agustus 2021

EBC01AJG251256631

ROUHLATUL MAUNAH

MH.20301700041

UNISSOLA
جامعته سلطان أبجوع الإسلامية



MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

Ya Allah tiada kemudahan kecuali yang Engkau buat mudah. Dan Engkau menjadikan kesedihan (kesulitan), jika Engkau kehendaki pasti akan menjadi mudah.

(Ibnu Hibban)

PERSEMBAHAN

Tesis ini persembahkan kepada :

1. Bapak dan Ibu tercinta (Ahmad Mahful dan Saudah) beserta keluarga yang tidak henti-hentinya selalu mendo'akan dan memberi dukungan, baik secara *moril* maupun *materiil*;
2. Suami tercinta (Edi Safrudin) beserta kedua anakku (Azzam Hajju Safrudin dan Ahsan Hafidz Safrudin) yang selalu jadi *imunbooster*, yang tiada lelah dan bosan selalu memberi dukungan baik susah maupun senang;
3. Almamater

ABSTRAK

Kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan merupakan satu langkah pemerintah Kota Semarang untuk memberikan pelayanan terhadap korban kekerasan terutama terhadap perempuan dan anak. Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan, efektifitas Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Seruni Kota Semarang dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan serta hambatan dan solusi dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.

Tujuan penelitian ini adalah (1) Mengetahui dan menganalisis Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang. (2) Menganalisis efektifitas Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Seruni Kota Semarang dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. (3) Menganalisis dalam mengatasi hambatan dan solusi pelaksanaan kebijakan dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.

Metode yang digunakan peneliti adalah pendekatan hukum secara yuridis sosiologis dan spesifikasi dalam penelitian ini adalah termasuk deskriptif analitis. Adapun sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah data primer yang diperoleh dari studi lapangan wawancara dengan DP3A Kota Semarang, PPT Seruni Kota Semarang dan korban. Dan data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan. Data Analisa secara kualitatif. Permasalahan dikaji dengan teori kebijakan dan efektifitas hukum.

Hasil dari penelitian bahwa Kebijakan daerah terhadap perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan belum berjalan menyeluruh karena diperlukan sumber yang mendukung kebijakan berjalan efektif antara lain anggaran, sumber daya manusia, sarana dan prasana. Minimnya upaya pencegahan yang dilakukan oleh Pemerintah apalagi dimasa pandemi ini. SOP dan Perwal untuk kebijakan ini juga belum mengatur secara khusus sehingga layanan belum bisa maksimal. Efektifitas PPT Seruni dalam memberikan pelayanan belum sepenuhnya efektif dari sisi layanan menjadi tidak maksimal karena pada pandemi belum adanya Standar operasional layanan yang harus diberikan kepada korban.

Kata Kunci : Kebijakan pemerintah daerah, perlindungan perempuan dan anak, tindak kekerasan

ABSTRACT

The Proliferation of protection of women and children from violence is one step toward the Semarang city government to render service to victims of violence mainly to women and children. The problem in this study is: inconsistency of local government in providing protection of women and children from violence, the effectiveness of the united service center (PPT) Seruni of the Semarang city in stemming the protection for women and children from violence and obstacles and solutions in providing protection for women and children from violence in the Semarang city.

The purpose of the study is (1) to analyze local government policies on providing protection of women and children from violence in the Semarang city. (2) analyzing the effectiveness of the united service center (PPT) Seruni the Semarang city union in providing protection for women and children from violence. (3) analyzing policy enforcement barriers and solutions to delivering women and children protection from violence in the Semarang city. The method used by researchers was a sociological jurisdictional approach and specification in the study included analytical descriptive analyses. As for the resources and data types in the research, it is the primary data that comes from an interview field study with the district-city Semarang, PPT Seruni Semarang city and victims. And secondary data obtained from literature studies. Qualitative analysis data. The problem is solved with policy theory and legal effectiveness.

The results of the study that regional policies against the protection of women and children from violence have not been made comprehensive because of the need for resources, tools and infrastructure. Government have limited prevention efforts, especially at the time of the pandemic. The scope and delivery of this policy also has not been set up specifically so that service can not be maximum. The effectiveness of the PPT Seruni service has not been fully effective from the service's side to its maximum, as at the latest there is no standard of operational service to be given to the victims.

key words: local government policy, women and child protection, follow-through violence

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah, Penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT. Atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya, kemudahan yang telah diberikan, doa-doa yang terkabulkan, dan kasih sayang-Nya yang tiada henti, sehingga Tesis yang berjudul “**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK DARI TINDAK KEKERASAN (Studi di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang)**” dapat terselesaikan tepat pada waktunya.

Maksud dan tujuan dari penulisan tesis ini adalah untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat guna menyelesaikan Program Pasca Sarjana (S2) Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang. Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini tidak dapat terlaksana tanpa bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Drs. Bedjo Santoso MT Phd, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
2. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H, SE, Akt, M.Hum, Selaku Dekan Fakultas Hukum Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
3. Ibu Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H, M.Hum, Selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang dan selaku Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan serta petunjuk dengan sabar dalam penyusunan tesis ini sampai selesainya penyusunan tesis ini;
4. Bapak Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H, Sp.N, M. Hum selaku dosen pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan serta dorongan dalam penulisan tesis ini;
5. Tim Penguji, yang berkenan memberikan kritik dan saran yang bersifat membangun dalam menyusun tesis ini;
6. Bapak/Ibu Dosen Pengajar Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, atas bantuan dan pemberian ilmu yang berguna

selama mengikuti proses perkuliahan atas bimbingan, kritik dan saran yang diberikan selama ini;

7. Staf Pengajar dan karyawan serta petugas perpustakaan Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, atas bantuannya selama ini;
8. Bapak dan Ibu beserta keluarga besarku tercinta yang senantiasa berdo'a serta memberikan dorongan dan dukungan baik secara moril dan materiil;
9. Suami dan kedua anakku tercinta yang selalu menjadi imunbooster menemani, membantu memberi motivasi dan dukungan penuh;
10. Teman-teman seangkatan Magister Ilmu Hukum, terima kasih atas bantuan dan kerjasamanya yang telah banyak membantu sejak awal hingga selesainya tesis ini;
11. Seluruh pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu, yang telah memberikan bantuan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Tak ada gading yang tak retak, demikian pula halnya dengan tesis ini, oleh karena itu segala kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan. Semiga Allah SWT. Membalas budi baik dan amalannya yang diberikan kepada penulis.

Penulis berharap penelitian ini berguna bagi Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang pada khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya.

Semarang, 12 Agustus 2021

Yang membuat Pernyataan

ROUDLATUL MAUNAH

MH. 20301700041

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN KEASLIAN PENELITIAN.....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN UNGGAH PENELITIAN	v
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Kerangka Konseptual.....	9
F. Kerangka Teoritis.....	14
G. Metode Penelitian.....	27
H. Sistematika Penulisan.....	34
I. Jadwal Penelitian.....	35

BAB	II. TINJAUAN PUSTAKA	
	A. Kebijakan Publik.....	36
	B. Pengaturan Perlindungan Perempuan dan Anak.....	44
	C. Perlindungan Perempuan dan Anak dalam prespektif Hukum Islam.....	59
	D. Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak.....	64
BAB	III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	A. Kebijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam memberikan Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan.....	73
	B. Efektifitas Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang dalam memberikan Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan.....	80
	C. Hambatan dan Solusi dalam pelaksanaan Kebijakan terkait Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan.....	93
BAB	IV. PENUTUP	
	A. Kesimpulan.....	98
	B. Saran.....	101
	DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kekerasan merupakan isu yang sangat kompleks seperti halnya di Indonesia. Terlebih Status dan kondisi perempuan dan anak di Indonesia adalah paradox karena fenomena tindakan kekerasan yang dialami perempuan dan anak saat ini cenderung dari tahun ke tahun semakin meningkat apalagi di masa pandemi ini.

Kekerasan dilakukan ketika timbul anggapan sosial bahwa perempuan melampaui batas yang telah ditetapkan dalam peran sosial, lalu muncul keabsahan untuk melakukan kekerasan terhadap perempuan.¹

Ketika kebanyakan negara di dunia menggelar kebijakan *lock down* dalam kaitan penyebaran virus corona yang menyebabkan *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19), para suami-istri menghabiskan banyak waktu tinggal di rumah bersama. Ternyata kumpul-kumpul keluarga dalam periode 24 jam sehari tersebut meningkatkan kasus KDRT. Peningkatannya bahkan drastis, dengan korbannya mayoritas perempuan dan anak.²

Kekerasan terhadap Perempuan dan anak atau kekerasan berbasis gender merupakan fenomenal sosial yang makin marak akhir-akhir ini. Tidak Cuma itu, aspek intensitas dan variasi bentuk kasusnya juga meningkat. Kekerasan dalam rumah tangga (KDRT),Perkosaan, pelecehan seksual, perdagangan perempuan, eksploitasi seksual, kekerasan psikis, penelantaran, pemukulan dan lain-lainnya akan terus di temui dalam kehidupan sehari-hari.

¹Sumy Hastry Purwantri, 2021, *Kekerasan pada Anak dan Wanita*, Rayyana Komunikasindo, Jakarta Timur, h. 425.

²ibid, h. 426

Pendapat lain di kemukakan oleh Abdul Wahid dkk. Mereka mengatakan bahwa kekerasan merupakan wujud perbuatan yang lebih bersifat fisik yang mengakibatkan luka, cacat sakit, atau penderitaan pada orang lain. Secara Yuridis konstitusional negara Indonesia bahkan keluarga, berhak mendapatkan perlindungan rasa aman, pencegahan dan penindakan terhadap pelaku kekerasan, hal ini sesuai dengan falsafah Pancasila (sila kedua: “Kemanusiaan yang adil dan beradab”, sila kelima : “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”) dan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 dalam pasal 28 G ayat (1) : “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu merupakan hak asasi”. Ayat (2) : “setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.³

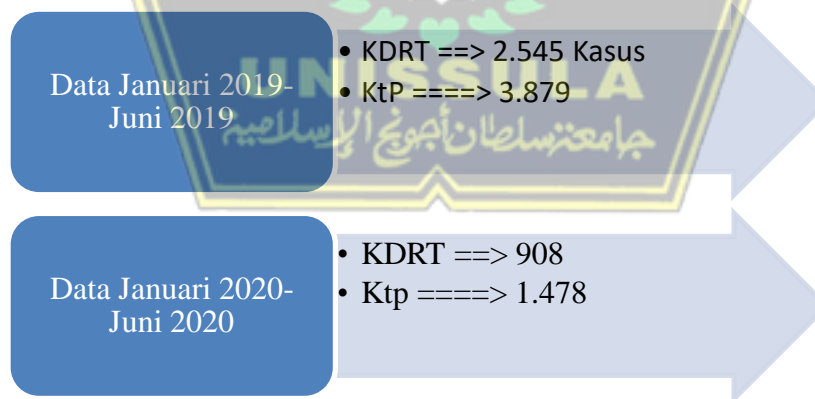
Perbuatan tindak pidana kekerasan juga diatur dan diancam dalam KUHP (Kita Undang-Undang Hukum Pidana) kemudian semakin diperkuat dengan dengan Perundang-undangan Nomor 24 tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT, UU No.17 tahun 2016 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Pada saat yang sama, telah lahir berbagai produk kebijakan di daerah yang mendorong pemberian layanan bagi perempuan dan anak korban kekerasan secara terpadu dan berkelanjutan dalam lingkup rumah tangga.⁴

³Tim Redaksi Fokusmedia, 2011, *UUD'45 Dan Amandemennya*, Fokusmedia, Bandung, h.20

⁴ G.Widiartana, 2009, *Kekerasan Dalam Rumah Tangga (perspektif perbandingan hukum)*, Atmajaya, Yogyakarta, h.5-7

Hal ini menjadi penting, meskipun negara telah mengeluarkan beberapa peraturan legal, namun pada perkembangan dewasa ini menunjukkan bahwa tindak kekerasan baik fisik, psikis, seksual dan penelantaran faktanya masih sering terjadi dan yang menjadi korban kekerasan kebanyakan adalah perempuan dan anak yang menjadi kelompok rentan.

Data Simfoni PPA per 3 Juni 2020 menunjukkan bahwa kasus kekerasan terhadap perempuan (KtP) dan KDRT sesudah Penetapan Perpanjangan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana (PPSKTDB) sejak 29 Februari s.d. 3 Juni 2020 yaitu 499 kasus KtP dan 319 KDRT dibanding periode sebelumnya 1 Januari s.d. 28 Februari 2020, yaitu: 979 kasus KtP dan 589 KDRT. Ini berarti ada penurunan laju pertambahan dari 17 kasus KtP per hari menjadi 5 kasus per hari, sementara kasus KDRT dari 10 kasus per hari menjadi 3 kasus per hari. Sementara data Simfoni PPA periode 1 Januari s.d. 3 Juni 2019 adalah 3.879 kasus KtP dan 2.546 KDRT dibandingkan data periode yang sama tahun 2020 yaitu 1.478 kasus KtP dan 908 KDRT menunjukkan penurunan kasus KtP sekitar 62% dan 64% untuk KDRT.



Vennetia menambahkan walaupun data tersebut di atas menunjukkan penurunan laju pertambahan KDRT sampai 70% dan selisih jumlah kasus sampai 60% dari masa sesudah PPSKTDB dibanding tahun-tahun sebelumnya, namun situasi ini belum dapat dikatakan menggembirakan. “Besarnya dugaan bahwa tingkat KDRT masih sama banyaknya

dengan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini bisa jadi karena dampak kebijakan WFH dan PSBB yang membuat perempuan korban kekerasan dapat saja kehilangan akses untuk melaporkan kasus KDRT yang dialaminya. Terutama di wilayah yang sarana dan prasarana komunikasi dan transportasinya tidak mendukung untuk mendapatkan akses layanan bagi perempuan korban kekerasan. Selain itu, kebijakan WFH dapat membuat pusat penyedia layanan di suatu wilayah tidak dapat berfungsi secara optimal.⁵

Sedangkan pada data Komnas Perempuan jumlah kasus Kekerasan terhadap Perempuan (KtP) sepanjang tahun 2020 sebesar 299.911 kasus, terdiri dari kasus yang ditangani oleh: [1] Pengadilan Negeri/Pengadilan Agama sejumlah 291.677 kasus. [2] Lembaga layanan mitra Komnas Perempuan sejumlah 8.234 kasus. [3] Unit Pelayanan dan Rujukan (UPR) Komnas Perempuan sebanyak 2.389 kasus, dengan catatan 2.134 kasus merupakan kasus berbasis gender dan 255 kasus di antaranya adalah kasus tidak berbasis gender atau memberikan informasi.

Penurunan signifikan jumlah kasus yang terhimpun di dalam Catahu Komnas Perempuan 2021 menunjukkan bahwa kemampuan pencatatan dan pendokumentasian kasus KtP di lembaga layanan dan di skala nasional perlu menjadi prioritas perhatian bersama. Sebanyak 299.911 kasus yang dapat dicatat pada tahun 2020, berkurang 31% dari kasus di tahun 2019 yang mencatat sebanyak 431.471 kasus. Hal ini dikarenakan kuesioner yang kembali menurun hampir 100% dari tahun sebelumnya. Pada tahun sebelumnya jumlah pengembalian kuesioner sejumlah 239 lembaga, sedangkan tahun ini hanya 120 lembaga. Namun sebanyak 34% lembaga yang mengembalikan kuesioner menyatakan bahwa terdapat peningkatan pengaduan kasus di masa pandemi. Data

⁵<file:///G:/KEMENTERIAN%20PEMBERDAYAAN%20PEREMPUAN%20DAN%20PERLINDUNGAN%20ANAK-.html>

pengaduan ke Komnas Perempuan juga mengalami peningkatan drastis 60% dari 1.413 kasus di tahun 2019 menjadi 2.389 kasus di tahun 2020.⁶

Sebagai bentuk respon kepedulian Pemerintah Daerah untuk meminimalisir tingginya jumlah tindakan kekerasan yang terjadi di beberapa wilayah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah bersama masyarakat dituntut untuk melakukan upaya pencegahan dan perlindungan bagi korban tindakan kekerasan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah bersama masyarakat berkewajiban melakukan upaya pencegahan, perlindungan, pemulihan terhadap korban kekerasan berbasis gender dan anak. Sesuai dengan apa yang diamanatkan didalam undang-undang tersebut, maka untuk menjamin perlindungan korban dari tindakan kekerasan yang dari tahun ke tahun meningkat. Maka dibentuklah Pusat Pelayanan Terpadu disetiap pemerintahan Kabupaten/Kota. PPT (Pusat Pelayanan Terpadu) merupakan serangkaian kegiatan untuk melakukan perlindungan bagi korban kekerasan berbasis gender dan anak yang dilaksanakan secara bersama-sama oleh instansi atau lembaga terkait sebagai satu kesatuan penyelenggaraan, upaya pencegahan, penanganan pengaduan, pelayanan kesehatan, rehabilitasi psikososial, penegakan bantuan hukum, pemulangan dan reintegrasi sosial bagi korban kekerasan berbasis gender dan anak.

Melihat kondisi di Kota Semarang yang termasuk salah satu daerah zona merah rawan tindakan kekerasan terhadap perempuan dan anak di Jawa Tengah, tentunya sangat diperlukan penanganan yang serius dengan melibatkan pihak pemerintah dalam rangka penanganan tindakan kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak di Kota Semarang. Sehingga dibentuklah PPT SERUNI Kota Semarang berdasarkan Peraturan Walikota

⁶ <file:///G:/Komnas%20Perempuan.html>

Semarang yang sudah diperbaharui melalui SK Walikota No.463/354 tahun 2020 tentang Pembentukan Tim Pelayanan Terpadu Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan dan anak Seruni Kota Semarang, untuk membangun jaringan kerjasama antar institusi lintas sector untuk mengembangkan pelayanan terpadu bagi korban kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang.

PPT Seruni adalah organisasi yang mempunyai kepedulian terhadap persoalan perempuan dan anak. PPT Seruni ini berfungsi untuk melakukan pelayanan terpadu bagi perempuan dan anak sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing. Secara aturan atau dasar hukum, perlindungan perempuan dan anak terutama perempuan dan anak korban kekerasan telah banyak terbentuk, dan pemerintah daerah dalam hal ini Kota Semarang juga telah memfasilitasi adanya Pusat pelayanan terpadu Seruni dalam penanganan/perindungan terhadap perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang

Pusat Pelayanan Terpadu SERUNI Kota Semarang dalam menangani Perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang belum sepenuhnya berjalan dengan optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari data kekerasan yang ada di Kota Semarang dari tahun ke tahun belum sepenuhnya dapat terselesaikan oleh instansi terkait. Permasalahan selanjutnya kurangnya kesadaran atau pemahaman para instansi terkait akan adanya perlindungan terhadap Perempuan dan anak.

Realitas yang demikian merupakan suatu hal yang menarik untuk dicermati bila dijadikan objek penelitian. Melalui penelitian yang menekankan aspek kajian yuridis sosiologis terhadap efektivitas PPT Seruni, sangat diharapkan diperoleh hasil penelitian yang bermanfaat. Khususnya bagi peningkatan layanan PPT Seruni dalam

penanganan/perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang yang akan datang dan diharapkan dapat lebih berkembang, berdaya dan berhasil guna. Selain itu, terkait sarana prasana yang belum semuanya ada perlindungan keamanan dalam proses tindak lanjut penyelesaian. Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang penulis uraikan, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan (Studi di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang)”.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian yang telah di sebutkan pada latar belakang tesis ini, maka rumusan masalah yang diajukan adalah:

1. Bagaimana Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan?
2. Bagaimana efektifitas Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Seruni Kota Semarang dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan ?
3. Apakah Hambatan dan Solusi dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang ?

C. Tujuan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini dengan judul Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan (Studi di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang), penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.
2. Untuk menganalisis efektifitas Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Seruni Kota Semarang dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan.
3. Untuk menganalisis dalam mengatasi hambatan dan solusi pelaksanaan kebijakan dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat mencapai tujuan yang diinginkan serta dapat diperoleh beberapa manfaat secara teoritis maupun praktis, antara lain sebagai berikut:

1. **Manfaat Teoritis**

Memberikan sumbangan pemikiran dalam administrasi Negara terkait dengan peran Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Dan hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam perbaikan dan peningkatan efektifitas layanan Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Seruni Kota Semarang khususnya dalam memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak dari tindak kekerasan khususnya dalam rangka peningkatan layanan sebagai perwujudan perlindungan Kota Semarang.

2. **Manfaat Praktis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan masukan terhadap Pemerintah Kota Semarang terhadap perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan dalam peningkatan layanan perlindungan perempuan dan anak di Kota Semarang.
- b. Manfaat lainnya dapat dimanfaatkan oleh aktifis-aktifis perempuan, organisasi masyarakat, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) dalam meningkatkan layanan perlindungan khususnya dalam rangka peningkatan kualitas layanan sebagai wujud perlindungan perempuan dan anak di Kota Semarang. Hasil penelitian ini minimal dapat menjadi dasar untuk mengajak semua pihak sehingga berkenan selalu bersama-sama mendukung perlindungan perempuan dan anak agar terwujud perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual pada dasarnya merupakan susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian.⁷ Berdasarkan hal tersebut kerangka konseptual dari objek penelitian untuk penyusunan adalah :

a. Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.⁸ Istilah ini dapat di terapkan pada Pemerintahan, organisasi dan kelompok sector swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat

⁷Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rieneka Cipta, Jakarta, h.103

⁸Tim Redaksi, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Depdiknas, Jakarta,

memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang di inginkan.⁹

Pada pengertian lain dikemukakan bahwa kebijakan adalah *a purposive course of action followed by action or set actors in dealing with a problem with a problem or metier of concern* (...serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).¹⁰

Kebijakan memiliki beragam pengertian. Istilah Kebijakan (policy) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah tujuan (goals), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Perserikatan Bangsa-bangsa sendiri memberrikan makna kebijakan berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas rencana tertentu.¹¹

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternative seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, financial, atau administrative untuk mencapai tujuan eksplisit.

⁹<https://id.m.wikipedia.org/wiki/kebijakan>

¹⁰ Abdul Wahab, Solichin, *Reformasi Pelayanan Publik Kajian dari Perepektif Teori Governace*, Universitas Brawijaya Malang : Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi, 1999.

¹¹ Abdul Wahab, Solichin, 1997, *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, h. 35

b. Efektifitas

Istilah efektifitas berasal dari kata efektif, artinya ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya), manjur atau mujarab, dapat membawa hasil, mulai berlaku tentang peraturan perundang-undangan, peraturan.¹² Kata efektif sendiri merupakan kata kerja, yaitu terjadinya sesuatu akibat atau efek yang dikehendaki dalam perbuatan yang mengandung pengertian di capainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah di tetapkan.¹³ Makna yang lebih luas, efektifitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan organisasi.

Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuannya, maka organisasi tersebut berjalan dengan efektif.¹⁴ Jadi, efektifitas berhubungan dengan berhasil tidaknya sesuatu dalam menggapai tujuan yang telah di tetapkan. Dengan kata lain, penilaian efektifitas harus berkaitan dengan masalah sasaran maupun tujuan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa efektifitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Hidayat yang menjelaskan bahwa : “efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah tercapai. Dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya”.¹⁵

¹²Tim Redaksi, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Depdiknas, Jakarta, h.374

¹³Alie Humaedi, 2015, *Etnografi Bencana: Menakar Peran Para Pemimpin Lokal dalam Pengurangan Resiko Bencana*, LkiS, Yogyakarta, h. 41

¹⁴Abdul Rahman Nur, 2018, *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur:Konsepsi Negara Nachwachtesstaat Menuju Negara Welfare Staat dalam Menata Kota Palopo*, Palopo:Guepedia, h.84-85

¹⁵<http://noebangetz.blogspot.com/2009/07/definisi-atau-pengertian-efektivitas.html>

Efektifitas adalah jangkauan usaha suatu program sebagai suatu sistem dengan sumber daya dan sarana tertentu untuk memenuhi tujuan dan sasaran tanpa melumpuhkan cara dan sumber daya itu serta tanpa memberi tekanan yang tidak wajar terhadap pelaksanaannya.

c. Perlindungan Perempuan dan anak

Perlindungan adalah segala upaya yang ditujukan untuk memberikan rasa aman kepada korban yang dilakukan oleh pihak keluarga, advokat, lembaga sosial, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan pengadilan.¹⁶

Sedangkan Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi Anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.¹⁷

Upaya Perlindungan perempuan dan anak merupakan segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada perempuan dan anak. Untuk mewujudkan perlindungan yang lebih baik, Pemerintah harus dapat melindungi dan menjamin terwujudnya hak-hak korban perempuan dan anak dari kekerasan dan diskriminasi.

¹⁶Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang *Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga*, Bab I ketentuan Umum Pasal 1 angka 4, h. 2

¹⁷Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang *Perlindungan Anak*, Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2, h.2

d. Tindak kekerasan

Kekerasan dalam bahasa Indonesia berarti hal yang bersifat memaksa, tidak mengenal belas kasihan, tidak lemah lembut, atau tindakan yang memaksa atau juga berarti sifat yang kerat atau paksaan.¹⁸

Menurut Abdul Wahid yang dikutip oleh Amran Suadi, kekerasan (violence) adalah wujud perbuatan yang bersifat fisik yang mengakibatkan luka, cacat atau penderitaan pada orang lain. Dalam kutipan yang sama, Tubaggus Ronny selaku ahli kriminologi, menyatakan bahwa kekerasan adalah perbuatan ancaman atau tindakan fisik yang bertentangan dengan Undang-undang dan mengakibatkan kerusakan harta benda, fisik atau kematian seseorang atau sekelompok. Amran Suadi sendiri menyebutkan kekerasan bisa dalam bentuk fisik, psikis, ekonomi maupun seksual.¹⁹

Berdasarkan uraian diatas tersebut, maka dapat dipahami bahwa kekerasan merupakan tindakan berupa lisan amupun perbuatan yang dapat menyakiti seseorang sebagai korbannya. Dalam konstek ini, objek kekerasan yang dimaksud adalah perempuan dan anak. Dengan demikian, maksud kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan suatu tindakan yang dilakukan terhadap perempuan dan anak baik berupa fisik, psikis, seksual maupun penelantaran.

F. Kerangka Teoritis

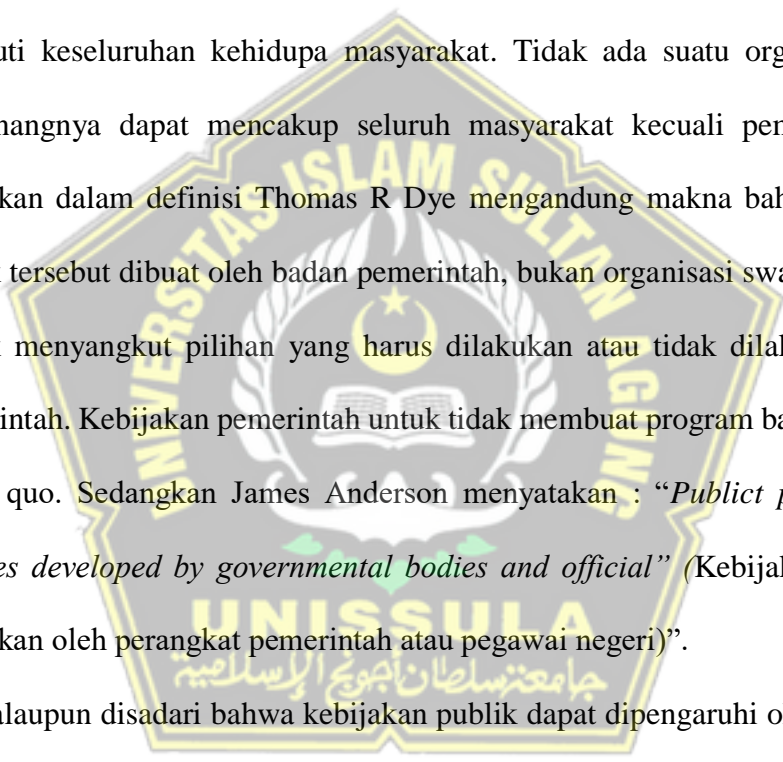
a. Teori Kebijakan Publik

Teori kebijakan publik menurut pendapat Thomas R Dye sebagai berikut :

Whatever goverment choose to do not do (Kebijakan publik adalah apa saja keputusan

¹⁸Ibid h. 698

¹⁹Amran Suadi dan Mardi Candra, 2016, *Politik hukum: Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam serta Ekonomi Syariah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h.123

pemerintah untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah disamping yang dilakukan pemerintah ketika menghadapi suatu masalah publik. Definisi ini dibuatnya dengan menghubungkan pada beberapa definisi lain dari David Easton, Lasswell dan Kaplan, dan Carl Friedrich. Easton menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. “ ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Definisi kebijakan dalam definisi Thomas R Dye mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada status quo. Sedangkan James Anderson menyatakan : “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and official*” (Kebijakan publik adalah kebijakan oleh perangkat pemerintah atau pegawai negeri)”.

Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Sehingga kebijakan publik difahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian dan industri, pertahanan dan sebagainya.²⁰

²⁰ Esmi Warrasih, 2005, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologi*, Suryandaru Utama, Semarang, h.75

David Easton berpendapat bahwa ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.²¹

Contoh kebijakan adalah : (1) Undang-undang, (2) Peraturan Pemerintah, (3) Keppres, (4) Kepmen, (5) Perda, (6) Keputusan Bupati, dan (7) Keputusan Direktur. Setiap kebijakan yang dicontohkan disini adalah sifatnya mengikat dan wajib dilaksanakan oleh objek kebijaka. Contoh diatas juga memberi pengetahuan pada kita semua bahwa ruang lingkup kebijakan dapat bersifat makro, meso dan mikro.²²

Kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengendalikan pemerintahannya. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kebijakan publik dan hukum mempunyai peranan yang penting. Efektifitas implementasi kebijakan publik akan terlihat dari dampak yang terjadi di masyarakat. Apabila dampak yang terjadi positif, dapat dikatakan implementasi kebijakan efektif, demikian juga sebaliknya apabila dampak yang terjadi adalah negatif atau tidak sesuai dengan harapan pemerintah berarti implementasi tidak efektif.

Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh Pemerintah atau negara. Dengan demikian perilaku atau perbuatan yang tidak sesuai dengan Pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik menjadi tidak efektif.

²¹ A.G. Sudarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 2

²² Dunn, William N, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Diterjemahkan Samodra Wibawa, dkk, Edisi ke 2, Jakarta, h.23

b. Teori Efektifitas Hukum

Teori efektifitas memperlihatkan keanekaragaman dalam hal indikator penilaian tingkat efektifitas suatu hal. Secara umum, efektifitas suatu hal diartikan sebagai keberhasilan dalam pencapaian target atau tujuan yang telah ditetapkan.

Apabila melihat efektifitas dalam bidang hukum, Achmad Ali²³ berpendapat bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektifitas dari hukum, maka pertama-tama harus dapat mengukur “sejauhmana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati”. Lebih lanjut Achmad Ali pun mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang mempengaruhi efektifitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Menurut Suriyono²⁴ efektifitas merupakan hubungan antara keluaran suatu pusat tanggungjawab dengan sasaran yang mesti dicapai, semakin besar kontribusi dari keluaran yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka dapat dikatakan efektif pula unit tersebut.

Gibson dkk memberikan pengertian efektivitas dengan menggunakan pendekatan sistem yaitu (1) seluruh siklus input-proses-output, tidak hanya output saja dan (2) hubungan timbal balik antara organisasi dan lingkungannya. Dan menurut Cambel J.P²⁵ pengukuran efektifitas secara umum dan yang paling menonjol adalah :

- a. keberhasilan program

²³ Achmad Ali, 2010, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Vol.1, Kencana, Jakarta, h.375

²⁴ Supriyono, 2000, *Sistem Pengendalian Manajemen*, Universitas Diponegoro, Semarang, h. 29

²⁵ Cambel, 1989, *Riset dalam efektivitas Organisasi*, terjemahan Salut Simamora, Erlangga, Jakarta, h. 121

- b. keberhasilan sasaran
- c. kepuasan terhadap program
- d. tingkat input dan output
- e. pencapaian tujuan menyeluruh

Sehingga efektifitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, secara komprehensif, efektifitas dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk dapat melaksanakan semua tugatugas pokoknya atau untuk mencapai sasaraan yang telah ditentukan sebelumnya.

Efektivitas hukum sebagaimana yang disampaikan oleh Donald Black merupakan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum yang berupaya membandingkan antara realitas hukum dengan idealitas hukum.²⁶ Secara umum, studi mengenai efektivitas hukum selalu berkaitan dengan terjadinya jengjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dan hukum dalam teori (*law in book/theory*).²⁷

Tema pokok dari pembahasan mengenai efektivitas hukum adalah untuk menelaah apakah hukum itu berlaku, dan untuk mengetahui berlakunya hukum. Karena studi efektivitas hukum berkaitan dengan perilaku hukum, maka sebagaimana yang disampaikan oleh Lawrence M. Friedman bahwa perilaku hukum dipengaruhi oleh dua hal yaitu motif dan gagasan. Motif merupakan alasan mengapa orang melaksanakan atau tidak suatu aturan hukum, sedangkan gagasan berkaitan dengan tingkat pendidikan dan pengetahuan warga negara tentang aturan hukum itu.

²⁶ Istilah yang sering dipakai antara lain pertentangan antara *das sein* dan *das sollen*. Lebih lanjut dalam Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut, 1988, **Hukum, Politik, dan Perubahan Sosial**, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, h. 28.

²⁷ Soleman B. Taneko, 1993, **Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 48.

Berdasarkan kategorinya, perilaku hukum tersebut dibagi menjadi empat kategori²⁸ yaitu: (i) Kepentingan sendiri, yang dapat dicontohkan berkaitan dengan kemauan seseorang untuk menaati rambu-rambu lalu lintas, meski pun dia tidak mengerti UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. (ii) Sensitif terhadap sanksi, dapat dicontohkan bahwa orang tidak akan mau mengedarkan narkoba bukan karena ia tahu bahwa itu salah, melainkan karena dia takut dengan sanksi yang berat (khususnya hukuman mati). (iii) Tanggapan Pengaruh Sosial, hal ini dapat dicontohkan ketika ada suatu kelompok masyarakat adat dengan ajaran “manusia dan alam bersaudara” maka dengan sendirinya kelompok masyarakat adat itu tidak akan menebang pohon atau merusak lingkungan bukan karena tahu akan undang-undang, melainkan karena ia melaksanakan apa yang diyakini kelompoknya. Dan yang terakhir, (iv) Kepatuhan, hal ini dapat dicontohkan apabila ada orang yang membayar pajak tepat waktu karena jika tidak membayar tepat waktu maka ia takut akan didatangi oleh petugas pajak dan yang bersangkutan juga malas berurusan dengan para pejabat/petugas.

Teori efektivitas hukum, selain dipengaruhi oleh empat hal di atas, menurut Soerjono Soekanto²⁹ efektif atau tidaknya hukum ditentukan oleh lima faktor yaitu:

- a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang), faktor ini mencoba melihat apakah undang-undang yang dibuat sudah sesuai dengan volkgeist suatu masyarakat atau tidak. Karena jika sesuai, maka faktor hukum ini dapat dilaksanakan dan dijalankan oleh masyarakat sehingga hukum tersebut dapat dianggap efektif.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ria Ayu Novita, Agung Basuki Prasetio, dan Suparno, “Efektivitas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Tanah Kering) di Desa Bringin, Kecamatan Bayan, Kabupaten Purworejo”, Diponegoro Law Journal Vol. 6 No. 2, tahun 2017, h.4.

- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak yang membentuk dan menerapkan hukum. Hal ini berkaitan dengan kepribadian dan mentalitas para pembuat undang-undang (DPR bersama Presiden) dan Penegak hukum (Kejaksaan, Kepolisian, dan lembaga judisial). Pada faktor ini, peran petugas pembuat undang-undang dan penegak hukum menjadi yang utama dalam mengefektifkan setiap aturan hukum di dalam masyarakat, sebagaimana yang dikatakan oleh B.M. Taverne,³⁰ yaitu: *“geef me goede rechter, goede rechter commissarissen, goede officieren van justitieen, goede politie ambtenaren, en ik zal met een slecht wetboek van strafprosesrecht het goede beruken”* (Berikan aku hakim, jaksa, polisi, dan advokat yang baik, maka aku akan berantas kejahatan meskipun tanpa secarik undang-undang pun), atau dengan kata lain (Berikan aku hakim, jaksa, polisi, dan advokat yang baik, maka dengan undang-undang yang buruk sekalipun akan kudatangkan keadilan).
- c. Faktor sarana atau fasilitas pendukung, Sarana secara umum dibagi dua, yaitu sarana fisik dan non-fisik. Sarana fisik seperti kantor, gedung, gudang, jumlah pegawai, dan lain sebagainya. Sedangkan sarana non-fisik meliputi perangkat lunak/software, data base, keterampilan/kemampuan petugas, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, faktor sarana dan failitas pendukung juga memiliki andil yang besar dalam mengefektifkan suatu aturan dalam masyarakat.

³⁰ Hendro Eko Triyulianto, Madiasa Abisar, Sunarmi, Mahmud Mulyadi, *“Penerbitan Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) Online Sebagai Upaya Transparansi Polri dalam Penyidikan Tindak Pidana (Studi di Polrestabes Medan)”*, USU Law Journal Vol. 6, No. 3, April 2018, h. 80.

- d. Faktor masyarakat, faktor ini menitikberatkan pada situasi dan kondisi masyarakat itu sendiri. Salah satu indikator mengenai efektivitas hukum yang berkaitan dengan faktor masyarakat antara lain: tingkat pendidikan, pengetahuan hukum masyarakat, pekerjaan masyarakat, tingkat pendapatan masyarakat, dan lain sebagainya.
- e. Faktor kebudayaan, merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum dalam masyarakat. Faktor budaya juga melihat dimensi kelakuan dan kepatutan masyarakat setempat, terutama masih eksis atau tidaknya hukum adat yang berkembang di suatu masyarakat tertentu. Karena meski merupakan hukum yang tidak tertulis, masyarakat justru lebih menaati hukum adat daripada hukum yang tertulis. Salah satu contohnya adalah terkait dengan lingkungan masyarakat yang identik dengan lingkungan pesantren yang beberapa diantaranya menolak program Keluarga Berencana (KB) dari pemerintah. Oleh karena itu perlu pendekatan khusus supaya masyarakat dapat melaksanakan undang-undang tertulis yang dibuat oleh pemerintah dan DPR untuk dapat diefektifkan kepada masyarakat.

Teori efektifitas hukum hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita³¹yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektifitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparatur hukum (hakim, jakasa, polisi dan penasehat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

³¹ Romli Atmasasmita, 2001, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, h.55

Menurut Soerjono Soekanto³² efektif adalah taraf sejauhmana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat hukum itu mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun mengubah perilaku hukum.

Faktor-faktor lain yang mempengaruhi efektivitas hukum di masyarakat juga disampaikan oleh Fuller,³³ yang mengemukakan adanya “*the eight principles of legality*”, yaitu: (i) harus ada norma dan kaidah yang terlebih dulu dianut dalam masyarakat, (ii) peraturan yang dibuat harus disosialisasikan secara layak, tidak hanya dalam fiksi hukum bahwa semua orang dianggap mengetahui undangundang setelah diundangkan, (iii) rumusan aturan dibuat dengan jelas untuk menghindari penafsiran hukum, (iv) peraturan tidak boleh berlaku surut, sesuai dengan asas legalitas yang berlaku universal, (v) hukum mengatur hal kongkrit dan realistis, sehingga mudah dilaksanakan, (vi) hukum tidak boleh ada pertentangan satu dengan yang lainnya, (vii) hukum harus konsisten, tidak sering berubah dan bersifat adhoc, dan (viii) ada kecocokan antara antara peraturan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Ketika menyikapi sejauhmana efektifitas hukum telah dilakukan, maka pertama harus dapat mengukur sejauhmana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi

³² Soerjono Soekanto, 1988, *Efektifitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, CV. Ramadja Karya, Bandung, h. 80

³³ Triana Sofiani, “*Efektivitas Mediasi Perkara Perceraian Pasca PERMA Nomor 1 tahun 2008 di Pengadilan Agama*”, Jurnal Penelitian Vol. 7 No. 2, November 2010, h. 3.

sasaran ketaatannya, maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.³⁴

Derajat efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa :³⁵ “ kesadaran hukum yang mengakibatkan warga masyarakat mematuhi ketentuan yang berlaku. Sebaliknya, apabila kesadaran hukum sangat rendah, maka derajat kepatuhan terhadap hukum juga tidak tinggi.”

Efektifitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (law in action) dengan hukum dalam teori (law in theory) atau dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara law in the book dan law in action.³⁶

Berdasarkan teori-teori tersebut di atas, pembedaan dan ancamannya dapat efektif untuk memperkuat dan menghadirkan ketertiban hukum. Mengingat bahwa pembedaan merupakan suatu hal yang paling efektif dalam menjaga tata tertib sosial dan meningkatkan perubahan sosial yang konstruktif manakala ia dihubungkan dengan pola-pola tingkah laku yang sah dan terinternalisasi.

Membicarakan tentang efektifitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap

³⁴ Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Edisi Pertama, Cetakan kesatu, Rajawali Press, Jakarta, h.375.

³⁵ Soerjono Soekantor, 1985, *Efektifitas Hukum dan Peranan Saksi*, Remaja Karya, Bandung, h.7

³⁶ Soleman B Taneko, *Pokok-pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta, H.47-48

hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu aturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektifitas hukum atau perundang-undangan tersebut telah dicapai.

c. **Teori Perlindungan Hukum dalam perspektif Hukum Islam**

Perlindungan hukum merupakan perkembangan dari teori perlindungan hak asasi manusia yang mengalami perkembangan pesat pada abad ke 19. Perlindungan hukum menurut Fitzgerald (dalam Satjipto Rahardjo) yang menyatakan bahwa perlindungan hukum merupakan upaya untuk dapat mengorganisasikan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat supaya tidak terjadi gesekan antar-kepentingan dan dapat menikmati hak-hak yang diberikan oleh hukum.³⁷ Senada dengan hal tersebut, Mukhtie A. Fadjar menegaskan bahwa perlindungan hukum berkaitan dengan upaya untuk menyeimbangkan antara hak dan kewajiban.³⁸ Karena, ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban dapat menimbulkan masalah hukum, terlebih lagi ketika kewajiban dijadikan sebagai primary role bagi warga negara yang justru dilain sisi hak-

³⁷ Luthvi Febryka Nola, *“Upaya Perlindungan Hukum Secara Terpadu Bagi Tenaga Kerja Indonesia (TKI)”*, Jurnal NEGARA HUKUM Vol. 7 No. 1, Juni 2016, h. 40.

³⁸ Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, *“Aspek Yuridis Perlindungan Hukum dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas”*, Jurnal Pandecta Vol. 13 No. 1, Juni 2018, h. 54.

hak nya justru dikebiri dan diabaikan pemenuhannya yang justru bertentangan dengan asas hukum, yaitu ubi ius ibi remidium.³⁹

Perlindungan hukum bagi masyarakat Indonesia idealnya berdasarkan atas asas perlindungan hukum bagi rakyat.⁴⁰ Asas perlindungan hukum bagi rakyat berdasarkan pada pandangan bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama dan sederajat di hadapan hukum (*equality before the law*) sehingga tidak diperbolehkannya adanya pembedaan, terlebih lagi adanya diskriminasi atas dasar suku, agama, ras, antar golongan, paham politik tertentu, status sosial, dan sentimen-sentimen sosial kemasyarakatan lainnya. Oleh karena itu, sebagaimana yang dikemukakan oleh Paton bahwa pemberian hak dan kedudukan yang sama dalam hukum terhadap warga negara tidak hanya mengandung unsur perlindungan terhadap kepentingan, tetapi juga berkaitan dengan kehendak.⁴¹ Sehingga, teori perlindungan hukum di sini juga menekankan pentingnya negara untuk hadir dalam upayanya untuk menjaga dan melindungi warga negaranya dari produk-produk hukum yang justru bersifat represif dan diskriminatif supaya amanat pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat yang berbunyi “.....melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.....” dapat terlaksana secara maksimal.⁴²

³⁹ Dalam terjemahan secara leksikal dalam Bahasa Inggris yaitu where there is a right, there is a remedy. Lebih lanjut dalam Davis Mosmeyer, “Ubi Jus Ibi Remidium: The Gap In Texas Court’s Protection of Mineral Owners Against Unpermitted Seismic Exploration Without Physycal Entry”, *Baylor Law Review* Vol. 68 No. 3, Desember 2016, h. 799. Dalam Bahasa Indonesia istilah ini berarti “Di mana ada hukum, di situ ada kewenangan untuk menuntut”. Lebih lanjut dalam Titon Slamet Kurnia, “*Mahkamah Konstitusi sebagai Human Right Court*”, *Jurnal Konstitusi* Vol. 11 No. 1, Maret 2014, h. 161.

⁴⁰ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, h. 19-20.

⁴¹ Malahayati, Amrizal, dan Muhammad Nasir. “*Konsep Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia Terhadap Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia*”. *Jurnal Hukum Tata Negara NANGGROE* Vol. 4 No. 1. April 2015. h. 5.

⁴² Lebih lanjut dalam *Pembukaan UUD NRI 1945* Alinea keempat.

Perlindungan hukum yang dilakukan dan dijalankan di Indonesia, pada praktiknya tidak secara mutlak menerapkan asas persamaan di dalam hukum (*equality before the law*). Hal ini terjadi karena dalam kondisi-kondisi tertentu perlindungan hukum justru harus dilakukan dengan pembedaan khusus yang bertujuan untuk melindungi hak-hak dan kepentingan warga negara yang dalam istilah hukum sering disebut sebagai *affirmative action*.⁴³ Hal ini dilandasi oleh sebuah prinsip yang menekankan bahwa “diskriminasi adalah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama.

Terkait perlindungan hukum ada dua, yaitu : sarana perlindungan preventif dan sarana perlindungan hukum represif. Sarana perlindungan preventif terutama kaitannya dengan dengan azas *freis ermessen* sebagai bentuk perlindungan hukum secara umum. Sedangkan sarana perlindungan represif di Indonesia di tangani oleh badan-badan Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Instansi Pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi dan badan-badan khusus.⁴⁴ Sarana perlindungan hukum represif yang dilakukan oleh Pengadilan misalnya dalam bentuk penjatuhan pidana kepada pelaku. Salah satu tujuan penjatuhan pidana menurut Andi Hamzah dan Sumangelipu adalah perlindungan terhadap umum (*Protection of the public*)⁴⁵, termasuk di dalamnya perlindungan hukum terhadap korban.

⁴³ Affirmative action atau diskriminasi positif adalah kemudahan dan perlakuan khusus dalam konteks pemenuhan hak-hak warga negara. Lebih lanjut dalam Jazim Hamidi, “**Perlindungan Hukum terhadap Disabilitas dalam Memenuhi Hak Mendapat Pendidikan dan Pekerjaan**”, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM Vol. 4 No. 23, Oktober 2016, h. 663.

⁴⁴ Philips M. Hadjon, 1987, **Perlindungan Hukum bagi rakyat**, Bina Ilmu, Surabaya, h.10

⁴⁵ Andi Hamzah and Sumangalipu, 1985, **Hukum Pidana mati di indonesia, di Masa lalu, kini dan di masa depan**, Ghalia Indonesia, Jakarta, h.15-16

Dalam terminologi agama (Islam), hadirnya agama yang diturunkan Tuhan tentu berpijak pada tujuan kebaikan bersama (*maslahat al-‘ammah*). Tujuan hukum tersebut dijabarkan jelas dalam firman Allah : “*Dan aku tidak mengutusmu kecuali sebagai rahmat sebagai bagi seluruh alam.*”⁴⁶ Teks tersebut merupakan landasan teologis bagi umat manusia untuk menebar kebaikan di muka bumi melalui ajaran agama. Termasuk terwujud dalam salah satu fungsi keluarga secara legal dan bertanggungjawab secara sosial maupun moral.

Dalam terminologi ushul fiqh, perlindungan hukum selaras dengan tujuan hukum, yakni terhadap lima aspek (*al-kulliyat al-khams atau ad-daruriyah al-khams*).⁴⁷ Lima aspek perlindungan itu mencakup agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Ini menegaskan bahwa hukum Islam datang ke dunia membawa misi perlindungan yang sangat mulia, yaitu sebagai rahmat bagi seluruh manusia di muka bumi. Pembuat syari’ah (Allah dan Rosul_Nya) menetapkan syari’ah bertujuan untuk merealisasikan kemaslahatan umum, memberikan kemanfaatan, dan menghindarkan kemafsadatan bagi umat manusia.⁴⁸ Senada dengan pendapat diatas, al-Syathibi, seorang pakar hukum Islam dari kalangan Madzab Maliki, mengembangkan doktrin *Maqashid al-syari’ah* dengan menjelaskan bahwa tujuan akhir hukum Islam adalah satu, yaitu kemaslahatan atau kebaikan dan kesejahteraan umat manusia. Pendapat al-Syathibi didasarkan pada prinsip bahwa Tuhan melembagakan syariah (hukum Islam) demi kemaslahatan manusia, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Eksistensi

⁴⁶ Q.S. Al-anbiya (21): 107

⁴⁷ M. Hasby Ash-Shidieqy, 1976, *Filsafat Hukum Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, h. 188

⁴⁸ Mukhtar Yahya adn Fatchurrahman, 1993, *Dasar-dasar Pembinaan Hukum Islam, Al- Ma’arif*, Bandung, h. 333

perlindungan hukum dalam institusi keluarga menjadi sangat penting, karena keluarga dihadirkan dalam prinsip *mu'asyarah bi al-ma'ruf*.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian digunakan dalam rangka mempermudah proses pelaksanaan penelitian hingga penyusunan hasil penelitian. Sebagai cara ilmiah, metode penelitian adalah sebuah cara ilmiah untuk mempermudah proses atau tahapan penelitian. Metodologi yang digunakan dalam sebuah kegiatan penelitian adalah jalan dan kerangka pemikiran untuk membaca sebuah teks dan realitas.⁴⁹

Metode yang akan digunakan dalam melakukan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian ini, permasalahan pokok yang dijadikan objek adalah Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan (Studi di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang) yang akan di tinjau dengan metode pendekatan Yuridis Sosiologis atau penelitian hukum secara sosiologi, yaitu suatu pendekatan dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data primer di lapangan.⁵⁰

Melalui metode pendekatan Yuridis Sosiologis ini, harus melihat fakta tentang bagaimana Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan (Studi di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang) serta masalah yang muncul sekaligus solusinya selama ini. Realitasnya ini

⁴⁹Moleong, Lexy. 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja, Rosdakarya, Bandung, Hal. 22

⁵⁰Kartini, Kartono, 1976, *Pengantar Metodologi Research*, Alumni Bandung, Bandung, Hal.7

harus dikaji dengan menggunakan aturan-aturan hukum yang berlaku, khususnya tentang perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan.

Pengkajian itulah yang nanti akan menghasilkan suatu kesimpulan sudah sesuai aturan-aturan hukum. Demikian halnya penyelesaian masalah yang muncul dan agar nanti dapat menjadi saran pendukung upaya perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.

Dengan pendekatan itulah, kebenaran fakta hukum sesuai aturan dan fakta di lapangan akan diuji secara ilmiah melalui penganalisaan yang harus dilakukan dengan cermat dan ilmiah. Hal ini dimaksudkan agar hasil penganalisaan sebagai bentuk pembahasannya tentang Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan (Studi di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang), dapat bermuara pada kesimpulan yang sebenarnya.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu menggambarkan keadaan dari objek yang diteliti dan sejumlah factor-faktor yang mempengaruhi data yang diperoleh itu dikumpulkan, disusun, dijelaskan kemudian dianalisis. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan melukiskan tentang suatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu.⁵¹

Melalui pendiskripsian tersebut diharapkan dapat ditemukan, ada atau tidak gejala-gejala kesesuaian antara objek penelitian dengan aturan-aturan yang berlaku. Semua

⁵¹Ibid, h.35.

fakta lapangan yang di deskripsikan diharapkan akan dapat ditarik kesimpulan yang kemudian dijabarkan di dalam hasil penelitian dan pembahasan secara khusus.

Dengan spesifikasi penelitian itulah diharapkan ada penjabaran yang lengkap dan layak untuk disajikan dalam bentuk tesis yang membahas serta menganalisis tentang Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan (Studi di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang) dan efektifitasnya serta masalah-masalah yang muncul sekaligus solusinya

3. Jenis dan Sumber Data

Untuk memperoleh data yang akurat dan objektif, maka dalam penelitian ini dilakukan 2 (dua) cara pengumpulan data, yaitu data primer dan data sekunder. Data-data tersebut dapat diperoleh melalui.⁵²

1. Data Primer

Data primer adalah kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau di wawancarai.⁵³ Data ini diperoleh dengan cara mengadakan penelitian lapangan dengan sumbernya berasal dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang, Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Seruni Kota Semarang dan Korban kekerasan.

2. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan, yaitu mempelajari literature pada ahli hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan

⁵² Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji, 1982, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Radjawali, Hal 35

⁵³ Moleong, lexy, 2000, *Metodologi Penelitian*, PT. Remaja Rosada Karya, Bandung, Hal 114

dengan objek dan permasalahan yang diteliti. Data-data yang diperoleh tersebut selanjutnya merupakan landasan teori dalam melakukan analisis data serta pembahasan masalah. Data sekunder ini diperlukan untuk lebih melengkapi data primer yang diperoleh melalui penelitian lapangan.

Data Sekunder ini berupa :

- Bahan Hukum primer, yaitu perundang-undangan yang berkaitan dengan perempuan dan anak :
 - a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga,
 - c. Undang-undang No.35 tahun 2014 perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak,
 - d. Undang-Undang Nomor 13 tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban;
 - e. Undang-Undang Nomor 16 tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum;
 - f. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak;
 - g. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pelaksanaan Diversi dan Penanganan Anak Yang Belum Berumur 12 Tahun;
 - h. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan

Minimal Bidang Layanan Terpadu Bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan;

- i. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Anak;
- j. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan.

- Bahan Hukum sekunder, dalam hal ini bahan-bahan yang memberikan penjelasan hukum primer. Bahan hukum sekunder disini berupa data yang diperoleh dari buku-buku, hasil penelitian yang mengkaji tentang pengaturan perlindungan perempuan dan anak, berupa buku-buku dan literatur yang berkaitan dengan objek penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.
- Bahan Hukum tersier, yaitu data yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier ini berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, ensiklopedi dan lain sebagainya.

k. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan penelitian lapangan.⁵⁴Data yang dikumpulkan secara langsung dari sumbernya di tempat penelitian. Pada pengumpulan data secara primer, Penulis menggunakan beberapa teknik guna memperoleh data antara lain:

⁵⁴Ali, Zainudin, 2009, *Metodologi Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 107

a. Wawancara (interview)

Merupakan Tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara langsung dalam proses interview, ada dua pihak yang menempati kedudukan yang berbeda. Satu pihak sebagai pencari informasi atau interviewer sedangkan pihak lain berfungsi sebagai informan atau responden.⁵⁵

Wawancara dalam penelitian ini dilakukan informan yakni Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang, Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Seruni Kota Semarang dan Korban kekerasan. Karena penelitian yang digunakan menggunakan dasar penelitian studi suatu lembaga, maka pengumpulan data dengan wawancara mendalam dianggap paling tepat karena dimungkinkan untuk mendapat informasi secara detail dari objek yang diteliti. Wawancara mendalam terhadap informan dilakukan secara langsung dengan mempersiapkan dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang akan disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara, agar proses tanya jawab dapat berjalan lancar dan narasumber dapat lebih mempersiapkan jawabannya.

b. Observasi (pengamatan)

Observasi dalam penelitian ini dengan cara mengumpulkan data yang dilakukan melalui pengamatan dan pencatatan gejala-gejala yang tampak pada objek penelitian yang pelaksanaannya langsung pada tempat dimana suatu peristiwa, keadaan atau situasi sedang terjadi.⁵⁶ Pengamatan ini yang dilakukan secara

⁵⁵Romy, Suemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h, 71

⁵⁶Nawawi , Hadari, 1995, *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h. 94

langsung pada objek yaitu Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Semarang, Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Seruni Kota Semarang dan Korban kekerasan.

1. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini, metode analisis data yang akan digunakan adalah deskriptif analisis. Analisis data yang digunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan sekunder dengan menggunakan pola pikir deduktif yang menganalisis Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan (Studi di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang).

Setelah data terkumpul kemudian data tersebut dianalisis seperlunya agar diperoleh data yang matang dan akurat. Untuk menganalisisnya dilakukan secara interpretative menggunakan teori maupun hukum positif yang telah dituangkan kemudian secara induktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.⁵⁷

Semua data yang diperoleh dari hasil penelitian tentang Kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan (Studi di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang, kemudian dianalisis dengan secermat dan sehati-hari mungkin. Analisis dilakukan secara interpretative menggunakan teori maupun hukum positif yang telah di tuangkan kemudian secara induktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.⁵⁸

⁵⁷Ibid, h. 97

⁵⁸Roni Hanitjo Soemitro, 1982, Op.cit, h. 97

H. Sistematikan Penulisan

Dalam penelitian yang hasilnya dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa tesis, sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN, dalam bab ini merupakan gambaran umum yang menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA, dalam bab ini akan diuraikan sebagai berikut : bab pertama mengenai Pengertian Kebijakan Publik, sedangkan sub kedua Pengaturan Perlindungan Perempuan dan Anak di Indonesia, sub ketiga adalah mengenai tinjauan terkait perspektif hukum islam tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dan sub ke empat adalah mengenai tindak kekerasan terhadap perempuan dan ana.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, akan diuraikan sesuai pada pokok permasalahannya. Pada sub pertama tentang kebijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan, sub kedua tentang efektifitas Studi di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan dan sub ketiga adalah Hambatan dan Solusi dalam pelaksanaan kebijakan terkait perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.

BAB IV : PENUTUP, bab ini adalah bab terakhir yang berisi atau menguraikan kesimpulan dan saran-saran dari hasil penelitian.

I. Jadwal Penelitian

Jadwal dalam penelitian ini dilakukan secara terarah dan tepatwaktu seperti yang direncanakan pada waktu melakukan penelitian.

Adapun jadwal penelitian yang direncanakan adalah sebagai berikut :

No.	Kegiatan	April				Mei				Juni				Juli				Agustus			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1.	Pengajuan Judul	■																			
2.	Penyusunan Proposal		■																		
3.	Pengambilan data										■										
4.	Pengolahan data analisis data													■							
5.	Ujian Proposal tesis											■									
6.	Revisi											■									
7.	Penggandaan Laporan															■					
8.	Ujian tesis																			■	
9.	Perbaikan dan Penjilidan																			■	■

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat *problem solving* dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (law) dan Peraturan (regulation), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interpatatif, meskipun juga mengatur “*apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh*”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.⁵⁹

Bahwa kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya. Dan suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh Pemerintah atau negara. Dengan demikian perilaku atau perbuatan yang tidak sesuai dengan Pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik menjadi tidak efektif.

Kebijakan pada intinya adalah sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana tau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit,

⁵⁹ Dunn, William N. 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Jakarta, H.20

kabur atau jelas, longgar atau rinci, kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Sejalan dengan makna kebijakan yang dikemukakan oleh United Nation tersebut diatas, pengertian kebijakan adalah *a proposed course of action of person, group, or goverment within and given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach an goal or relizean objektive or purpose*” (...serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu)⁶⁰

Kebijakan publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu dengan yang lainnya, dimana didalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik yang dimaksud dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Suatu kebijakan apabila telah dibuat, maka harus diimplementasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia, serta di evaluasikan agar dapat dijadikan sebagai mekanisme pengawasan terhadap kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.⁶¹

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan sebagainya. Di samping itu di lihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional amupun lokal seperti Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan Presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah

⁶⁰ M.Irfan Islamy, 2000, *Policy Analisis: Seri Monografi Kebijakan Publik*, Universitas Brawijaya, Malang, h.

⁶¹ Ibid, h.132

kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota. Secara terminologi pengertian kebijakan publik (public policy) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya.

Menurut James Anderson kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh actor atau sejumlah actor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.⁶² Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan diantara berbagai alternatif.

Meskipun istilah itu dapat dilakukan secara umum, namun pada kenyataannya lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya, yang lebih dikenal dengan kebijakan negara (*public policy*). pengertian kebijakan negara banyak ahli yang mendefinisikannya sebagaimana halnya pada pengertian kebijakan itu sendiri. Berikut ini hanya dapat dikemukakan beberapa diantaranya, bahwa kebijakan negara sebagai “*is whatever government choose to do or do*” (*apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan*). lebih lanjut dikatakan, bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu harus ada tujuannya (objektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah. jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. hal ini

⁶² Anderson dalam Budi Winarno, 2016, *Kebijakan Publik Era Globalisasi, Teori, Proses dan Studi Kasus Komparative*, Center Of Academics Publik Servising, Yogyakarta, h. 20

disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintha akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan pemerintah.⁶³

Pada hakekatnya bahwa kebijakan publik mengarah kepada kepentingan publik, dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang ada. seseorang atau sekelompok orang aktor politik harus senantiasa memasukkan pikiran-pikiran publik dalam wacana politiknya, dan bukan hanya pikirannya atau kemauannya semata-mata sebagai dasar pengambilan keputusan. dengan demikian kebijakan publik dapat disimpulkan yaitu serangkaian tindakan yang dilakukan pemerintah, baik yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang berorientasi pada kepentingan masyarakat (publik).

Ada beberapa eleman penting tentang kebijakan negara (public policy)⁶⁴, yaitu :

- a. Bahwa kebijakan negara dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- b. Bahwa kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk nyata;
- c. Bahwa kebijakan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
- d. Bahwa kebijakan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Kebijakan publik memiliki sifat yang mengikat dan memaksa bagi para objek dan subjek kebijakan. Sebagai sebuah produk hukum, kebijakan publik berfungsi untuk memastikan setiap warga negara dapat memperoleh haknya dan juga menjamin dapat

⁶³ Islamy, M.Irfan, Op Cit h.

⁶⁴ M. Irfan, Islamy, 2000, *Politic Analysis : Seri Monografi Kebijakan Publik*, Universitas Brawijaya Malang,

melakukan kewajibannya. Oleh karena itu perlu dipahami bahwa dalam setiap perbuatan kebijakan publik harus dilaksanakan secara mendalam, dilaksanakan secara efektif dan diawasi atau di evaluasi secara rutin.

Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut adalah:⁶⁵

- Ukuran dan Tujuan. Kebijakan Kinerja implementasi kebijakan dapat di ukur tingkat keberhasilan jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan *sosio kultur* yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.
- Sumber Daya. Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit diharapkan.
- Karakteristik Agen Pelaksana. Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting banyak di pengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya, misalnya implementasi tindak

⁶⁵Edi, Suharto, 2010, *Analisis Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung,

laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luar cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

- Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana. Sikap penerima atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implemenor pelaksanaan adalah kebijakn “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.
- Komunikasi Antar Organisasi dan Aktifitas Pelaksana. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

- Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik. Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam prespektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi sosial lingkungan eksternal.

Kebijakan publik memiliki keterkaitan dengan berbagai hal di dalam kehidupan masyarakat yang suatu ketika dapat mengalami perubahan seiring dengan dinamika yang ada. Pentingnya fleksibilitas dari suatu kebijakan publik dimaksudkan agar sebuah *policy* dapat mengikuti perkembangan keadaan. Munculnya sebuah kebijakan publik merupakan bentuk reaksi dari adanya suatu permasalahan yang muncul di dalam masyarakat. Realitas kebijakan publik merupakan otoritas karena dibuat oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan yang legitimate dalam sistem pemerintahan.⁶⁶

Untuk mengukur apakah tujuan suatu kebijakan publik berhasil atau tidak tentunya dilihat dari apakah tujuan kebijakan itu tercapai atau tidak sebaliknya dikatakan tidak berhasil kalau tujuan kebijakan tidak tercapai. Kegagalan sebuah kebijakan seringkali dikarenakan kebijakan tersebut tidak dapat diimplementasikan. Tahap terpenting setelah suatu kebijakan publik ditetapkan adalah bagaimana keputusan itu dilaksanakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

⁶⁶ Nawawi, Ismail, 2009, *Public Policy, Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*, PMN, Surabaya, h. 9

Tidak semua kebijakan berhasil dilaksanakan secara sempurna karena implementasi kebijakan pada umumnya lebih sukar daripada merumuskannya. Proses formulasi kebijakan memerlukan pemahaman berbagai aspek dan disiplin ilmu yang terkait serta pertimbangan mengenai berbagai pihak, baik dalam posisinya sebagai stakeholder maupun berbagai aktor namun implementasi menyangkut kondisi nyata yang sering berubah dan sukar diprediksikan.

Menurut Hogwood dan Gun, kegagalan kebijakan (*policy failure*) dapat disebabkan antara lain:

1. Karena tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya *Non Implementation*.
2. Karena tidak berhasil atau mengalami kegagalan dalam proses pelaksanaan *unsuccessfull implementation*.

Non Implementation mengandung arti bahwa kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap dilaur jangkauan kekuasaannya. Sehingga betatapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.⁶⁷

Sementara itu, *unsuccessfull implementation* biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi

⁶⁷ Subarsono, AG. 2005, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Fajar, Yogyakarta, h.85

eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi pergantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang mempunyai resiko untuk gagal tersebut disebabkan oleh pelaksanaannya jelek (*bad execution*) kebijakan itu sendiri yang jelek (*bad policy*), atau kebijakan tersebut memang bernasib jelek (*bad luck*).

B. Pengaturan Perlindungan Perempuan dan Anak

1. Perlindungan Hukum

Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menjabarkan bahwa Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Setiap warga Negara berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di mata hukum.

Sebagai makhluk sosial maka sadar atau tidak sadar manusia selalu melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dan hubungan hukum (*rechtbetekkingen*).⁶⁸ Suatu hubungan hukum akan memberikan hak dan kewajiban yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, sehingga apabila dilanggar akan mengakibatkan pihak pelanggar dapat dituntut di Pengadilan.⁶⁹

Tiap hubungan hukum tentu menimbulkan hak dan kewajiban, selain itu masing-masing anggota masyarakat tentu mempunyai hubungan kepentingan yang

⁶⁸R. Soeroso, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 49

⁶⁹Soedjono Dirjosisworo, 2001, *Pengantar ilmu hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h.131

berbeda-beda dan saling berhadapan atau berlawanan, untuk mengurangi ketegangan dan konflik maka tampil hukum yang mengatur dan melindungi kepentingan tersebut yang dinamakan perlindungan hukum.

Perlindungan hukum pada dasarnya fokus kepada perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) dengan kerangka hukum. Theo Huijbers⁷⁰ mendefinisikan hak asasi dengan martabat. dengan menyebut manusia menurut martabatnya, dimaksudkan bahwa manusia merupakan suatu makhluk yang istimewa, yang tidak ada bandingannya di dunia ini. dalam arti universal itu semua, tiap-tiap pribadi individu manusia masing-masing bernilai. sesuai dengan nilainya itu semua manusia (tanpa ada perbedaan) harus dihormati (hak/martabatnya). keistimewaan manusia (sebagai dasar hak-hak) terletak pada wujud manusia itu sendiri, sebagaimana didapati melalui pikirannya.

Perlindungan terhadap martabat manusia sejalan dengan konsep negara hukum. Wirjono Projudikoro⁷¹ sebagaimana di kutip oleh Bahder Johan Nasution, mendefinisikan Negara hukum sebagai negara dimana para penguasa dalam melaksanakan tugas kenegaraan terikat dengan peraturan hukum yang berlaku.⁷² Menurut Juliu Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting ;

1. Perlindungan hak asasi manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan Undang-undang dan

⁷⁰ Theo Huijber, 1995, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, h. 96

⁷¹ Wirjono Projudikoro, 1971, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, h. 10

⁷² Bahder Johan Nasution, 2014, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Cetakan 3, Bandung, h.1

4. Peradilan Tata Usaha Negara (TUN)

Melihat prinsip-prinsip negara hukum diatas, salah satu pilar fundamental adalah perlindungan terhadap martabat manusia (hak asasi manusia). Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.⁷³

Perlindungan hukum pada dasarnya fokus pada perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia dengan kerangka hukum. Dan setiap manusia terlahir sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang secara kodrati mendapatkan hak dasar. Hak-hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal dan abadi meliputi hak untuk hidup, hak berkeluarga, hak keadilan, hak kemerdekaan, hak berkomunikasi, hak keamanan dan hak kesejahteraan, yang oleh karena itu tidak boleh diabaikan atau dirampas oleh siapapun.

Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Perlindungan hukum merupakan salah satu hal terpenting dalam unsur suatu negara hukum.

Hal tersebut dianggap penting, karena dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk pula hukum yang mengatur tiap-tiap warga negara. Dalam perkembangannya, suatu negara dengan warga negaranya akan terjalin suatu hubungan timbal balik, yang mengakibatkan adanya suatu hak dan kewajiban

⁷³ Anonim, *Perlindungan Hukum*, <http://stathukum.com/perlindungan-hukum.html>

antara satu sama lain, dan perlindungan hukum merupakan salah satu hak yang wajib diberikan oleh suatu Negara kepada warga negaranya.

Perlindungan hukum selalu dikaitkan dengan konsep *rechtstaat* atau konsep *Rule of law* karena lahirnya konsep-konsep tersebut tidak lepas dari keinginan memberikan pengakuan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Konsep *Rechtsct* muncul di abad ke -19 yang pertama kali dicetuskan oleh Julius Stahl. Pada saatnya hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) yang dipelopori oleh A.V.Dicey.

Menurut A.V.Diey menguraikan adanya 3 (tiga) ciri penting negara hukum yang disebut dengan *Rule of law*, yaitu :⁷⁴

1. Supermasi hukum, artinya tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa atau pejabat pemerintah.
3. Terjaminnya hak-hak manusia dalam undang-undang atau keputusan pengadilan.

Sehingga dapat dikatakan, jika suatu Negara mengabaikan dan melanggar hak asasi manusia dengan sengaja menimbulkan suatu penderitaan yang tidak mampu diatasi secara adil, maka Negara tersebut tidak dapat dikatakan sebagai suatu Negara hukum dalam arti sesungguhnya.⁷⁵

⁷⁴ Nuktoh Arfawie Kurdie, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h.19

⁷⁵ Zulham, 2013, *Hukum perlindungan konsumen*,Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h.133

Dengan demikian, dapat diartikan bahwa perlindungan hukum adalah suatu perbuatan untuk menjaga kepentingan subjek hukum dengan peraturan-peraturan atau kaidah yang berlaku.

Satjipto Raharjo mendefinisikan perlindungan hukum adalah upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara memberikan suatu kekuasaan kepada orang tersebut untuk melakukan tindakan yang dapat memenuhi kepentingannya.⁷⁶

Philipis M. Hadjon mendefinisikan perlindungan hukum bagi rakyat dengan merujuk pada rumusan dalam literatur Belanda “*rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*”. Dalam kepustakaan bahasa Inggris dikenal dengan “*legal protection of the individual relations to acts of the administrative authorities*” (perlindungan hukum terhadap hubungan individu untuk tindakan otoritas (kekuasaan) administrasi)⁷⁷. Jika dibahasakan secara maknawiyah, maksud yang dikutip Hadjon dengan perlindungan hukum diatas adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan. Prinsip perlindungan hukum dari tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Hadjon menjelaskan bahwa prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat sejalan dengan nafas Pancasila. Prinsip perlindungan hukum berdasarkan Pancasila adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

⁷⁶ Satjipto Raharjo, 2003, *Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, h.121

⁷⁷ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, h. 72

Jika sebuah negara tidak mengakui prinsip *human right* maka secara otomatis tidak melindunginya.

Jika sebuah negara tidak mengakui prinsip *human right* maka secara otomatis tidak melindunginya. dengan demikian dalam usaha merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia berdasarkan Pancasila, diawali dengan konsep deklarasi tentang hak-hak manusia.⁷⁸

Menurut Muktie A Fadjar, perlindungan hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dimana hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subjek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. sebagai subjek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.⁷⁹ Setiono memberikan definisi perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia menikmati martabatnya sebagai manusia.⁸⁰

Ridwan HR menyebutkan bahwa perlindungan hukum sebagai antisipasi terjadi perenggutan hak manusia oleh subjek hukum. Fungsi hukum sebagai instrumen pengatur dan instrumen perlindungan bertujuan untuk menciptakan

⁷⁸ ibid, h. 2

⁷⁹ Muktie A. Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia Publishing, Malang, h. 25

⁸⁰Setiono, 2004,, *Rule Of Law (Supremasi Hukum)*, Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas maret, Surakarta, h.3

suasana hubungan hukum antara subjek hukum secara harmonis, seimbang, damai dan adil.⁸¹

Meskipun beberapa pakar diatas mendefinisikan secara tekstual berbeda namun pada prinsipnya sama, memberikan perlindungan terhadap hak dasar manusia. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.⁸²

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Sebagai sarana perlindungan hak masyarakat, Hadjon membagi konsep perlindungan hukum ke dalam dua macam, yaitu :

1. Sarana perlindungan hukum preventif

Perlindungan hukum preventif ini, subjek hukumnya diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif (hukum positif). tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa.

perlindungan hukum preventif ini sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

⁸¹ Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Cetakan 9, Jakarta, h. 266

⁸² Philipus, M. Hadjon, Op Cit, h. 2

Dengan adanya sarana perlindungan preventif, masyarakat bisa melakukan peran kontroling secara maksimal terhadap proses pembuatan kebijakan supaya betul-betul melindungi hak dasar manusia.

2. Sarana perlindungan hukum represif

Perlindungan hukum ini bertujuan menyelesaikan sengketa. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak manusia karena menurut sejarah barfat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.⁸³

Dari hal tersebut juga dapat disimpulkan bahwa Negara wajib menjamin hak subjek hukum berupa perlindungan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perlindungan hukum ini juga wajib diberikan seluruh warga negara termasuk kepada perempuan dan anak.

Pemberian perlindungan hukum bagi perempuan dan anak adalah segala upaya untuk menjamin dan melindungi perempuan dan anak atas segala haknya

⁸³ Loc Cit

sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Menurut Bernard Arief Sidharta, setiap hukum Indonesia harus dijiwai oleh Pancasila dan yang dikehendaki hukum adalah ketertiban dan keteraturan yang bersuasanakan ketentraman, kesenangan bergaul diantara sesamanya, keramahan dan kesejahteraan yang memungkinkan terselenggaranya interaksi antar umat manusia yang sejatinya. Atas dasar itu, hukum yang dijiwai Pancasila adalah hukum yang berasaskan semangat kerukunan. Asas ini merupakan asas tentang cara menyelenggarakan hubungan antara warga masyarakat yang didalamnya para warga masyarakat diharapkan untuk berperilaku dalam kepantasan yang sesuai dengan kenyataan-kenyataan.⁸⁴

Pancasila sebagai dasar ideologi dan dasar falsafah negara menjadi landasan pijak dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat (Indonesia). Konsep perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*.

Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka pikir dengan landasan pijak pada Pancasila, prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dikatakan bersumber pada Pancasila, karena pengakuan dan perlindungan

⁸⁴ Bernard Arief Sidharta, 2006, *Refleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional di Indonesia*, Disertasi pada Universitas Padjajaran, Bandung, h.6-7

terhadapnya secara instrinsik melekat pada Pancasila dan seyogyanya memberi warna dan corak serta isi negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dinamakan Negara Hukum Pancasila.⁸⁵

2. Perlindungan Perempuan dan Anak

Hak asasi perempuan dan anak muncul seiring dengan kesadaran perlunya perhatian khusus dan perlindungan khusus bagi kaum perempuan dan anak, disamping konsep hak asasi secara umum karena banyaknya permasalahan dan persoalan yang dialami kaum perempuan dan anak seperti kekerasan fisik dan psikis, diskriminasi di berbagai bidang kehidupan, kemiskinan, ketertinggalan di berbagai bidang dan lain-lain sehingga dalam beberapa kajian dan pengaturan, perempuan dimasukkan dalam kelompok yang vulnerable, bersama-sama dengan kelompok anak, kelompok minoritas dan kelompok rentan lainnya.⁸⁶

Arti perlindungan sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga adalah : “segala upaya yang ditujukan untuk memberikan rasa aman kepada korban yang dilakukan oleh pihak keluarga, advokat, lembaga sosial, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan pengadilan”.⁸⁷

Sedangkan arti perlindungan terkait dengan perlindungan anak diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 35 tahun 2014 perubahan atas Undang-

⁸⁵ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina ilmu, h.25

⁸⁶Niken Savitri, 2008, *Ham Perempuan, Kritik Teori Hukum Feminis terhadap KUHP*, Refika Aditama, Bandung, h.3.

⁸⁷Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga

Undang Nomor 23 Tahun 2002 yang menyebutkan bahwa:” Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.⁸⁸

Perlindungan hukum terhadap anak harus dilakukan sedini mungkin, yaitu sejak dari janin kandungan sampai usianya genap 18 (depalan belas) tahun. Perlindungan tersebut harus dilaksanakan secara berkelanjutan yang dilakukan oleh orangtua, masyarakat, Pemerintah dan Negara.

Dalam Undang-undang Nomor 35 tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak meletakkan kewajiban perlindungan kepada anak berdasarkan asas-asas : non diskriminasi, kepentingan yang terbaik bagi anak, hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan berkembangm penghargaan terhadap anak.

Dalam hukum positif Indonesia, perlindungan terhadap hak-hak anak dapat ditemui di berbagai peraturan perundang-undangan seperti yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 36 tahun 1990 yang merupakan ratifikasi dari konvensi PBB tentang hak-hak anak (convetion on the rights of the child) dan lain-lain. Dengan adanya aturan-aturan tentang anak itu merupakan gerbang untuk melindungi hak-hak anak yang berhadapan hukum serta dapat menjamin

⁸⁸Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 perubahan atas Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

perlindungan bagi anak dalam peradilan pidana dengan pertimbangan terbaik untuk anak.⁸⁹

Perlindungan korban (perempuan dan anak), dapat mencakup bentuk perlindungan yang bersifat abstrak (tidak langsung) maupun yang konkret (langsung). Perlindungan abstrak pada dasarnya merupakan bentuk perlindungan yang hanya bisa dinikmati atau disarankan secara emosional (psikis), seperti rasa puas (kepuasan). Sementara, perlindungan yang konkret pada dasarnya merupakan bentuk perlindungan yang dapat dinikmati secara nyata, seperti pemberian yang berupa pemberian kompensasi atau bersifat materiil maupun non materi. Pemberian yang bersifat materi dapat berupa pemberian kompensasi atau restitusi, pembebasan biaya hidup atau pendidikan, pemberian perlindungan yang bersifat non materi dapat berupa pembebasan dari ancaman, dari pemberitaan yang merendahkan martabat kemanusiaan.⁹⁰

Dengan demikian maka kata perlindungan mengandung makna, yaitu suatu tindakan perlindungan atau tindakan melindungi terhadap hak-hak dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak tertentu dengan menggunakan cara-cara tertentu. Secara konseptual, perlindungan yang diberikan merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila.

⁸⁹ Kismanto, Anis Mashdurotun, *Keadilan Hukum Anak Korban Tindak Pidana Kekerasan Seksual di Kabupaten Kendal*, Jurnal Hukum Khairu Ummah, Vol.12 No.1 Maret 2017, h. 41

⁹⁰ Wigati Pulunggono, Munshorif Abdul Chalim, *Kebijakan Perlindungan Hukum terhadap korban anak kekerasan dalam rumah tangga dengan kontribusi upaya pembaharuan hukum pidana nasional*, Jurnal Hukum Khairu Ummah, Vol.12 No.2 Juni 2017, h. 345

Pengaturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak meliputi :

1. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga;
2. Undang-undang Nomor 35 tahun 2014 perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
3. Undang-Undang Nomor 13 tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban;
4. Undang-Undang Nomor 16 tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum;
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pelaksanaan Diversi dan Penanganan Anak Yang Belum Berumur 12 Tahun;
7. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu Bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan;
8. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Anak;
9. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2016 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan.

Penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak merupakan tanggungjawab Pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, keluarga dan

orangtua yang perlu dilakukan secara sistematis, terintegrasi dan berkesinambungan.

Menurut Sri Kusriyah⁹¹ dibentuknya pedoman umum pelaksanaan pengarusutamaan gender di daerah adalah untuk memberikan pedoman kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat yang berprespektif gender.

Dalam peraturan daerah Kota Semarang no. 5 tahun 2016 tentang perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan dalam pasal 5 disebutkan bahwa perempuan dan anak mempunyai hak sebagai berikut :⁹²

- a. Hak untuk dihormati harkat dan martabat sebagai manusia;
- b. Hak pemulihan;
- c. Hak menentukan sendiri keputusannya;
- d. Hak atas kerahasiaan;
- e. Hak atas rehabilitasi sosial;
- f. Hak atas penanganan pengaduan secara cepat, tepat, nyaman dan sesuai kebutuhan;
- g. Hak korban dan keluarganya untuk mendapatkan kemudahan dalam proses peradilan;
- h. Hak atas pendampingan;
- i. Hak atas rasa aman.

⁹¹ Sri Kusriyah, *Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pemberdayaan Perempuan di Kabupaten Demak, Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume IV No.1 Januari-April 2017, h.123

⁹²Peraturan Daerah Kota Semarang No.5 tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak kekerasan, h. 6-7

Dan dalam pasal 6 juga disebutkan bahwa anak korban tindak kekerasan selain mendapatkan hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 5, juga mendapatkan hak secara khusus, sebagai berikut;

- a. Hak untuk kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang;
- b. Hak pelayanan dasar kependudukan;
- c. Hak perlindungan yang sama;
- d. Hak bebas dari berbagai stigma; dan
- e. Hak mendapatkan kebebasan.

Realitasnya di Indonesia selama ini, kondisi dari budaya yang timpang telah menyebabkan hukum, dan sistem hukum yang ada kurang responsif dalam melindungi kepentingan perempuan dan anak. Upaya dari Pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi perempuan dan anak memiliki banyak aspek, maka perwujudannya memerlukan kerja sama dalam jejaring.⁹³

Untuk hal itu, upaya-upaya tersebut bukan hanya dilakukan oleh Pemerintah melainkan juga dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga lain, yakni lembaga swadaya masyarakat yang konsen terhadap perlindungan perempuan dan anak. Dan untuk melindungi korban dari tindak kekerasan dan menindak pelaku kekerasan, Negara dan masyarakat wajib melaksanakan pencegahan, perlindungan dan penindakan pelaku sesuai dengan falsafah Pancasila serta Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Upaya Perlindungan perempuan dan anak perlu peran serta masyarakat, baik melalui lembaga perlindungan perempuan dan anak, lembaga keagamaan, lembaga

⁹³ Nur Rochaety, *Menegakkan HAM Melalui Perlindungan Hukum Bagi Perempuan Korban Kekerasan di Indonesia*, PALASTREN: Jurnal Studi Gender 7, no.1, 2014, h.23

swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi sosial, media atau lembaga pendidikan. Sehingga demi pengembangan manusia seutuhnya dalam suatu peradaban, maka setiap orang wajib mengusahakan perlindungan perempuan dan anak sesuai dengan kemampuan dan kesanggupan dirinya.

Terlebih Negara berpandangan bahwa segala bentuk kekerasan, terutama kekerasan terhadap perempuan dan anak, adalah pelanggaran hak asasi manusia dan kejahatan terhadap kemanusiaan serta bentuk diskriminasi. Selain itu sebagai upaya perlindungan terhadap perempuan dan anak dari tindak kekerasan adanya perlindungan secara khusus agar mendapatkan perlindungan hukum yang berkeadilan dan berkeadilan gender.

C. Perlindungan Perempuan dan Anak dalam Prespektif Hukum Islam

Dalam Islam, aspek hukum tentu menyangkut soal perbuatan yang berdasarkan syari'at yang telah di tetapkan (digariskan) sebagai suatu tindakan. Pembuat hukum, dalam hal ini Allah SWT telah menggariskan berbagai jenis perbuatan (kejahatan) dikategorikan sebagai tindak pidana, seperti pencurian, penganiayaan, makar, pembunuhan, dan perkosaan (kekerasan seksual). Dalam pandangan Islam, kekerasan terhadap perempuan dan anak baik didalam rumah tangga atau diluar rumah tangga adalah bentuk kejahatan.

Secara Umum, Islam merupakan agama yang mengatur seluruh kehidupan manusia dan juga membicarakan semua hal dalam berbagai aspek, termasuk di dalamnya masalah makhluk Tuhan perempuan dan anak.

Dalam terminologi agama (Islam), hadirnya agama yang diturunkan Tuhan tentu berpijak pada tujuan kebaikan bersama (*maslahat al-‘ammah*). Tujuan hukum tersebut dijabarkan secara jelas dalam firman Allah : “*Dan aku tidak mengutusmu kecuali sebagai rahmat bagi seluruh alam.*”⁹⁴ Teks tersebut merupakan landasan teologis bagi umat manusia untuk menebar kebaikan di muka bumi dan bertanggungjawab secara sosial maupun moral.⁹⁵

Islam sejak diturunkan memiliki pesan fundamental, yakni kedamaian. Hadirnya Islam di muka bumi juga merupakan manifestasi pesan Tuhan untuk menebar kedamaian di seluruh alam. Dengan kata lain Islam menegaskan bahwa agama Islam sangat anti dengan kekerasan, termasuk terhadap perempuan dan anak. Islam sebagaimana agama lain mengajarkan kepada pemeluknya untuk tidak berbuat kasar kepada perempuan dan anak.⁹⁶

Dikatakan pula bahwa manusia yang baik, adalah yang berlaku dan berbuat baik terhadap istri dan anak-anaknya. Atas dasar inilah setiap asumsi yang menyatakan bahwa Islam merendahkan atau melecehkan perempuan adalah salah besar. Karena sifat merendahkan, melecehkan atau mencederai apalagi menindas manusia merupakan pelanggaran terhadap hak-hak Tuhan, karena Tuhan mengancam keras cara pandang demikian. Sebagaimana ditegaskan bahwa sesama orang-orang beriman dilarang untuk saling menyakiti. Agama Islam secara penuh memberikan perlindungan terhadap perempuan dan menolak secara tegas praktek-praktek kekerasan.

⁹⁴ Departemen Agama RI, 1992, *Al-Qur’an terjemahan Departemen Agama*, Gema Insani Press, Bandung, h. 107

⁹⁵ Bustanul Arifin, Lukman Santoso, 2016, *Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga Prespektif Hukum Islam*, De Jur : Jurnal Hukum dan Syari’ah, Vol.8 No.2, h.115

⁹⁶ Zaitunah Subhan, 2006, *Kekerasan Terhadap Perempuan*, Lkis, Yogyakarta, h. 35-36

Nabi Muhammad SAW, juga menyatakan tentang kesetaraan dalam sabdanya: *“kaum perempuan adalah saudara kandung kaum laki-laki”*.⁹⁷ Islam juga berbicara tentang upaya perlindungan terhadap perempuan sebagai langkah preventif untuk melindungi perempuan dari tindak kekerasan, adapula yang dinyatakan sebagai langkah kuratif terhadap praktik kekerasan yang dialami perempuan dan anak.

Makhluk Tuhan yang bernama perempuan memang mempunyai keunikan tersendiri, sejak membahas mengenai asal kejadiannya, kadar rasionalitasnya, kodratnya sampai kepada peran-perannya dalam rumah tangga. Sementara itu cukup banyak pandangan sinis dilontarkan kepada kaum perempuan, lebih lagi apabila dikaitkan dengan Islam yang lebih banyak dipahami sebagai penganut paham paternalistik. Akibatnya seolah-olah Islam mendiskreditkan kaum ini dari peran sertanya dalam panggung kehidupan publik atau masyarakat.⁹⁸

Padahal sesungguhnya Islam sangat menekankan pentingnya keadilan tersebut, seperti dalam firman Allah pada surat Al-Maidah ayat 8 yang artinya berbunyi :

*“ Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan “ (Q.S. Al-Maidah:8)*⁹⁹

⁹⁷ Abu Dawud, *Sunan Abu Dawud*, Vol.1, Beirut, Dar al-Fikr, h. 61

⁹⁸ Muhibbbin, 1980, *Fushus al-Hikam*, Beirut : Dar al-kitab al-arabi, Mizan, Jakarta, h.7

⁹⁹ Departemen Agama RI, 1992, *Al-Qur'an terjemahan Departemen Agama*, Gema Insani Press, Bandung, h. 108

Dari penjelasan tersebut diatas bahwa Islam telah menjamin hak semua perempuan. Dalam Islam juga terdapat prinsip keadilan dalam memandang hak kewajiban antara laki-laki dan perempuan secara proposional, sesuai dengan hakikat asal kejadian kedua jenis manusia yang diciptakan sejajar (setara) dan seimbang oleh Allah SWT. Keadilan ini sesuai dengan sifat Tuhan Yang Maha Adil dan secara jelas dinyatakan dalam Al-Qur'an bahwa Tuhan tidak pernah berbuat dzolim. Al-Qur'an sebagai firman Allah tidak bisa dijadikan sumber ketidakadilan manusia dan ketidakadilan terhadap perempuan tidak bisa dipahami sebagai berasal dari Tuhan. Karena tujuan Islam sendiri adalah keadilan di seluruh alam.

Di dalam Al-Qur'an bahwa terwujudnya keadilan di dalam masyarakat adalah mencakup segala kehidupan manusia baik sebagai individu maupun dari segi anggota masyarakat, baik berdasarkan kelompok etnis, suku, bangsa, warna kulit, kepercayaan maupun jenis kelamin.

Setiap anak yang dilahirkan di dunia adalah dalam keadaan suci, maka orangtua dan lingkungan yang membentuk karakternya. Anak adalah karunia Allah Yang Maha Kuasa yang harus disyukuri, dan amanat Allah yang wajib di tangani secara benar. Karena di dalamnya melekat, martabat dan hak-hak sebagai manusia yang harus di junjung tinggi. Sedangkan hak yang paling mendasar dalam masalah hak asasi manusia adalah hak hidup dan dijauhkan dari tindak kekerasan.

Di lihat dari hakikatnya perlindungan anak berarti pemenuhan hak-hak anak dan senada dengan pernyataan Wahbah al-Zuhaili¹⁰⁰ bahwa hak-hak anak mencakup lima hal yaitu : (1) nasab (identitas diri), (2) radha' (penyusuan), (3) hadlanah (pengasuhan

¹⁰⁰ Wahbah al-Zuhaili, 1997, *Al-fiqh al-islamiy*, Dar al-fikr, Beirut, h.7245

dan perawatan), (4) wilayah (perwalian), (5) nafaqah (pemberian nafkah). sehingga dalam Islam perlindungan anak merupakan pemenuhan hak-hak dan perlindungannya dari hal-hak yang dapat membahayakan diri, jiwa dan hartanya yang mencakup aspek fisik, mental, spiritual dan sosial anak.

Permasalahan anak pada akhirnya dibumikan lewat fakta dilapangan bahwa kekerasan yang terus menimpa anak, sulitnya mengenyam pendidikan, kekerasan seksual terhadap anak, eksploitasi hingga kekerasan fisik maupun psikis merupakan realitas yang ada dan kongkrit.

Dalam Al-Qur'an terdapat konsep *Mu'asyarah bi al-ma'ruf* yang merupakan tindakan yang memanusiaikan manusia karena prinsip ini menganggap semua manusia harus diperlakukan dengan baik. Sehingga tampak jelas bahwa semua bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam Islam. Artinya orang yang melakukan tindak kekerasan dapat dihukumi sebagai orang-orang yang berdosa karena melanggar prinsip dasar agama, bukan hanya sanksi moral, melainkan juga pantas diajukan ke Pengadilan untuk proses hukumnya.¹⁰¹

Penghormatan terhadap martabat manusia, penghormatan terhadap perempuan dan anak sebagai manusia merdeka, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi dan juga asas perlindungan terhadap korban untuk mencegah segala bentuk kekerasan dan melindungi korban dari tindak kekerasan.

Hakikat perlindungan perempuan dan anak dalam islam adalah pemenuhan hak-haknya dan perlindungannya dari hal-hal yang dapat membahayakan diri jiwa dan hartanya, yang mencakup aspek fisik mental, spiritual dan sosial.

¹⁰¹ Bustanul Arifin dan Lukman Santoso, Op. cit., h.122

Islam memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak dalam banyak aspek, sehingga sangat tragis bila teks-teks normatif dalam Islam dipahami secara tekstual semata, sehingga ayat Al-Qur'an terkesan kasar, tidak manusiawi dan tidak berpihak pada perempuan dan anak. Dengan demikian setiap orang untuk memberikan perlindungan terhadap korban berarti berupaya untuk mencegah terjadinya kekerasan berdasarkan prinsip Islam yang damai.

D. Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak

Kekerasan jika dikaitkan dengan kejahatan, maka kekerasan sering merupakan pelengkap kejahatan itu sendiri.¹⁰² Bahkan, ia telah membentuk ciri tersendiri dalam khasanah tengang studi kejahatan. Semakin menggejala dan menyebar luas frekuensi kejahatan yang diikuti dengan kekerasan dalam masyarakat. Maka semakin tebal keyakinan masyarakat akan penting dan seriusnya kejahatan semacam ini.

Definisi kekerasan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah perbuatan seseorang atau sekelompok orang yang menyebabkan cedera atau matinya orang lain, atau menyebabkan kerusakan fisik atau barang orang lain. Kekerasan juga dapat berarti paksaan.¹⁰³ Terhadap definisi ini, cukup jelas bahwa maksud kekerasan hanya dibatasi pada fisik saja, tidak selain fisik seperti mental atau psikis. Makna kekerasan dalam definisi tersebut cenderung sama seperti penganiayaan. Hal ini tegas dinyatakan Muslich bahwa penganiayaan merupakan perbuatan menyakiti, dan merusak badan atau fisik manusia, seperti pemukulan. Sasaran yang menjadi objek kekerasan di sini adalah badan

¹⁰² Vidi Pradinata, *Perlindungan Hukum bagi korban Tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga (KDRT)*, Jurnal Hukum Khairu Ummah, Vol.12. No.4 Desember 2017, h. 770

¹⁰³ Tim Pustaka Phoenix, 2009, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet.3 Pustaka Phoenix, Jakarta, h.422

atau fisik seseorang sehingga tidak berlaku ketika terjadi kekerasan psikis.¹⁰⁴ Untuk itu makna kekerasan dalam KBBI masih perlu di ungkap kembali, karena kekerasan yang dipahami dan berlaku dalam kehidupan masyarakat tidak hanya dalam bentuk fisik namun juga psikis.

Fenomena kekerasan terhadap perempuan dan anak menjadi isu yang menonjol. Bukan saja hal itu disebabkan makin beratnya kasus kekerasan yang dialami perempuan, namun intensitasnya pun makin mengkhawatirkan. Dan mengenai definisi kekerasan belum ada kesepakatan, karena adanya pandangan yang berbeda, masing-masing mempunyai penilaian yang berbeda, masing-masing mempunyai penilaian dalam menentukan tingkatan dan faktor atau tindakan apa saja yang dapat dimaksudkan dalam kategori.

Menurut P. Lardellier dikutip oleh Haryatmoko, kekerasan adalah prinsip tindakan diri pada kekuatan untuk memaksa pihak lain tanpa persetujuan.¹⁰⁵ Kekerasan dalam definisi ini dimaksudkan dalam semua tindakan yang berujung pada korban, baik secara psikis, fisik dan bentuk kekerasan lainnya.

Dalam pengertian legal tindak kekerasan menurut SueTitus Reid sebagaimana dikutip Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa adalah: Suatu aksi atau perbuatan yang didefinisikan secara hukum, kecuali jika unsur-unsur yang ditetapkan oleh hukum kriminal atau hukum pidana telah diajukan dan dibuktikan melalui suatu keraguan yang beralasan, bahwa seseorang tidak dapat dibebani tuduhan telah melakukan suatu aksi atau perbuatan yang dapat digolongkan sebagai tindak kekerasan. Dengan demikian tindak kekerasan adalah suatu perbuatan yang disengaja atau suatu bentuk aksi atau perbuatan yang

¹⁰⁴ Ahmad Wardi Muslich, 2005, *Hukum Pidana Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, h.179

¹⁰⁵ Haryatmoko, 2007, *Etika Komunikasi: Manipulasi Media, kekerasan dan Pornografi*, Kunisius, Yogyakarta, h.119

merupakan kelalaian, yang kesemuanya merupakan pelanggaran atas hukum kriminal, yang dilakukan tanpa suatu pembelaan atau dasar kebenaran dan diberi sanksi oleh Negara sebagai suatu tindak pidana berat atau tindak pelanggaran hukum yang ringan.¹⁰⁶

Dari uraian diatas tampaklah bahwa batasan dan pengertian tentang tindak kekerasan yang diberikan adalah meliputi setiap aksi atas perbuatan yang melanggar undang-undang hal ini adalah hukum pidana. Batasan tindak kekerasan tidaklah hanya tindakan melanggar hukum atau undang-undang saja, tetapi juga merupakan tindakan yang bertentangan dengan *conduct norms*, yang tindakan-tindakan bertentangan dengan norma-norma yang ada dalam masyarakat walaupun tindakan itu belum dimasukkan atau diatur dalam undang-undang.¹⁰⁷

Berdasarkan Deklarasi Persatuan Bangsa-bangsa (PBB) tentang Kekerasan terhadap Perempuan, yang dimaksud kekerasan adalah:¹⁰⁸ “Setiap tindakan yang berakibat atau memungkinkan berakibat kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, atau psikologis termasuk ancaman, pemaksaan, perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang yang terjadi di depan umum atau dalam kehidupan pribadi “.

Peraturan Kekerasan secara yuridis dapat dilihat pada Pasal 89 KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana) yaitu : “membuat orang pingsan atau tidak berdaya disamakan dengan menggunakan kekerasan.” Perbuatan kekerasan seperti tersebut diatas dapat dikatakan penganiayaan. Penganiayaan dalam KUHP digolongkan menjadi dua yaitu

¹⁰⁶Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa, 2003, *'Kriminologi'*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 21

¹⁰⁷Varia Peradilan, *“Langkah Pencegahan Penanggulangan Tindak Kekerasan Terhadap Wanita”*, Tahun XIII.No.145 Oktober 1997, h. 118

¹⁰⁸ Pusat Kajian Wanita dan Gender UI, 2004, *Hak Azasi Perempuan Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, h.66

: penganiayaan berat yang diatur dalam Pasal 354 KUHP dan Penganiayaan ringan dalam Pasal 352 KUHP.

Kekerasan yang ditemui dalam pengaturan KUHP hanya meliputi kekerasan fisik saja dan belum meliputi kekerasan dalam bentuk lainnya. Selain membatasi pada jenis kekerasan secara fisik, KUHP juga membatasi kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak dapat dilakukan bila diluar perkawinan dan adanya pemaksaan atau perkosaan.

Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang mengartikan kekerasan sebagai berikut : “ setiap perbuatan secara melawan hukum, dengan atau tanpa menggunakan sarana terhadap fisik dan psikis yang menimbulkan bahaya bagi nyawa, badan atau menimbulkan terampasnya kemerdekaan seseorang. Ketentuan ini mengartikan kekerasan secara luas dalam segala bentuk atau cara kepada siapapun tanpa batasan.

Dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan dijelaskan dalam Bab I tentang Ketentuan Umum, 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.¹⁰⁹

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 sewenang-wenang, baik yang terjadi di ranah publik atau dalam kehidupan pribadi. Sedangkan kekerasan terhadap anak adalah setiap perbuatan terhadap

¹⁰⁹ Pasal 1 Perda No.5 tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan, h.4

anak yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, mental, seksual, psikologis, termasuk penelantaran dan perlakuan buruk yang mengancam integritas tubuh dan merendahkan martabat anak.¹¹⁰

Dalam konteks ini objek kekerasan yang dimaksud adalah perempuan dan anak. Dengan demikian, maksud kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan suatu tindakan yang dilakukan terhadap perempuan dan anak baik berbentuk kekerasan fisik, psikis, seksual, ekonomi dan lainnya.

Rekomendasi Umum dari Konvensi Perempuan Nomor 19 memberikan penekanan untuk pentingnya menghapuskan kekerasan berbasis gender tersebut dengan menyebutkan : “.....bahwa kekerasan berbasis gender adalah suatu bentuk diskriminasi yang merupakan hambatan serius bagi kemampuan perempuan untuk menikmati hak-hak dan kebebasannya atau dasar persamaan hak dengan laki-laki.”¹¹¹ rekomendasi tersebut juga secara resmi memperluas larangan atau diskriminasi berdasarkan gender dan merumuskan tindak kekerasan berbasis gender.

R. Soesilo mengatakan “ melakukan kekerasan artinya mempergunakan tenaga atau kekuatan jasmani tidak kecil secara tidak sah, misalnya memukul dengan tangan atau dengan segala macam senjata, menyepak, menerjang dan sebagainya.¹¹² Secara ringkas definisi kekerasan adalah setiap tindakan kekerasan verbal maupun fisik, pemaksaan atau ancaman pada nyawa yang dirasakan pada seseorang, apakah masih anak-anak atau sudah dewasa, yang menyebabkan kerugian fisik atau psikologis, penghinaan atau perampasan kebebasan seseorang.

¹¹⁰ Ibid, h.4

¹¹¹ **Rekomendasi Umum CEDAW** Nomor 19, dalam sidang ke-11, tahun 1992

¹¹² Soesilo R, 1981, **KUHP dan Komentar**, Politea, Bogor, h.84

Pada dasarnya banyak sekali faktor yang dikemukakan para ahli tentang terjadinya kekerasan terhadap perempuan dan anak, tergantung bagaimana situasi dan kondisi pada waktu itu, namun memang tidak dibenarkan seseorang melakukan tindak kekerasan karena setiap warga negara berhak mendapatkan rasa nyaman aman dan bebas dari segala bentuk kekerasan.

Dalam kenyataannya kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak banyak terjadi. Di Indonesia kekerasan terhadap perempuan telah diantisipasi dengan adanya Undang-undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan perlindungan terhadap anak diantisipasi dengan adanya Undang-undang Nomor 35 tahun 2014 perubahan atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Bentuk-bentuk kekerasan dalam Bab III Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan adalah:¹¹³

a. Kekerasan fisik;

Kekerasan fisik disebabkan karena perbuatan yang mengakibatkan rasisakit, cedera, luka atau cacat pada tubuh seseorang, gugurnya kandungan, pingsak dan/atau menyebabkan kematian.

b. Kekerasan psikis;

Kekerasan psikis disebabkan karena perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya dan/atau penderitaan psikis berat pada seseorang.

¹¹³ Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan

c. Kekerasan seksual;

Kekerasan seksual disebabkan karena perbuatan yang berupa pelecehan seksual, pemaksaan hubungan seksual, pemaksaan hubungan seksual dengan tidak wajar atau tidak disukai; dan/atau pemaksaan hubungan seksual dengan orang lain untuk tujuan komersial dan/atau tujuan tertentu.

d. Penelantaran;

Penelantaran disebabkan karena :

- 1) Perbuatan yang mengakibatkan tidak terpenuhinya kebutuhan anak secara tidak wajar, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial yang dilakukan oleh orang tua, wali atau pihak lain manapun yang bertanggung jawab atas pengasuhannya;
- 2) Perbuatan mengabaikan dengan sengaja untuk memelihara, merawat, atau mengurus anak sebagaimana mestinya yang dilakukan oleh orang tua, wali, atau pihak lain yang bertanggung jawab atas pengasuhannya;
- 3) Perbuatan menelantarkan orang dalam lingkup rumah tangganya, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan atau perjanjian ia harus memberikan kehidupan, perawatan, atau pemeliharaan kepada orang tersebut; dan/atau
- 4) Perbuatan yang mengakibatkan ketergantungan ekonomi dengan cara membatasi dan/atau melarang untuk bekerja yang layak di dalam atau diluar rumah sehingga korban berada dibawah kendali orang tersebut.

e. Perlakuan salah;

Perlakuan salah adalah perlakuan salah terhadap fisik dan emosi seorang anak termasuk menelantarkan pendidikan dan kesehatannya serta penyalahgunaan seksual akibat perilaku manusia yang keliru terhadap anak.

f. Eksploitasi, dan/atau

Eksploitasi disebabkan karena:

- 1) Perbuatan yang mengeksploitasi ekonomi atau seksual dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain;
- 2) Perbuatan yang dengan atau tanpa persetujuan korban antara lain pelacuran, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktik serupa, penindasaan, pemerasan, pemanfaatan fisik, seksual, organ reproduksi, atau secara melawan hukum memindahkan atau transplantasi organ dan/atau jaringan tubuh atau memanfaatkan tenaga atau kemampuan seseorang oleh pihak lain untuk mendapatkan keuntungan materiil ataupun immateril ; dan/atau
- 3) Segala bentuk pemanfaatan organ tubuh seksual atau organ tubuglain dari korban untuk mendapatkan keuntungan, termasuk tetapi tidak terbatas pada semua kegiatan pelacuran atau pencabulan.

g. Kekerasan lainnya

Kekerasan lainnya disebabkan karena :

- 1) Ancaman kekerasan meliputi : setiap perbuatan secara melawan hukum berupa ucapan, tulisan, gambar, simbol aatau gerakan tubuh, baik dengan atau tanpa menggunakan sarana yang menimbulkan rasa takut atau mengekang kebebasan hakiki seseorang; dan

- 2) Pemaksaan, meliputi : suatu keadaan dimana seseorang/korban di suruh melakukan sesuatu sedemikian rupa sehingga orang itu melakukan sesuatu yang berlawanan dengan kehendak sendiri.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kebijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan

Secara Yuridis konstitusional negara Indonesia bahkan keluarga, berhak mendapatkan perlindungan rasa aman, pencegahan dan penindakan terhadap pelaku kekerasan, hal ini sesuai dengan falsafah Pancasila (sila kedua: *“Kemanusiaan yang adil dan beradab”*, sila kelima : *“Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”*) dan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 dalam pasal 28 G ayat (1) : *“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu merupakan hak asasi”*. Ayat (2) : *“setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”*.¹¹⁴

Kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan merupakan kebijakan yang dibuat untuk menjawab kebutuhan korban akan perlindungan atau penanganan yang komprehensif. Hal tersebut perlu dilakukan karena pada dasarnya tindak kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak dapat mendatangkan efek ganda.

Perlindungan kepada Perempuan dan anak dari tindak kekerasan adalah kewajiban Pemerintah Daerah dalam konstek otonomi daerah atas dasar itu, Pemerintah daerah telah

¹¹⁴Tim Redaksi Fokusmedia, 2011, *UUD'45 Dan Amandemennya*, Bandung, Fokusmedia, h.20

melakukan langkah-langkah sebagai upaya untuk memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak dari tindak kekerasan tersebut telah direspon oleh Pemerintah Daerah dengan di tetapkannya Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan di Kota Semarang.

Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan di Kota Semarang bertujuan, untuk :

1. Mencegah tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak termasuk perdagangan orang;
2. Menghapus segala bentuk tindak kekerasan dan eksploitasi terhadap perempuan dan anak;
3. Melindungi, memberikan rasa aman bagi perempuan dan anak;
4. Memberikan pelayanan kepada perempuan dan anak dari tindak kekerasan, pelapor, dan saksi; dan
5. Memperkuat perempuan dan anak korban tindak kekerasan agar lebih berdaya baik fisik, psikis, sosial, dan ekonomi.

Peraturan daerah tersebut memuat mengenai asas-asas penyelenggaraan, bentuk kekerasan, hak –hak yang seharusnya didapat korban

Peraturan Daerah Kota Semarang nomor 5 tahun 2016 tentang perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan merupakan salah satu aturan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang untuk tindak lanjut peraturan undang-undang yang membahas mengenai perlindungan perempuan dan anak, dengan adanya perda ini diharapkan perlindungan dapat dilaksanakan secara maksimal karena telah mempunyai pedoman secara khusus dalam penyelenggaraan perlindungan. Dalam peraturan tersebut

secara umum memuat tentang upaya perlindungan yang dilakukan untuk perempuan dan anak dari tindak kekerasan dengan menjamin hak-haknya.

Untuk mewujudkan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan juga dijelaskan dalam Perda tersebut bahwa Pemerintah daerah membentuk Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) di tingkat Kota dan Kecamatan.

Sebagai kebijakan untuk menyelesaikan masalah yang berkembang di masyarakat, maka sudah sepantasnya kebijakan tersebut diimplementasikan. Hal itu penting dilakukan agar apa yang telah direncanakan mampu direalisasikan melalui serangkaian tindakan atau aktifitas untuk mencapai tujuan kebijakan dan tentunya tujuan tersebut nantinya mampu dirasakan oleh kelompok sasaran. Oleh karena itu perlu dipahami bahwa dalam setiap perbuatan kebijakan publik harus dilaksanakan secara mendalam, dilaksanakan secara efektif dan diawasi atau di evaluasi secara rutin.

Pada kebijakan tidak akan pernah lepas dari siapa yang melaksanakan kebijakan. Dalam menetapkan pelaksana sebagai aktifitas yang dilakukan dalam kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan Kota Semarang, sebenarnya bukan hal yang sulit untuk dilakukan. Hal tersebut tidak lepas dari jaringan yang sudah dibentuk bahkan sebelum Perda Nomor 5 tahun 2016 tentang Perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan khususnya dalam memberikan perlindungan pada perempuan dan anak korban kekerasan disahkan, demikian di jelaskan oleh Bapak Drs. Budi Satmoko¹¹⁵ sebagai berikut :

“Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang merupakan unsur pelaksanaan urusan pemerintah kota Semarang bidang Pemberdayaan

¹¹⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Drs. Budi Satmoko selaku Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak Kota Semarang, tertanggal 29 Juni 2021.

Perempuan dan Perlindungan Anak. Terbentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 tahun 2016, yang sebelumnya lembaga yang berwenang dalam melakukan perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak adalah Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (Bapermas, Perempuan dan KB). Karena sebelumnya sudah ada kemitraan dengan jejaring dan kita akan lebih memperkuat dan memperluas jejaring yang peduli terhadap perlindungan perempuan dan anak terkhususnya apalagi sebelumnya sudah ada Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Seruni Kota Semarang sebagai embrio lembaga milik Pemerintah Kota Semarang yang memberikan penanganan dan perlindungan terhadap perempuan dan anak dari tindak kekerasan sebelum adanya perda perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang.”

Pernyataan diatas dapat dipahami bahwa pihak penyelenggara yang diberi kewenangan untuk menjalankan kebijakan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan adalah PPT SERUNI Kota Semarang. Dimana hal yang menarik dalam penetapan penyelenggaraan ini ternyata secara sistem kerjanya sudah ada sebelum perda perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan sebagai dasar dalam memberikan perlindungan kepada perempuan dan anak dari tindak kekerasan disahkan. Dengan demikian kebijakan yang dibuat lebih mengarah kepada kejelasan payung hukum dalam PPT SERUNI Kota Semarang menjalankan tugasnya. Sebagai pihak pelaksana dengan melakukan kerjasama dengan pihak lain dan dalam teknis kebijakan tersebut PPT SERUNI adalah pihak yang paling berperan dalam memberikan atau melaksanakan kebijakan perlindungan perempuan dan anak karena sebagai pihak yang langsung berhadapan dengan korban.

Budi Satmotoko mengatakan ¹¹⁶: “bahwa sesuai amanat dalam kebijakan daerah Nomor 5 tahun 2016 tentang perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan walaupun belum maksimal, ada beberapa mandat salah satunya yaitu layanan kekerasan, gugus tugas tindak perdagangan orang dan komite aksi daerah penghapusan bentuk pekerjaan terburuk untuk anak. Yang khusus dalam substansi kegiatan tersebut adalah pencegahan dan layanan, masalahnya sekarang lebih banyak dilayanannya, sedangkan pencegahannya diamanatkan di 12 (dua belas) OPD belum bisa dikerjakan secara maksimal sehingga angka kekerasan terhadap perempuan dan anak walaupun angkanya turun namun kenyataannya masih ada kekerasan yang tidak diinginkan.

Seyogyanya langkah preventif lebih dimaksimalkan dalam kebijakan ini dan layanan hanya diberikan ketika dalam keadaan darurat bukan malah sebaliknya itu yang menjadi kekurangan dari kebijakan ini. Atau kemungkinan perda ini di inisiasi ketika kasusnya tinggi sehingga lebih banyak fokus ke layanan ke korban daripada preventifnya. Namun dengan adanya amanah Perda ini minimal ada penguatan sistem lembaga layanan dan membentuk jejaring ditingkat kelurahan walupun JPPA tidak dijelaskan secara eksplisit karena dalam Perda hanya menjelaskan sistem layanan jaringan di tingkat kelurahan, tapi kemudian sistem jaringan itu lebih ke layanan terpadu ditingkat kelurahan sebagai upaya edukasi daripada pelayanan untuk mengisi kekosongan dalam kebijakan ini.

Menurut penulis, Kebijakan pemerintah daerah yang dibuat adalah *Substantive and Proscedural Policies* karena kebijakan ini dilihat dari substansi masalah yang dihadapi. Dari kebijakan ini pokok masalahnya (subject matter) yang ditekankan adalah perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Sedangkan pihak-pihak yang

¹¹⁶ Ibid

terlibat adalah dinas pemerintah terkait dan pihak masyarakat. Kebijakan ini dibuat untuk ditaati oleh pemangku kepentingan. Kebijakan ini belum berjalan menyeluruh karena diperlukan sumber yang mendukung kebijakan berjalan efektif antara lain anggaran, sumber daya manusia, sarana dan prasana. Pada pelaksanaan kebijakan diatas, kewenangan yang terjadi adalah kewenangan mandat. Minimnya upaya pencegahan yang dilakukan oleh Pemerintah khususnya OPD yang terkait menjadi salah satu masalah utama apalagi dimasa pandemi ini dalam upaya perlindungan terhadap perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. SOP dan Perwal untuk kebijakan ini juga belum mengatur secara khusus penanangan perlindungan perempuan dan anak dalam masa pandemi sehingga layanan belum bisa maksimal.

Pada pelaksanaannya kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengendalikan pemerintahannya. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kebijakan publik dan hukum mempunyai peranan yang penting. Efektifitas pelaksanaan kebijakan publik akan terlihat dari dampak yang terjadi di masyarakat. Dapat dikatakan pelaksanaan kebijakan ini efektif, karena dampak yang terjadi positif bagi masyarakat dalam upaya untuk perlindungan perempuan dan anak di Kota Semarang walaupun dalam pelaksanaan kebijakan publik ini belum maksimal.

Berdasarkan hasil penelitian menurut penulis, berdasarkan teori perlindungan hukum dalam prespektif islam kebijakan daerah terhadap perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di kota semarang yang dituangkan dalam peraturan daerah nomor 05 tahun 2016 selaras dengan tujuan hukum, yakni terhadap lima aspek (*al-kulliyat al-khams* atau *ad-daruriyah al-khams*).¹¹⁷ Lima aspek perlindungan itu mencakup agama,

¹¹⁷ M. Hasby Ash-Shidieqy, 1976, *Filsafat Hukum Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, , h. 188

jiwa, akal, keturunan dan harta. Ini menegaskan bahwa hukum islam datang ke dunia membawa misi perlindungan yang sangat mulia, yaitu sebagai rahmat bagi seluruh manusia di muka bumi. Pembuat syari'ah (Allah dan Rosul_Nya) menetapkan syari'ah bertujuan untuk merealisasikan kemaslahatan umum, memberikan kemanfaatan, dan menghindarkan kemafsadatan bagi umat manusia.¹¹⁸ Senada dengan pendapat diatas, al-Syathibi, seorang pakar hukum Islam dari kalangan Madzab Maliki, mengembangkan doktrin *Maqashid al-syari'ah* dengan menjelaskan bahwa tujuan akhir hukum Islam adalah satu, yaitu kemaslahatan atau kebaikan dan kesejahteraan umat manusia. Pendapat al-Syathibi didasarkan pada prinsip bahwa Tuhan melembagakan syariah (hukum Islam) demi kemaslahatan manusia, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Sebagaimana ditegaskan bahwa sesama orang-orang beriman dilarang untuk saling menyakiti. Agama Islam secara penuh memberikan perlindungan terhadap perempuan dan menolak secara tegas praktek-praktek kekerasan.

Dalam pandangan islam kebijakan perlindungan terhadap perempuan dan anak dari tindak kekerasan yang dituangkan dalam peraturan daerah nomor 05 tahun 2016 sudah sesuai dengan teori perlindungan hukum dalam prespektif islam karena hakikat perlindungan perempuan dan anak dalam islam adalah pemenuhan hak-haknya dan perlindungannya dari hal-hal yang dapat membahayakan diri jiwa dan hartanya, yang mencakup aspek fisik mental, spiritual dan sosial.

¹¹⁸ Mukhtar Yahya adn Fatchurrahman, 1993, *Dasar-dasar Pembinaan Hukum Islam, Al- Ma'arif*, Bandung, , h. 333

B. Efektifitas Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan

PPT SERUNI Kota Semarang¹¹⁹ lahir pada tanggal 01 Maret 2005 hasil kesepakatan bersama peserta pelatihan dan rapat koordinasi lintas sektoral yang diselenggarakan oleh Tim TOT Pendidikan HAM berprespektif Gender Jawa Tengah bekerjasama dengan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (KOMNAS PEREMPUAN) yang dihadiri oleh Perwakilan dari unsur Pemerintah, Akademisi, LSM, Praktisi dan Aktifis Perempuan. Terbentuklah Jaringan Pelayanan Terpadu Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Kota Semarang dengan nama PPT SERUNI, yang kemudian didukung dan ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kota Semarang dengan penetapan SK Walikota Semarang Nomor : 463.05/112 tanggal 4 Mei 2005 tentang Pembentukan Tim Pelayanan Terpadu Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak yang berbasis Gender “SERUNI” Kota Semarang, dan di kukuhkan oleh Bapak Walikota Semarang pada tanggal 20 Mei 2005 bertepatan dengan Hari Kebangkitan Nasional.

Tahun 2009 Surat Keputusan tersebut telah diperbaharui karena banyak anggota Tim yang Purna Tugas, sehingga SK Walikota tentang Pembentukan Tim Pelayanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak berbasis Gender “SERUNI” Kota Semarang telah diganti dengan Surat Keputusan Nomor 463/A.023 tanggal 12 Februari 2009, kemudian diganti lagi dengan Surat Keputusan Walikota Semarang tanggal 06 Januari 2011 Nomor 463/05/2011 dan kemudian sudah diperbaharui kembali melalui Surat Keputusan Walikota

¹¹⁹ <https://dp3a.semarangkota.go.id/layanan-publik/seruni>

No.463/354 tahun 2020 tentang Pembentukan Tim Pelayanan Terpadu Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan dan anak “SERUNI” Kota Semarang

Visi dari PPT SERUNI Kota Semarang adalah tercapainya keterpaduan pelayanan penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak yang berbasis gender, guna terwujudnya penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan anak serta trafficking di Kota Semarang. Sedangkan Misi PPT SERUNI adalah sebagai berikut :

1. Membangun dan mengembangkan sistem pelayanan terpadu penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak yang berbasis gender dan trafficking di Kota Semarang;
2. Mewujudkan kebijakan dan program pembangunan yang berprespektif gender untuk perempuan dan anak;
3. Mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan anak serta trafficking;

Tujuan PPT SERUNI antara lain :

1. Memberikan pendampingan kepada perempuan dan anak korban kekerasan agar terpenuhinya hak-haknya atas layanan pemulihan dan penguatan serta mendapat solusi yang tepat yang memungkinkan perempuan dan anak hidup layak;
2. Membantu mencegah timbulnya kekerasan terhadap perempuan dan anak di Masyarakat dengan mengadakan sosialisasi dan penyuluhan hukumtentang masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak serta keadilan gender dan penanganannya;
3. Mengembangkan kemitraan dan jaringan kerjasama dengan LSM, Kelompok Keagamaan, Organisasi Sosial Wanita dan Dunia Usaha yang peduli terhadap masalah perempuan dan anak’

4. Menyediakan tempat pengaduan, pencatatan administrasi, membuat kronologi kasus dan melaksanakan rapat kasus untuk penyelesaian kasus, memberikan layanan untuk rumah aman/shelter bagi korban yang terancam jiwanya;
5. Melakukan kerjasama dengan anggota Tim PPT SERUNI untuk penanganan perempuan dan anak korban kekerasan dan trafficking lebih efektif.

PPT SERUNI Kota Semarang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan cepat, tepat dan terpadu perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan, diskriminasi dan trafficking.

Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) terhadap perlindungan perempuan dan anak merupakan kewajiban Pemerintah Daerah. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam rumah tangga, Undang-undang Nomor 35 tahun 2014 atas perubahan Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Undang-undang Nomor 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban dan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.

Berdasarkan pasal 1 dalam Permen tersebut, SPM ini merupakan alat untuk mengukur kinerja Unit Pelayanan Terpadu dalam pemenuhan hak bagi perempuan dan anak korban kekerasan yang meliputi 5 (lima) jenis layanan, yakni : layanan pengaduan,

layanan kesehatan, rehabilitasi sosial, penegakan hukum dan bantuan hukum, serta pemulangan dan reintegrasi sosial.¹²⁰

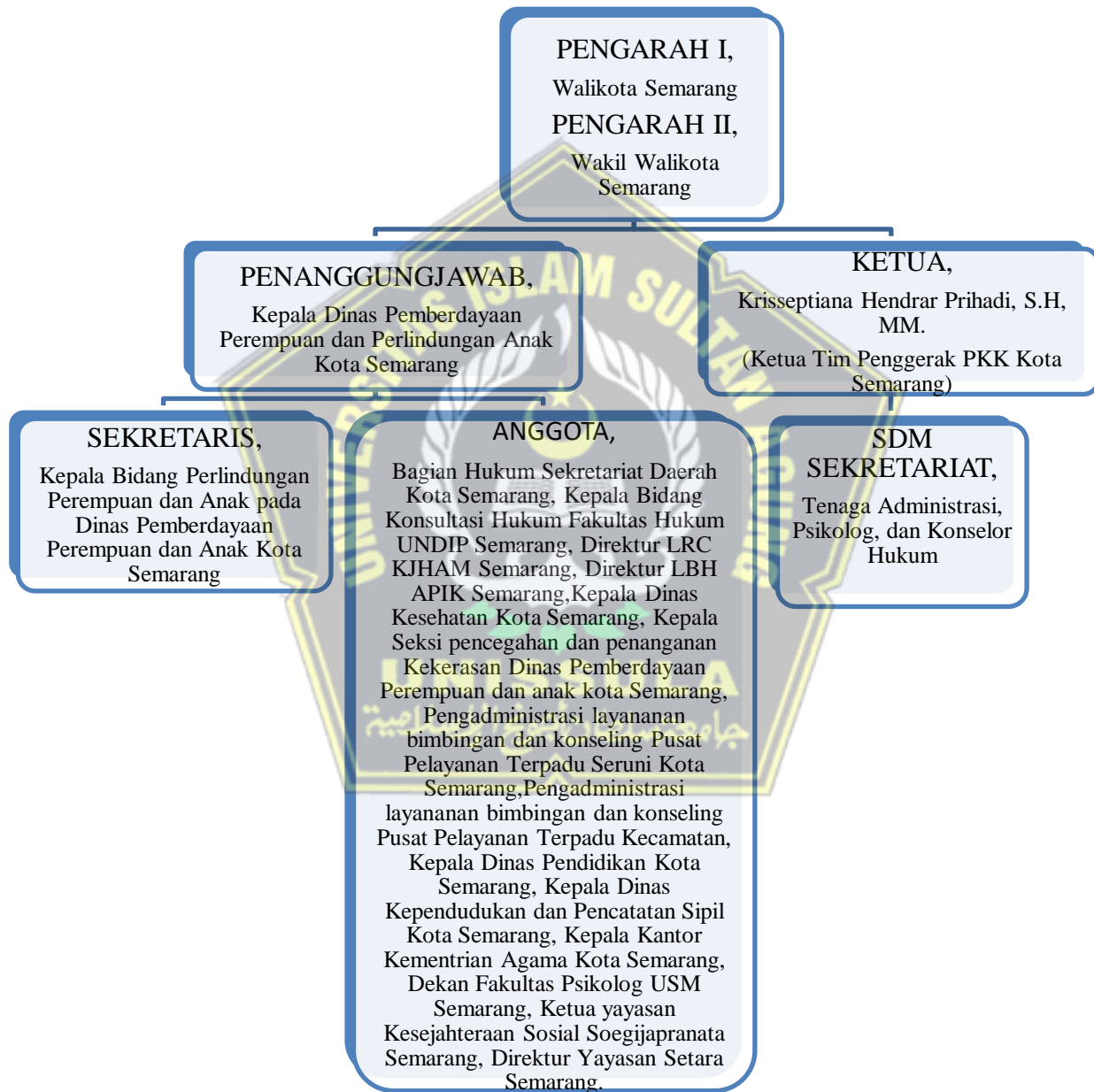
Berdasarkan SPM tersebut, Pusat Pelayanan Terpadu harus dibentuk oleh setiap Pemerintah Daerah baik yang berada di Provinsi, Kabupaten/Kota. Dalam hal ini Kota Semarang dalam Melihat kondisi di Kota Semarang yang termasuk salah satu daerah zona merah rawan tindakan kekerasan terhadap perempuan dan anak di Jawa Tengah, dibentuklah PPT SERUNI Kota Semarang.

Dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 05 tahun 2016 dalam bab kelembagaan disitu dijelaskan untuk membuat Pusat Pelayanan Terpadu yaitu dijelaskan bahwa PPT tersebut adalah PPT SERUNI untuk memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap perempuan dan anak dari tindak kekerasan dan berdasarkan Peraturan Walikota Semarang yang sudah diperbaharui melalui SK Walikota No.463/354 tahun 2020 tentang Pembentukan Tim Pelayanan Terpadu Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan dan anak Seruni Kota Semarang, untuk membangun jaringan kerjasama antar institusi lintas sector untuk mengembangkan pelayanan terpadu bagi korban kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang. Dan dibawah ini adalah struktur keanggotaan PPT Seruni Kota Semarang:¹²¹

¹²⁰ Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 01 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Layanan Terpadu Bagi Perempuan dan Anak dari Korban Kekerasan.

¹²¹ Data diambil dari Peraturan Walikota Semarang yang sudah diperbaharui melalui SK Walikota No.463/354 tahun 2020 tentang Pembentukan Tim Pelayanan Terpadu Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan dan anak Seruni Kota Semarang

Struktur Keanggotaan PPT SERUNI Kota Semarang berdasarkan SK Walikota Semarang yang terbaru Nomor: 463/354 Tahun 2020 tentang Pembentukan Tim Pelayanan Terpadu Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak Kota Semarang;



Data Kasus berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Kota Semarang perempuan dan anak yang menjadi korban dari tahun 2018-2020 :



Data kasus tahun 2019¹²² berdasarkan jumlah kasus per kecamatan dan jenis kasus di Kota Semarang :

No.	Kecamatan	Jumlah	Jenis Kasus				
			KTA	KDRT	ABH	KDP	KTP
1	Luar Kota Semarang	0	0	0	0	0	0
2	Mijen	18	8	6	0	0	1
3	Gunungpati	22	7	14	0	0	1
4	Banyumanik	28	6	15	1	3	3
5	Gajahmungkur	12	1	11	0	0	0
6	Semarang Selatan	4	1	3	0	0	0
7	Candisari	21	3	14	0	2	2
8	Tembalang	28	9	16	2	1	0

¹²² http://ppt.dp3a.semarangkota.go.id/?dari_tanggal=01-01-2018&sampai_tanggal=31-12-2018

9	Pedurungan	35	8	21	0	0	6
10	Genuk	11	3	7	0	1	0
11	Gayamsari	13	3	6	0	1	0
12	Semarang Timur	37	14	17	2	1	2
13	Semarang Utara	17	3	9	0	0	5
14	Semarang Tengah	12	4	6	0	0	2
15	Semarang Barat	32	8	16	3	1	4
16	Tugu	6	1	5	0	0	0
17	Ngaliyan	14	4	9	0	0	1
	Total	310	83	175	8	11	33

Data kasus tahun 2019¹²³ berdasarkan jumlah kasus per kecamatan dan jenis kasus di Kota Semarang :

No.	Kecamatan	Jumlah	Jenis Kasus				
			KTA	KDRT	ABH	KDP	KTP
1	Luar Kota Semarang	0	0	0	0	0	0
2	Mijen	9	4	4	0	0	1
3	Gunungpati	17	1	13	0	1	2
4	Banyumanik	13	4	9	0	0	0
5	Gajahmungkur	10	1	7	0	1	1
6	Semarang Selatan	6	2	3	1	0	0

¹²³ http://ppt.dp3a.semarangkota.go.id/?dari_tanggal=01-01-2019&sampai_tanggal=31-12-2019

7	Candisari	4	0	3	1	0	0
8	Tembalang	27	4	17	0	1	5
9	Pedurungan	25	3	19	0	0	3
10	Genuk	11	4	6	0	1	0
11	Gayamsari	15	3	8	0	0	4
12	Semarang Timur	33	11	16	4	0	2
13	Semarang Utara	17	3	14	0	0	0
14	Semarang Tengah	5	0	4	1	0	0
15	Semarang Barat	16	3	10	1	0	2
16	Tugu	9	5	2	0	0	2
17	Ngaliyan	5	1	4	0	0	0
	Total	222	49	139	8	4	22

Data kasus tahun 2020¹²⁴ berdasarkan jumlah kasus per kecamatan dan jenis kasus di Kota Semarang :

No.	Kecamatan	Jumlah	Jenis Kasus				
			KTA	KDRT	ABH	KDP	KTP
1	Luar Kota Semarang	0	0	0	0	0	0
2	Mijen	10	3	6	0	0	1
3	Gunungpati	12	2	8	0	1	0
4	Banyumanik	5	0	5	0	0	0

¹²⁴ http://ppt.dp3a.semarangkota.go.id/?dari_tanggal=01-01-2020&sampai_tanggal=31-12-2020

5	Gajahmungkur	9	0	7	0	0	2
6	Semarang Selatan	9	3	6	0	0	0
7	Candisari	3	1	1	1	0	0
8	Tembalang	17	3	9	3	0	2
9	Pedurungan	18	5	12	0	0	1
10	Genuk	7	2	4	0	0	1
11	Gayamsari	18	5	12	0	0	0
12	Semarang Timur	31	8	20	1	0	0
13	Semarang Utara	3	1	2	0	0	0
14	Semarang Tengah	7	2	5	0	0	0
15	Semarang Barat	8	4	4	0	0	0
16	Tugu	3	1	2	0	0	0
17	Ngaliyan	4	0	4	0	0	0
	Total	164	40	107	5	1	10

Ninik Jumoenita¹²⁵ menambahkan walaupun data tersebut di atas menunjukkan penurunan laju penambahan kasus dan selisih jumlah kasus sampai menurun dibanding tahun-tahun sebelumnya, namun situasi ini belum dapat dikatakan menggembirakan. “Besarnya dugaan bahwa tingkat KDRT masih sama banyaknya dengan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini bisa jadi karena dampak kebijakan WFH dan PSBB yang

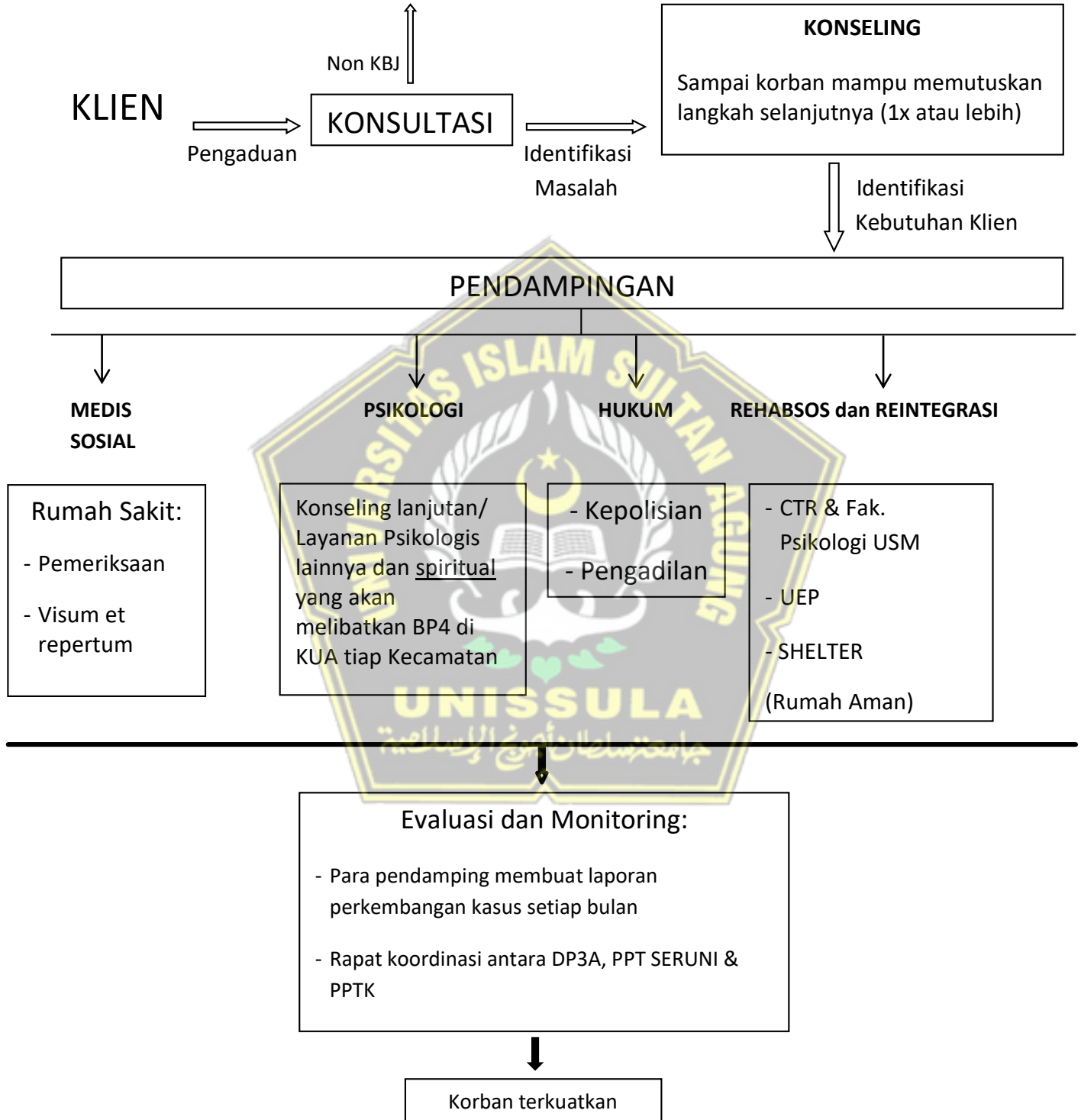
¹²⁵ Hasil wawancara dengan Ninik Jumoenita selaku Koordinator di PPT Seruni Kota Semarang, tertanggal 28 Juni 2021.

membuat perempuan korban kekerasan dapat saja kehilangan akses untuk melaporkan kasus KDRT yang dialaminya. Terutama di wilayah yang sarana dan prasarana komunikasi dan transportasinya tidak mendukung untuk mendapatkan akses layanan bagi perempuan korban kekerasan. Selain itu, kebijakan WFH dapat membuat pusat penyedia layanan di suatu wilayah tidak dapat berfungsi secara optimal.

Sedangkan Penurunan signifikan jumlah kasus yang terhimpun menunjukkan bahwa kemampuan pencatatan dan pendokumentasian kasus di Kota Semarang di lembaga layanan perlu menjadi prioritas perhatian bersama. Sebanyak 164 kasus yang dapat dicatatkan pada tahun 2020, berkurang dari kasus di tahun 2019 yang mencatat sebanyak 222 kasus. Padahal jumlah kasus di masa pandemi menyatakan bahwa terdapat peningkatan pengaduan kasus karena terbatasnya akses sehingga lembaga layanan tidak berfungsi secara maksimal karena ada kebijakan PSSB atau WFH di setiap lintas sektoral.

Kondisi di Kota Semarang yang termasuk salah satu daerah zona merah rawan tindakan kekerasan terhadap perempuan dan anak di Jawa Tengah, tentunya sangat diperlukan penanganan yang serius dengan melibatkan pihak pemerintah dalam rangka penanganan tindakan kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak di Kota Semarang. Sehingga dibentuklah PPT SERUNI Kota Semarang berdasarkan Peraturan Walikota Semarang yang sudah diperbaharui melalui SK Walikota No.463/354 tahun 2020 tentang Pembentukan Tim Pelayanan Terpadu Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan dan anak Seruni Kota Semarang, untuk membangun jaringan kerjasama antar institusi lintas sector untuk mengembangkan pelayanan terpadu bagi korban kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Semarang.

ALUR LAYANAN PPT SERUNI



Ninik Jumoenita¹²⁶ untuk keterpaduan layanan, bentuk perlindungan yang diberikan oleh Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang sesuai mandat yaitu memberikan 5 (lima) layanan yaitu layanan pengaduan, medis, hukum, rehabsos, reintegrasi sosial dan pemulangan.:

1. Layanan Pengaduan;

untuk layanan ini, penerima layanan terlayani dan para pemberi layanan (pendamping di PPT Kota maupun di tingkat kecamatan) sudah mampu memberikan layanan ini karena para pendamping sudah memahami alur penanganannya.

2. Layanan Medis;

Untuk layanan medis komitmen RSUD K.R.M.T Wongsonegoro Semarang dan Dinas Kesehatan Kota Semarang sudah kuat dan efektif untuk memberikan layanan pemulihan fisik bagi korban kekerasan perempuan dan anak di Kota Semarang namun masih mempunyai kelemahan untuk hasil visume

3. Layanan Bantuan Hukum;

Layanan bantuan hukum konsepnya adalah pemberdayaan terhadap korban untuk bisa melakukannya sendiri dengan tetap pendamping melakukan pendampingan dan monitoring untuk prosesnya.

4. Layanan Rehabsos;

layanan ini Konselingnya telah terselenggara dan sudah mempunyai Shelter (rumah aman) sementara untuk korban yang merasa terancam jiwanya. dalam

¹²⁶ Hasil wawancara dengan Ninik Jumoenita selaku Koordinator di PPT Seruni Kota Semarang, tertanggal 28 Juni 2021.

hal ini karena belum ada program yang jelas terhadap layanan ini sehingga konseling dan kegiatan di shelter sampai saat ini belum difungsikan secara maksimal. seyogyanya harus ada metode konsentrasi untuk konseling pasca pengaduan.

5. Layanan Reintegrasi Sosial dan Pemulangan.

layanan ini juga belum bisa maksimal karena OPD atau instansi terkait belum semua mempunyai komitmen terhadap dan pemahaman tentang perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan sehingga untuk memberikan layanan belum maksimal.

Menurut Soerjono Soekanto¹²⁷ efektif atau tidaknya hukum ditentukan oleh lima faktor yaitu: Faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas pendukung, faktor masyarakat dan Faktor kebudayaan.

Dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak di Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) SERUNI Kota Semarang belum sepenuhnya efektif hal ini terungkap dalam hasil penelitian yaitu :

Kehadiran PPT SERUNI Kota Semarang belum mampu melakukan layanan yang komprehensif dan multidemensi sesuai dengan kebutuhan korban karena bentuk dan jenis serta dampak kekerasan yang korban terima tidak hanya satu melainkan banyak dan kompleks, sedangkan PPT SERUNI Kota Semarang bukan lembaga one service center yang semua layanan ada di dalamnya. Namun kehadiran PPT SERUNI Kota Semarang juga memberi peluang dalam berkelanjutan layanan untuk korban kekerasan terutama

¹²⁷ Ria Ayu Novita, Agung Basuki Prasetio, dan Suparno, "*Efektivitas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Tanah Kering) di Desa Bringin, Kecamatan Bayan, Kabupaten Purworejo*", Diponegoro Law Journal Vol. 6 No. 2, tahun 2017, h.4.

adalah penganggaran yang pasti karena bentuknya PPT dan penganggarannya menempel di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang, namun memiliki kekuatan untuk membangun koordinasi di luar Dinas terutama lembaga vertikal seperti Rumah Sakit, Polrestabes, Pengadilan Negeri dan lain-lain. Hal ini dikarenakan PPT SERUNI Kota Semarang dibangun berdasarkan berjejaring melalui MOU agar layanan korban dapat berjalan dengan baik.

Beragamnya kekerasan yang dialami perempuan dan anak membutuhkan pendekatan dan penanganann yang beragam, konsep pelayanan terpadu ini menjadi langkah maju dalam memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Keterpaduan layanan yang dimaksudkan adalah menguatnya mekanisme koordinasi antar institusi pengada layanan, termasuk di dalam OPD dan institusi vertikal sehingga korban semakin cepat terbantu dan tertangani.

C. Hambatan dan Solusi dalam pelaksanaan kebijakan terkait perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang

Pemerintahan yang terdesentralisasi diharapkan mampu memaksimalkan layanan-layanan yang ada salahsatunya adalahnya dengan memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Dengan demikian, Pemerintah maupun masyarakat dituntut untuk mengambil peran yang besar di dalam memberikan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan.

Tidak dapat di pungkiri bahwasanya dalam setiap pelaksanannya tidak selalu berjalan seperti apa yang diharapkan, atau senantiasa lancar tanpa menemui kendala atau

hambatan. Kenyataannya disamping ada hal-hal yang mendukung, terdapat pula hal yang bisa menghambat kelancaran dalam proses pelaksanaan perlindungan perempuan dan anak tersebut.

Adapun kendala yang dapat menghambat terjadinya suatu perubahan, yang tentunya terkait juga dengan hambatan dalam upaya perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan adalah :

1. Dari sisi kebijakan dan regulasi terkait Perlindungan Perempuan dan Anak walaupun sudah ada yaitu Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari tindak kekerasan belum maksimal karena ada beberapa hal yaitu :
 - a. Dari sisi peraturan, upaya pencegahan yang diamanatkan beberapa OPD terkait perlindungan perempuan dan anak sebagai korban dari tindak kekerasan belum semua OPD mengkomodirnya sebagai upaya pencegahan untuk mengurangi tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak;
 - b. Dari sisi Pembinaan dan Pengawasan, bahwa Pemerintah daerah Kota Semarang berhak melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap lembaga layanan yang ada belum berjalan karena dilematis. Satu hal Pemerintah daerah dalam meningkatkan layanan diamanatkan untuk membuat lembaga layanan yaitu PPT di tingkat kota dan PPT di tingkat kecamatan yang unsurnya sama dan tidak hubungan hirarkinya. Kemudian Pemerintah daerah harus melakukan pengawasan dan pembinaan, namun dalam kebijakan tersebut tidak dijelaskan siapa yang melakukannya, karena belum diatur dengan jelas sehingga kewenangannya belum berjalan;

Dan sekarang dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa Norma Standar Pedoman dan Kriteria (NSPK) itu menjadi kewenangan Kementrian, sehingga pembinaan dan pengawasan itu akan ditarik ke Pemerintah Pusat namun sampai sekarang NSPK nya belum dibuat sehingga belum ada standar lembaga yang baku padahal dalam pengawasan harus ada kriteria sehingga sampai sekarang belum terjawab.

2. Pada saat pandemi dari sisi layanan menjadi tidak maksimal karena harus menghindari tatap muka sehingga harus melakukan pelayanan secara daring, dengan tatap muka itu resikonya lebih membahayakan para pihak dan para pendamping ketika melakukan penjangkauan tidak dibekali alat-alat yang mumpuni dalam mengurangi resiko dalam masa pandemi;
3. Di dalam kebijakan daerah ini juga tidak diatur secara detail dalam masa pandemi, karena dibuat pada saat sebelum pandemi, sehingga Perwal dan SOP tidak maksimal juga;
4. Keterbatasan anggaran, karena dari tahun 2020 sampai sekarang ada pemangkasan anggaran untuk pandemi Covid-19 sehingga layanan untuk perlindungan perempuan dan anak tidak maksimal;
5. Untuk layanan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan dalam Perwal dan SOP belum mempunyai standar baku untuk penyelesaian kasus sehingga yang dilayani saat ini tidak ada batasan waktu, atas hal tersebut layanan menjadi tidak terukur;
6. Di dalam kebijakan daerah ini, instansi sektoral atau OPD hanya disebutkan dalam upaya pencegahan namun untuk pasal lain tentang layanan lebih umum tidak spesifik sehingga banyak OPD terkait belum paham dan berprespektif terhadap perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan;

7. Kurangnya Komunikasi dan komitmen pada instansi atau OPD yang sistemnya belum terbentuk terkait perlindungan Perempuan dan anak dari tindak kekerasan;
8. Layanan untuk perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di masa pandemi karena lembaga lain juga melakukan lockdown dan WFH sehingga memperlambat layanan yang ada sehingga kurang maksimal;
9. Kurangnya koordinasi menyebabkan tidak sinerginya layanan yang bisa mendukung tujuan PPT SERUNI Kota Semarang, bahkan diantara anggota PPT SERUNI Kota Semarang tidak saling mengetahui program kerja yang terkait dengan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak.
10. Sistem rujukan yang belum dipahami secara bersama-sama antara pendamping dan penyedia layanan yang berpengaruh pada pendampingan korban saat mengakses layanan.
11. Mutasi atau pergantian pejabat mempengaruhi kinerja layanan karena prespektif yang telah terbangun selama ini terutama di SKPD harus dari nol untuk membangun kembali bila ada pergantian atau mutasi pejabat baru selain itu belum adanya mekanisme distribusi informasi dan belum ada dokumentasi rejam jejak PPT SERUNI menjadi alasan mengapa tak terjadi kesinambungan.
12. Kurangnya dukungan masyarakat pada korban kekerasan terhadap perempuan dan anak, malah cenderung sebaliknya stigma masyarakat baik kepada korban maupun anak yang berhadapan dengan hukum bahkan di lingkungan keluarga kadang justru menekan korban dan kurang memberi dukungan.
13. Pada saat menggali permasalahan khususnya untuk korban penyandang disabilitas mengalami kesulitan karena belum ada tenaga ahli penerjemah sehingga harus melibatkan penerjemah yang ahli;

14. Pada saat proses peradilan dalam penanganannya belum adanya pemahaman yang sama terutama para Aparat Penegak Hukum belum semua berpresktif terhadap korban perempuan dan anak;

15. Dari sisi korban, seringkali menutup-nutupi karena merasa malu dan lain-lain.

Kemudian faktor pendukung atau solusi terhadap kebijakan daerah terhadap perlindungan perempuan dan anak adalah segala sesuatu yang dapat menunjang terlaksananya perlindungan perempuan dan anak sehingga dapat terlaksana dengan baik. Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan serta berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan penelitian ada beberapa faktor pendukung atau solusi dalam pelaksanaan kebijakan daerah terhadap perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan yaitu:

1. Kebijakan daerah tentang perlindungan perempuan dan anak sifatnya harus mengikat semua terutama instansi secara menyeluruh tidak hanya lintas sektoral;
2. Adanya parameter untuk mengukur kebijakan daerah tersebut sudah berjalan atau belum sehingga harus ada evaluasi;
3. Kebijakan daerah ini pula harus melakukan harmonisasi dengan kebijakan-kebijakan daerah yang isunya sama perlindungan perempuan dan anak;
4. Pemerintah daerah harus menyiapkan sarana prasana dan sumber daya manusia dalam mengimplementasikan kebijakan daerah tersebut;
5. Adanya sarana dan prasarana untuk PPT di tingkat Kecamatan dan JPPA (jaringan perlindungan perempuan dan anak) di tingkat kelurahan;
6. Evaluasi yang substansif untuk diakomodir sehingga kinerja layanan terukur dan refleksi internal perlu untuk dikembangkan.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Kebijakan yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan berdasarkan teori perlindungan hukum dalam prespektif hukum islam selaras dengan tujuan hukum, yakni terhadap lima aspek (*al-kulliyat al-khams* atau *ad-daruriyah al-khams*). Lima aspek perlindungan itu mencakup agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Ini menegaskan bahwa hukum islam datang ke dunia membawa misi perlindungan yang sangat mulia, yaitu sebagai rahmat bagi seluruh manusia di muka bumi. Pembuat syari'ah (Allah dan Rosul_Nya) menetapkan syari'ah bertujuan untuk merealisasikan kemaslahatan umum, memberikan kemanfaatan, dan menghindari kemafsadatan bagi umat manusia.¹²⁸ Senada dengan pendapat diatas, al-Syathibi, seorang pakar hukum Islam dari kalangan Madzab Maliki, mengembangkan doktrin *Maqashid al-syari'ah* dengan menjelaskan bahwa tujuan akhir hukum Islam adalah satu, yaitu kemaslahatan atau kebaikan dan kesejahteraan umat manusia. Pendapat al-Syathibi didasarkan pada prinsip bahwa Tuhan melembagakan syariah (hukum Islam) demi kemaslahatan manusia, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Pada pelaksanaan kebijakan diatas, kewenangan yang terjadi adalah kewenangan mandat. Minimnya upaya pencegahan yang dilakukan oleh Pemerintah khususnya OPD yang terkait menjadi salah satu masalah utama apalagi dimasa pandemi ini dalam

¹²⁸ Mukhtar Yahya adn Fatchurrahman, *Dasar-dasar Pembinaan Hukum Islam, Al- Ma'arif*, Bandung, 1993, h. 333

upaya perlindungan terhadap perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. SOP dan Perwal untuk kebijakan ini juga belum mengatur secara khusus penanangan perlindungan perempuan dan anak dalam masa pandemi sehingga layanan belum bisa maksimal.

2. Efektifitas PPT Seruni dalam memberikan pelayanan belum sepenuhnya efektif hal ini terungkap karena belum mampu melakukan layanan yang komprehensif dan multidemensi sesuai dengan kebutuhan korban karena bentuk dan jenis serta dampak kekerasan yang korban terima tidak hanya satu melainkan banyak dan kompleks, sedangkan PPT SERUNI Kota Semarang bukan lembaga one service center yang semua layanan ada di dalamnya. Namun kehadiran PPT SERUNI Kota Semarang juga memberi peluang dalam berkelanjutan layanan untuk korban kekerasan terutama adalah penganggaran yang pasti karena bentuknya PPT dan penganggarannya menempel di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang, namun memiliki kekuatan untuk membangun koordinasi di luar Dinas terutama lembaga vertikal seperti Rumah Sakit, Polrestabes, Pengadilan Negeri dan lain-lain. Hal ini dikarenakan PPT SERUNI Kota Semarang dibangun berdasarkan berjejaring melalui MOU agar layanan korban dapat berjalan dengan baik.

3. Hambatan-hambatan dan solusi dalam pelaksanaan kebijakan terkait perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di Kota Semarang;

Hambatan :

- a. Dari sisi kebijakan belum maksimal karena ada beberapa hal yaitu; sisi peraturan, upaya pencegahan belum semua OPD mengakomodirnya dan dari sisi Pembinaan dan Pengawasan, bahwa Pemerintah daerah Kota Semarang berhak melakukan

pembinaan dan pengawasan terhadap lembaga layanan yang ada belum berjalan karena dilematis. karena Norma Standar Pedoman dan Kriteria (NSPK) itu sampai sekarang NSPK nya belum dibuat sehingga belum ada standar lembaga yang baku padahal dalam pengawasan harus ada kriteria sehingga sampai sekarang belum terjawab.

- b. Pada saat pandemi dari sisi layanan menjadi tidak maksimal karena harus menghindari tatap muka sehingga harus melakukan pelayanan secara daring.
- c. Kebijakan daerah ini juga tidak diatur secara detail dalam masa pandemi.
- d. Keterbatasan anggaran, karena dari tahun 2020 sampai sekarang ada pemangkasan anggaran untuk pandemi Covid-19
- e. Perwal dan SOP belum mempunyai standar baku untuk penyelesaian kasus sehingga yang dilayani saat ini tidak ada batasan waktu, atas hal tersebut layanan menjadi tidak terukur;
- f. Di instansi sektoral atau OPD banyak OPD terkait belum paham dan berprespektif terhadap perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan;
- g. Kurangnya Komunikasi dan komitmen pada instansi atau OPD yang sistemnya belum terbentuk terkait perlindungan Perempuan dan anak dari tindak kekerasan;
- h. Layanan untuk perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di masa pandemi karena lembaga lain juga melakukan lockdown dan WFH sehingga memperlambat layanan yang ada sehingga kurang maksimal;
- i. Kurangnya koordinasi menyebabkan tidak sinerginya layanan yang bisa mendukung tujuan PPT SERUNI Kota Semarang, bahkan diantara anggota PPT

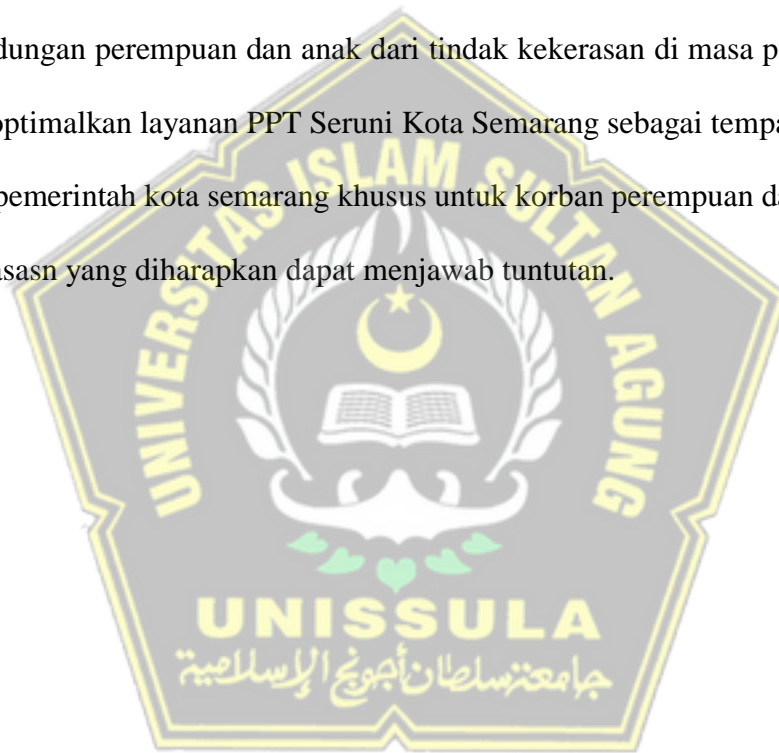
SERUNI Kota Semarang tidak saling mengetahui program kerja yang terkait dengan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak.

- j. Sistem rujukan yang belum dipahami secara bersama-sama antara pendamping dan penyedia layanan yang berpengaruh pada pendampingan korban saat mengakses layanan.
- k. Mutasi atau pergantian pejabat mempengaruhi kinerja layanan karena prespektif yang telah terbangun selama ini.
- l. Kurangnya dukungan masyarakat pada korban kekerasan terhadap perempuan dan anak, malah cenderung sebaliknya stigma masyarakat baik kepada korban maupun anak yang berhadapan dengan hukum bahkan di lingkungan keluarga kadang justru menekan korban dan kurang memberi dukungan.
- m. Kurangnya Sumberdaya manusia khususnya untuk korban penyandang disabilitas mengalami kesulitan karena belum ada tenaga ahli penerjemah sehingga harus melibatkan penerjemah yang ahli;
- n. belum adanya pemahaman yang sama terutama para Aparat Penegak Hukum belum semua berpresktif terhadap korban perempuan dan anak;
- o. Dari sisi korban, seringkali menutup-nutupi karena merasa malu dan lain-lain.

B. SARAN

1. Bagi Pemerintah Kota Semarang untuk lebih meningkatkan pencegahan dan pengawasan terhadap perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Pemetaan terhadap tugas pokok dan fungsi yang menjangkau teknis, agar bisa lebih intensif dan mengikat semua terutama instansi secara menyeluruh tidak hanya lintas

- sektoral. dan adanya parameter dan melakukan harmonisasi dengan kebijakan-kebijakan daerah yang isunya sama perlindungan perempuan dan anak. Pemerintah daerah juga harus menyiapkan sarana prasana dan sumber daya manusia dalam perlindungan perempuan dan anak di Kota Semarang;
2. Bagi PPT Seruni Kota Semarang adanya Evaluasi yang substansif untuk diakomodir sehingga kinerja layanan terukur dan refleksi internal perlu untuk dikembangkan;
 3. Bagi Pemerintah Kota Semarang hendaknya mengkaji lagi Peraturan Daerah mengenai perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan di masa pandemi. Selain itu, mengoptimalkan layanan PPT Seruni Kota Semarang sebagai tempat pengada layanan milik pemerintah kota semarang khusus untuk korban perempuan dan anak dari tindak kekerasasn yang diharapkan dapat menjawab tuntutan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A.G. Sudarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Abdul Rahman Nur, 2018, *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur:Konsepsi Negara Nachwachtesstaat Menuju Negara Welfare Staat dalam Menata Kota Palopo*,Palopo:Guepedia
- Abdul Wahab, Solichin, 1997, *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta
- Abu Dawud, *Sunan Abu Dawud*, Vol.1, Beirut, Dar al-Fikr
- Achmad Ali, 2010, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Vol.1, Kencana, Jakarta
- Ahmad Wardi Muslich, 2005, *Hukum Pidana Islam*, Sinar Grafika, Jakarta
- Ali, Zainudin, 2009, *Metodologi Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta
- Alie Humaedi, 2015, *Etnografi Bencana: Menakar Peran Para Pemimpin Lokal dalam Pengurangan Resiko Bencana*, LkiS, Yogyakarta
- Amran Suadi dan Mardi Candra, 2016, *Politik hukum: Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam serta Ekonomi Syariah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Anderson dalam Budi Winarno, 2016, *Kebijakan Publik Era Globalisasi, Teori, Proses dan Studi Kasus Komparative*, Center Of Academics Publik Servising, Yogyakarta
- Andi Hamzah and Sumangalipu, 1985, *Hukum Pidana mati di indonesia, di Masa lalu, kini dan di masa depan*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Bahder Johan Nasution, 2014, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Cetakan 3, Bandung
- Bernard Arief Sidharta, 2006, *Refeleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum*

- sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional di Indonesia*, Disertasi pada Universitas Padjajaran, Bandung
- Cambel, 1989, *Riset dalam efektivitas Organisasi*, terjemahan Salut Simamora, Erlangga, Jakarta
- Davis Mosmeyer, “*Ubi Jus Ibi Remidium: The Gap In Texas Court’s Protection of Mineral Owners Against Unpermitted Seismic Exploration Without Physycal Entry*”, Baylor Law Review Vol. 68 No. 3, Desember 2016
- Departemen Agama RI, 1992, *Al-Qur’an terjemahan Departemen Agama*, Gema Insani Press, Bandung
- Dunn, William N, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Diterjemahkan Samodra Wibawa, dkk, Edisi ke 2, Jakarta
- Edi, Suharto, 2010, *Analisis Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung
- Esmi Warrasih, 2005, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologi*, Suryandaru Utama, Semarang
- G.Widiartana, 2009, *Kekerasan Dalam Rumah Tangga (perspektif perbandingan hukum)*, Atmajaya, Yogyakarta
- Haryatmoko, 2007, *Etika Komunikasi: Manipulasi Media, kekerasan dan Pornografi*, Kunisius, Yogyakarta
- Kartini, Kartono, 1976, *Pengantar Metodologi Research*, Alumni Bandung, Bandung
- Kombes Pol.Dr.dr.Sumy Hastry Purwantri,DFM,Sp.F. 2021, *Kekerasan pada Anak dan Wanita*, Rayyana Komunikasindo, Jakarta Timur
- M. Hasby Ash-Shidieqy, 1976, *Filsafat Hukum Islam*, Bulan Bintang, Jakarta
- M.Irfan Islamy, 2000, *Policy Analisis: Seri Monografi Kebijakan Publik*, Universitas

- Brawijaya, Malang
- Moleong, lexy, 2000, *Metodologi Penelitian*, PT. Remaja Rosada Karya, Bandung
- Moleong, Lexy, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja, Rosdakarya, Bandung
- Muhibbbin, 1980, *Fushus al-Hikam*, Beirut : Dar al-kitab al-arabi, Mizan, Jakarta
- Mukhtar Yahya adn Fatchurrahman, 1993, *Dasar-dasar Pembinaan Hukum Islam, Al-Ma'arif*, Bandung
- Muktie A. Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia Publishing, Malang
- Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut, 1988, *Hukum, Politik, dan Perubahan Sosial*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta
- Nawawi , Hadari, 1995, *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Nawawi, Ismail, 2009, *Public Policy, Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*, PMN, Surabaya
- Niken Savitri, 2008, *Ham Perempuan, Kritik Teori Hukum Feminis terhadap KUHP*, Refika Aditama, Bandung
- Nuktoh Arfawie Kurdie, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya
- Pusat Kajian Wanita dan Gender UI, 2004, *Hak Azasi Perempuan Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- R. Soeroso, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta
- Rekomendasi **Umum CEDAW** Nomor 19, dalam sidang ke-11, tahun 1992

- Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Cetakan 9, Jakarta
- Romli Atmasasmita, 2001, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*,
Mandar Maju, Bandung
- Romy, Suemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurementri*, Ghalia Indonesia,
Jakarta
- Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan
Disertasi*, Edisi Pertama, Cetakan kesatu, Rajawali Press, Jakarta
- Satjipto Raharjo, 2003, *Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta
- Setiono, 2004,, *Rule Of Law (Supremasi Hukum)*, Magister Ilmu Hukum Program Pasca
Sarjana Universitas Sebelas maret, Surakarta
- Soedjono Dirjosisworo, 2001, *Pengantar ilmu hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji, 1982, *Penelitian Hukum Normatif*, Radjawali, Jakarta,
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rieneka Cipta, Jakarta
- Soerjono Soekanto, 1988, *Efektifitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, CV. Ramadja Karya,
Bandung
- Soerjono Soekanto, 1985, *Efektifitas Hukum dan Peranan Saksi*, Remaja Karya, Bandung
- Soesilo R, 1981, *KUHP dan Komentar*, Politea, Bogor
- Soleman B. Taneko, 1993, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Raja Grafindo
Persada, Jakarta
- Subarsono, AG. 2005, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Fajar,
Yogyakarta
- Supriyono, 2000, Sistem *Pengendalian Managemen*, Universitas Diponegoro, Semarang
- Theo Huijber, 1995, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta

Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa, 2003, *'Kriminologi'*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

Triana Sofiani, *"Efektivitas Mediasi Perkara Perceraian Pasca PERMA Nomor 1 tahun 2008 di Pengadilan Agama"*, Jurnal Penelitian Vol. 7 No. 2, November 2010

Varia Peradilan, *"Langkah Pencegahan Penanggulangan Tindak Kekerasan Terhadap Wanita"*, Tahun XIII.No.145 Oktober 1997

Wahbah al-Zuhaili, 1997, *Al-fiqh al-islamiy*, Dar al-fikr, Beirut

Wirjono Projodikoro, 1971, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta

Zaitunah Subhan, 2006, *Kekerasan Terhadap Perempuan*, Lkis, Yogyakarta

Zulham, 2013, *Hukum perlindungan konsumen*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

B. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 01 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Layanan Terpadu Bagi Perempuan dan Anak dari Korban Kekerasan.

Peraturan Walikota Semarang yang sudah diperbaharui melalui SK Walikota No.463/354 tahun 2020 tentang Pembentukan Tim Pelayanan Terpadu Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan dan anak Seruni Kota Semarang

Tim Redaksi Fokusmedia, 2011, *UUD'45 Dan Amandemennya*, Fokusmedia, Bandung

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah
Tangga

Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 perubahan atas Nomor 23 Tahun 2002 tentang
Perlindungan Anak

C. Lain-lain

Jurnal:

Titon Slamet Kurnia, *“Mahkamah Konstitusi sebagai Human Right Court”*, Jurnal
Konstitusi Vol. 11 No. 1, Maret 2014

Jazim Hamidi, *“Perlindungan Hukum terhadap Disabilitas dalam Memenuhi Hak Mendapat
Pendidikan dan Pekerjaan”*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM Vol. 4 No. 23,
Oktober 2016

Nur Rochaety, *Menegakkan HAM Melalui Perlindungan Hukum Bagi Perempuan Korban
Kekerasan di Indonesia*, PALASTREN: Jurnal Studi Gender 7, no.1, 2014

Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, *“Aspek Yuridis Perlindungan Hukum dan Pemenuhan Hak
Penyandang Disabilitas”*, Jurnal Pandecta Vol. 13 No. 1, Juni 2018

Bustanul Arifin, Lukman Santoso, 2016, *Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan Dalam
Rumah Tangga Perspektif Hukum Islam*, De Jur : Jurnal Hukum dan Syari'ah,
Vol.8 No.2

Titon Slamet Kurnia, *“Mahkamah Konstitusi sebagai Human Right Court”*, Jurnal Konstitusi
Vol. 11 No. 1, Maret 2014

Hendro Eko Triyulianto, Madiasa Abisar, Sunarmi, Mahmud Mulyadi, *“Penerbitan*

Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) Online Sebagai Upaya
Transparansi Polri dalam Penyidikan Tindak Pidana (Studi di Polrestabes Medan)”,
USU Law Journal Vol. 6, No. 3, April 2018

Kismanto, Anis Mashdurotun, Keadilan Hukum Anak Korban Tindak Pidana Kekerasan
Seksual di Kabupaten Kendal, Jurnal Hukum Khairu Ummah, Vol.12 No.1 Maret
2017

Luthvi Febryka Nola, “Upaya Perlindungan Hukum Secara Terpadu Bagi Tenaga Kerja
Indonesia (TKI)”, Jurnal NEGARA HUKUM Vol. 7 No. 1, Juni 2016

Malahayati, Amrizal, dan Muhammad Nasir. “Konsep Perlindungan Hukum dan Hak Asasi
Manusia Terhadap Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia”. Jurnal Hukum Tata
Negara NANGGROE Vol. 4 No. 1. April 2015.

Nur Rochaety, Menegakkan HAM Melalui Perlindungan Hukum Bagi Perempuan Korban
Kekerasan di Indonesia, PALASTREN: Jurnal Studi Gender 7, no.1, 2014

Ria Ayu Novita, Agung Basuki Prasetyo, dan Suparno, “Efektivitas Pelaksanaan Undang-
Undang Nomor 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Tanah
Kering) di Desa Bringin, Kecamatan Bayan, Kabupaten Purworejo”, Diponegoro
Law Journal Vol. 6 No. 2, tahun 2017

Sri Kusriyah, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pemberdayaan Perempuan di Kabupaten
Demak, Jurnal Pembaharuan Hukum, Volume IV No.1 Januari-April 2017

Triana Sofiani, “Efektivitas Mediasi Perkara Perceraian Pasca PERMA Nomor 1 tahun 2008
di Pengadilan Agama”, Jurnal Penelitian Vol. 7 No. 2, November 2010

Vidi Pradinata, Perlindungan Hukum bagi korban Tindak pidana kekerasan dalam rumah
tangga (KDRT), Jurnal Hukum Khairu Ummah, Vol.12. No.4 Desember 2017

Wigati Pulunggono, Munshorif Abdul Chalim, Kebijakan Perlindungan Hukum terhadap korban anak kekerasan dalam rumah tangga dengan kontribusi upaya pembaharuan hukum pidana nasional, Jurnal Hukum Khairu Ummah, Vol.12 No.2 Juni 2017

Abdul Wahab, Solichin, Reformasi Pelayanan Publik Kajian dari Perepektif Teori Governmance, Universitas Brawijaya Malang : Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi, 1999

Ensiklopedi :

Tim Pustaka Phoenix, 2009, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet.3 Pustaka Phoenix, Jakarta

Tim Redaksi, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Depdiknas, Jakarta,

Internet :

<file:///G:/KEMENTERIAN%20PEMBERDAYAAN%20PEREMPUAN%20DAN%20PERLINDUNGAN%20ANAK-.html>

<file:///G:/Komnas%20Perempuan.html>

<http://noebangetz.blogspot.com/2009/07/definisi-atau-pengertian-efektivitas.html>

http://ppt.dp3a.semarangkota.go.id/?dari_tanggal=01-01-2018&sampai_tanggal=31-12-2018

http://ppt.dp3a.semarangkota.go.id/?dari_tanggal=01-01-2019&sampai_tanggal=31-12-2019

http://ppt.dp3a.semarangkota.go.id/?dari_tanggal=01-01-2020&sampai_tanggal=31-12-2020

<http://statushukum.com/perlindungan-hukum.html>

<https://dp3a.semarangkota.go.id/layanan-publik/seruni>

<https://id.m.wikipedia.org/wiki/kebijakan>

Wawancara :

Drs. Budi Satmoko selaku Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak di Dinas

Pemberdayaan Perempuan dan Anak Kota Semarang, tertanggal 29 Juni
2021.

Ninik Jumoenita selaku Koordinator di PPT Seruni Kota Semarang, tertanggal 28 Juni 2021.

Wawancara dengan korban kekerasan

