

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 Hasty 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

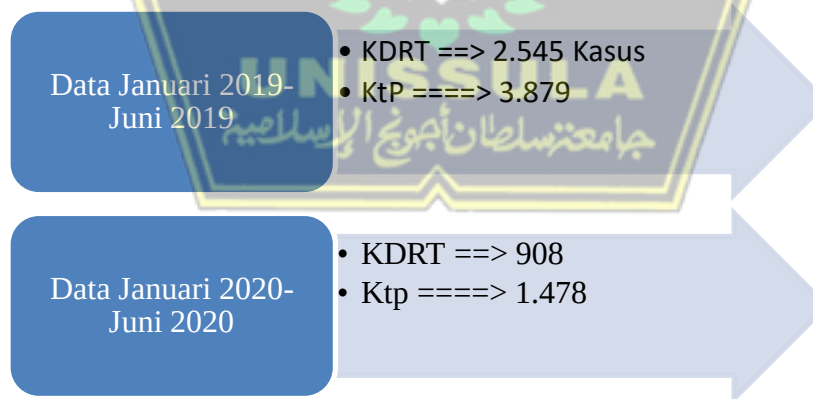
Perbuatan tindak pidana kekerasan juga diatur dan diancam dalam KUHP (Kita Undang-Undang Hukum Pidana) kemudian semakin diperkuat dengan dengan Perundang-undangan Nomor 24 tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT, UU No.17 tahun 2016 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU 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 dicatatkan 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 di setiap 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, pemulihan 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 Governmance*, 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 maupun 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

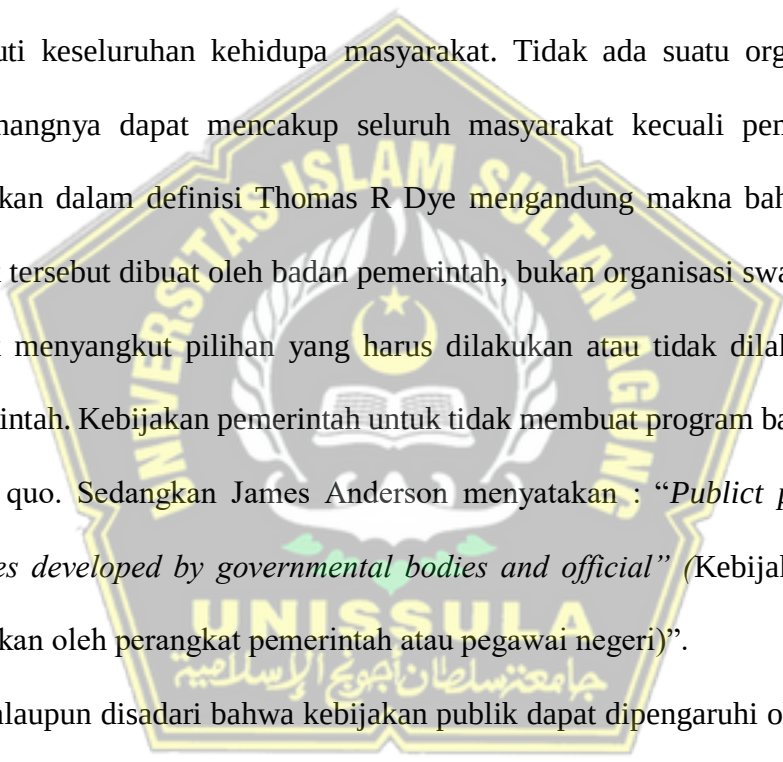
a. Teori Kebijakan Publik

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 mengalokasi 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 : “*Publict 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 jengang 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 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, 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 strafproesrecht 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 yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita³¹ yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektifitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya hukum (hakim, jaksa, 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 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 diatas, 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 Soekanto, 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 remedium.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 upaya 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 Remedium: The Gap In Texas Court’s Protection of Mineral Owners Against Unpermitted Seismic Exploration Without Physical 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 literature 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.⁵⁴ Data 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 Jurementri*, 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. Sistematika 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 anak.

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 efektivitas 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																				