



KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS ANDALAS

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Alamat : Gedung Dekanat FISIP, Limau Manis Padang Kode Pos 25163

Telepon : 0751-71266, Faksimile : 0751- 71266

Laman : fisip.unand.ac.id. e-mail : sekretariat@soc.unand.ac.id

1,2

SURAT TUGAS

Nomor: 2734.a/UN16.08.D/PP/2018

Sehubungan dengan Surat Ketua Jurusan Ilmu Politik Nomor 369/UN16.08.3.3/PP/2018 tanggal 09 Oktober 2018, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas dengan ini menugaskan:

No	Nama	NIP	Pangkat	Gol	Jabatan
1.	Dr. Indah Adi Putri, M.IP	198112072006042004	Penata Muda Tk.I	III.b	Ketua
2.	Drs. Tamrin, M.Si	196010181997031001	Pembina Tk.I	IV.b	Anggota
3.	Rola Ariska	-	-	-	Anggota

untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi Bidang Penelitian dengan Judul "Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2013 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak di Kota Padang" pada:

Waktu : Agustus – November 2018

Tempat : Kota Padang

Demikianlah Surat Tugas ini dibuat untuk dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Padang, 06 Agustus 2018
DEKAN,

Dr. Alfian Miko, M.Si
NIP 196206211988111001

Tembusan:

1. Ketua Jurusan Ilmu Politik FISIP Unand
2. Yang bersangkutan

Kode/Rumpun Ilmu : 590/Ilmu Politik

RISET DASAR (RD)



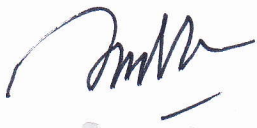


JUDUL PENELITIAN **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT** **NOMOR 5 TAHUN 2013 TENTANG PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK** **DI KOTA PADANG**

TIM PENGUSUL

Dr. Indah Adi Putri,S.IP,M.IP	(Ketua)	NIDN: 0007128103
Drs.Tamrin,M.Si	(Anggota)	NIDN. 0018106007
Rola Ariska	(Anggota)	BP. 1310832007

UNIVERSITAS ANDALAS
NOVEMBER, 2018

**HALAMAN PENGESAHAN
PENELITIAN RISET DASAR**

1.	Judul Penelitian	:	Implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2013 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak di Kota Padang
2.	Kode>Nama Rumpun Bidang Ilmu	:	591/ Ilmu Politik
3	Ketua Peneliti		
	a. Nama Lengkap	:	Dr. Indah Adi Putri, M.IP
	b. NIDN	:	0007128103
	c. Jabatan Fungsional	:	Lektor
	d. Program Studi	:	Ilmu Politik
	e. Nomor HP	:	081267484449
	f. Alamat email	:	Indahputri1981@yahoo.com
	Anggota Peneliti 1		
	a. Nama Lengkap	:	Drs. Thamrin, M.Si
	b. Program Studi	:	Ilmu Politik
	c. NIDN	:	00181060007
	Anggota Peneliti 2		
	a. Nama Lengkap	:	Rola Ariska
	b. Program Studi	:	Ilmu Politik
	c. NIDN	:	-
4.	Lama Penelitian Keseluruhan	:	6 (enam) Bulan
<p>Mengetahui, Ketua Jurusan Ilmu Politik</p>  <p>Dr. Indah Adi Putri, M.IP NIP. 198112072006042004</p>		<p>Padang, 30 Mei 2018 Ketua Peneliti</p>  <p>Dr. Indah Adi Putri, M.IP NIP. 198112072006042004</p>	
<p>Menyetujui, Dekan FISIP</p>  <p>Dr. Allan Miko, M.Si NIP. 196206211998111001</p> 			

IDENTITAS DAN URAIAN UMUM

1. Judul Penelitian : IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT NOMOR 5 TAHUN 2013 TENTANG PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK DI KOTA PADANG

2. Tim Peneliti

No	Nama	Jabatan	Bidang Keahlian	Instansi Asal	Alokasi Waktu (Jam/Minggu)
1	Dr. Indah Adi Putri,S.IP,M.IP	Ketua	Perempuan dan Politik, Pembangunan Politik	Universitas Andalas	5 Jam
2	Drs.Tamrin,M.Si	Anggota	Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Pembangunan Politik	Universitas Andalas	4 Jam
3	Rola Ariska	Anggota	Politik Lokal	Universitas Andalas	4 Jam

3. Objek Penelitian (Jenis material yang akan diteliti dan segi penelitian :

Yaitu Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2013 tentang Perlindungan perempuan dan anak. Penelitian melingkupi bagaimana implementasi Perda di Kota Padang oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kota Padang yang menjadi pelaksana terkait Perda Perlindungan Perempuan dan Anak, upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang untuk mencegah terjadinya kekerasan terhadap perempuan dan anak dan permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah kota Padang dalam melakukan perlindungan terhadap perempuan dan anak.

4. Masa Pelaksanaan :

Mulai bulan Juni 2018 s/d Desember 2018

5. Usulan Biaya : Rp.30.000.000

6. Lokasi Penelitian : Kota Padang, khususnya pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Padang yang menjadi pelaksana terkait dengan Perda Nomor 5 Tahun 2013 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak (yaitu, Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana/ DP3AP2KB, Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan)

7. Instansi Lain yang terlibat : yaitu Women Crisis Center (WCC) Nurani Perempuan, yang merupakan sumber triangulasi data penelitian.

8. Temuan yang ditargetkan (penjelasan gejala atau kaidah , metode, teori, produk atau rekayasa

Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Padang dalam mengimplementasikan Perda Nomor 5 Tahun 2013 tentang

Perlindungan Perempuan dan Anak . Aspek penjelasan meliputi model Implementasi kebijakan sebagaimana yang dikemukakan oleh George E. Edward III, yang terdiri dari empat variabel implementasi kebijakan yaitu, variabel komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi. Di samping itu juga diharapkan dapat mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi oleh Pemko Padang sehubungan dengan implementasi Perda

9. Kontribusi mendasar pada suatu bidang ilmu (uraikan tidak lebih dari 50 kata, tekankan pada gagasan fundamental dan orisinal yang akan mendukung pengembangan Iptek): Penelitian ini penting untuk mengidentifikasi upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang dalam mengimplementasikan Perda No 5 Tahun 2013 tentang Perlindungan Perempuan dan anak. Hasil penelitian diharapkan akan berkontribusi dalam pengembangan konsep kebijakan publik dan penanggulangan serta pencegahan masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak. Selain itu penelitian ini menggambarkan persoalan-persoalan terkait kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak, sehingga bisa menjadi perbandingan bagi daerah-daerah lain dalam upaya penanggulangan kasus serupa.

10. Jurnal Ilmiah yang menjadi sasaran (tuliskan nama terbitan berkala ilmiah internasional bereputasi, nasional terakreditasi atau nasional tidak terakreditasi dan tahun Publikasi Jurnal Contemporary South Asia Tahun 2019

11. Rencana luaran HKI, buku, purwarupa atau luaran lainnya yang ditargetkan, tahun rencana perolehan atau penyelesaiannya. Penelitian ini diharapkan akan dapat menghasilkan bahan ajar tentang perempuan dan politik, terutama kaitannya dengan konsep gender dalam politik. Serta menjadi masukan untuk konsep kebijakan publik pemerintahan daerah.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
IDENTITAS DAN URAIAN UMUM	
DAFTAR ISI	i
RINGKASAN	ii
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1 LatarBelakang	1
1.2 MasalahPenelitian	2
1.3 TujuanPenelitian	6
1.4 UrgensiPenelitian	6
1.5 LuaranPenelitian	6
BAB 2. KAJIAN PUSTAKA	7
2.1 Implementasi Kebijakan	7
2.2 Kekerasan terhadap Perempuan	11
2.3 Road Map Penelitian.....	14
BAB 3. METODE PENELITIAN	15
3.1 JenisPenelitian.....	15
3.2 Jenis dan Sumber Data	16
3.3 Teknik Pengumpulan Data	17
3.4 Teknik Analisis Data.....	18
3.5 Triangulasi Data.....	18
3.6 Lokasi Penelitian	18
BAB 4 BIAYA DAN JADWAL PENELITIAN	19
4.1 AnggaranBiaya	19
4.2 JadwalPenelitian	19
DAFTAR PUSTAKA	20
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
1. SURAT PERNYATAAN KETUA PENELITI	
2. JUSTIFIKASI ANGGARAN	
3. SUSUNAN ORGANISASI TIM PENGUSUL DAN PEMBAGIAN TUGAS	
4. BIODATA KETUA DAN ANGGOTA TIM PENGUSUL	

RINGKASAN

Isu mengenai kekerasan terhadap perempuan tidak saja berpengaruh terhadap makna kesetaraan gender, tetapi juga dapat mengubah cara pandang dan gagasan mengenai relasi perempuan dan laki-laki. Kekerasan terhadap perempuan adalah bentuk nyata dari ketidakadilan dalam praktek gender yang fenomenanya menjadi kekhawatiran semua kalangan. Data dari Direktorat Reserse Kriminal Umum Kepolisian Daerah Sumatera Barat menyebutkan bahwa sepanjang 2013-2015 Kepolisian kota Padang menangani kasus kekerasan terhadap perempuan sebanyak 374 kasus. Sementara untuk kasus kekerasan terhadap anak sejumlah 119 kasus. Dari data tersebut juga diketahui bahwa kota Padang mengalami kasus kekerasan terhadap perempuan paling banyak dibanding daerah lainnya di Sumatera Barat, diikuti oleh kabupaten Pesisir Selatan dan Pariaman.

Pemerintah Daerah Sumatera Barat pada tahun 2012 telah menggagas lahirnya Peraturan Daerah (Perda) Perlindungan Perempuan dan Anak. Dengan diberlakukannya kebijakan mengenai perlindungan perempuan dan anak pada Perda no.5 Tahun 2013 maka ada beberapa tujuan yang hendak dicapai (Pasal 3), yaitu : sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota dalam perencanaan, kebijakan dan strategi perlindungan perempuan dan anak; melindungi perempuan dan anak dari tindakan, keputusan dan kebijakan yang melanggar hak perempuan dan anak; mencegah terjadinya pelanggaran hak perempuan dan anak; meningkatkan pemberdayaan terhadap perempuan dan anak; meningkatkan peran dan nilai kearifan lokal serta peranan adat dalam perlindungan perempuan dan anak; dan meningkatkan peran lembaga pemerintah dan non pemerintah di daerah dalam upaya perlindungan perempuan dan anak.

Berdasarkan hal tersebut penelitian ini difokuskan kepada upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2013 tentang Perlindungan Anak dan Perempuan. Pemilihan kota Padang sebagai contoh kasus dalam implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2013 dilandasi oleh beberapa alasan. *Pertama*, sebagai ibukota Provinsi kota Padang menjadi parameter kemajuan di Sumatera Barat. Diasumsikan, kota Padang dapat menjadi acuan bagi daerah lain dalam pelaksanaan peraturan daerah tentang perlindungan perempuan dan anak. *Kedua*, karena lokasinya yang sangat dekat dengan akses-akses ke lembaga pemerintahan provinsi, sehingga memiliki kemudahan dalam akses penanggulangan korban-korban kekerasan. *Ketiga*, dari data diketahui bahwa, pada tahun 2015 jumlah penduduk perempuan di Kota Padang adalah paling banyak jika dibandingkan dengan penduduk perempuan di kabupaten/kota lainnya di Sumatera Barat, yaitu sebanyak 451.815 orang, serta *keempat* dengan alasan tingginya angka kekerasan terhadap perempuan dan anak yang dimiliki oleh kota Padang sesuai data dari Kepolisian Daerah Sumatera Barat.

Metode penelitian ini adalah kualitatif dengan jenis studi kasus. Pendekatan ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang bagaimana upaya-upaya yang dilakukan pemerintah kota Padang dalam upaya pelaksanaan atau implementasi Perda no 5 tahun 2013 tentang perlindungan perempuan dan anak. Studi kasus bertujuan untuk mendeskripsikan unit analisa secara intensif dan menganalisa kasus tersebut secara mendalam. Metode ini memiliki keunggulan dalam melihat suatu gejala sosial secara mendalam, mengamati prosesnya, lalu menarik kesimpulan, dengan fokus kepada proses. Teknik pengambilan data adalah dengan *purposive sampling*. Data yang diperoleh dianalisis sesuai dengan metode penelitian studi kasus.

Hasil dari penelitian ini akan melahirkan suatu konsep kebijakan publik oleh pemerintah daerah, serta penanganan isu-isu kekerasan terhadap perempuan, yang menjadi bagian penting dalam kajian politik lokal serta perempuan dan politik di Indonesia. Selanjutnya akan dipublikasikan dalam jurnal nasional terakreditasi, diseminarkan dalam temu ilmiah nasional.

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Isu mengenai kekerasan terhadap perempuan tidak saja berpengaruh terhadap makna kesetaraan gender, tetapi juga dapat mengubah cara pandang dan gagasan mengenai relasi perempuan dan laki-laki. Kekerasan terhadap perempuan adalah bentuk nyata dari ketidakadilan dalam praktek gender yang fenomenanya menjadi kekhawatiran semua kalangan. Sebagaimana tercantum dalam Resolusi Sidang Umum PBB no.48/104 pada 20 desember 1993 tentang *The Elimination of Violence Against Women* (Penghapusan kekerasan terhadap perempuan)¹:

“..kekerasan terhadap perempuan adalah manifestasi dari sejarah ketidaksetaraan hubungan antara laki-laki dan perempuan, hal mana berakibat pada dominasi dan diskriminasi terhadap perempuan oleh laki-laki dan mencegah kemajuan sepenuhnya dari perempuan, dan bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah salah satu mekanisme sosial yang krusial yang menyebabkan perempuan dipaksakan ke posisi subordinasi terhadap laki-laki.”

Perempuan sebagai salah satu pihak yang dianggap marginal, merupakan pihak yang potensial untuk menjadi korban kekerasan. Sedemikian seringnya perempuan menjadi korban kekerasan, hingga menjadi keprihatinan internasional pada konferensi perempuan sedunia I di kota Mexico pada tahun 1975².

Bahkan Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa pada tanggal 20 desember 1993 telah mendeklarasikan penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Dimana pada pasal 1 dalam deklarasi menyatakan bahwa “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-tindakan semacam itu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di depan umum atau dalam kehidupan pribadi”.

Dari catatan tahunan 2015 Komnas Perempuan diketahui bahwa dalam kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan di Indonesia pada umumnya payung hukum yang ada belum memadai, demikian pula aparat penegak hukum yang belum berperspektif gender yang diperlukan dalam kasus-kasus kekerasan berbasis gender. Dengan demikian hukum belum

¹ Sebagaimana dikutip W.I.M Poli dkk, *Derita, Karya dan Harapan Perempuan Papua*, Makassar: Identitas Universitas Hasanuddin, 2008, hal.38

²Rina Frieska Hartati, “Perlindungan hukum bagi Perempuan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga”, Tesis Pasca sarjana Universitas Indonesia., 2005

menjadi instrumen yang melahirkan keadilan bagi perempuan korban kekerasan³. Sementara jumlah kekerasan terhadap perempuan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Di seluruh Indonesia pada tahun 2012 tercatat jumlah kekerasan terhadap perempuan adalah 216.156 kasus. Kemudian pada tahun 2013 meningkat menjadi 279.688 kasus, dan pada tahun 2014 meningkat menjadi 293.220 kasus. Untuk tahun 2014, data menunjukkan bahwa 280.710 (96%) kasus ditangani oleh pengadilan agama di daerah-daerah, dan 12.510 kasus (4%) ditangani oleh lembaga mitra penyedia layanan di seluruh Indonesia. Dari 191 lembaga mitra penyedia layanan di 32 provinsi, jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan yang berhasil didokumentasikan mencapai 12.510 kasus. Ada 3 provinsi dengan jumlah kasus lebih dari 1000, yaitu : DKI Jakarta (1.992), Sumatera Barat (1.420) dan NTB (1.424)⁴. Meskipun tidak menempati urutan pertama, kasus kekerasan terhadap perempuan di Sumatera Barat perlu dicermati secara lebih dalam.

1.2 Masalah Penelitian

Meningkatnya kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan di Sumatera Barat juga diungkapkan oleh Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan KB Sumatera Barat Ratna Wilis yang mengatakan data di tahun 2012 menunjukkan kekerasan terhadap perempuan di Sumatera Barat mencapai 225 kasus, sedangkan anak 38 kasus. Kemudian di tahun 2013 tercatat 373 kasus terhadap perempuan dan 32 kasus pada anak⁵. Selama periode Januari hingga September 2015, menurut catatan Badan pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana terdapat 827 kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di 19 kabupaten/kota. Dari total kasus tersebut, 426 diantaranya ialah kasus kekerasan terhadap anak dan 401 kasus kekerasan terhadap perempuan yang meliputi lima macam kekerasan⁶.

Pemerintah Daerah Sumatera Barat pada tahun 2012 telah menggagas lahirnya Peraturan Daerah (Perda) Perlindungan Perempuan dan Anak. Peraturan ini diharapkan dapat menjadi payung hukum dalam usaha meningkatkan perlindungan terhadap perempuan dan anak dari kasus-kasus kekerasan, diskriminasi maupun eksploitasi. Dengan diberlakukannya kebijakan mengenai perlindungan perempuan dan anak pada Perda no.5 Tahun 2013 maka ada beberapa tujuan yang hendak dicapai (Pasal 3), yaitu : sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota dalam perencanaan, kebijakan dan strategi perlindungan perempuan dan anak; melindungi perempuan dan anak dari tindakan, keputusan

³Catahu Komnas Perempuan 2015. Hal.7

⁴*ibid*

⁵Dikutip dari www.kabarPadang.com. Diakses 11 april 2016.

⁶http://sentananews.com/news/daerah_Ibu_kota/ada-827-kasus-kekerasan-pada-perempuan-dan-anak-di-12900, diakses 22 april 2017

dan kebijakan yang melanggar hak perempuan dan anak; mencegah terjadinya pelanggaran hak perempuan dan anak; meningkatkan pemberdayaan terhadap perempuan dan anak; meningkatkan peran dan nilai kearifan lokal serta peranan adat dalam perlindungan perempuan dan anak; dan meningkatkan peran lembaga pemerintah dan non pemerintah di daerah dalam upaya perlindungan perempuan dan anak.

Dikeluarkannya Peraturan daerah Nomor 5 Tahun 2013 tentang perlindungan perempuan dan anak⁷ merupakan salah satu bentuk kesuksesan pemerintah daerah dalam menyikapi persoalan perempuan dan anak yang selama ini masih terabaikan. Namun selama kurang lebih lima tahun penerapannya, Perda ini dianggap masih belum terlaksana dengan baik, karena masih banyaknya kasus-kasus kekerasan yang menimpa perempuan maupun anak-anak di Sumatera Barat. Salah satu sebabnya menurut ketua Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Masyarakat Sumatera Barat Ramadhaniati, adalah karena sosialisasi yang dirasakan masih sangat kurang, dan belum adanya evaluasi terhadap pelaksanaan Perda. Sebagaimana yang diungkapkan oleh pengurus Koalisi Perempuan Indonesia Fitriyanti berikut ini :

sayangnya tidak ada evaluasi Perda. Perda tinggal Perda, mestinya kan dilihat antara Perda dan implementasi. Terakhir kasus anak sd di bukitinggi yang *dibully* teman-temannya. datanya itu karena keluarnya Perda tidak berkorelasi positif dengan kasus-kasus kekerasan. Perda perlindungan perempuan dan anak itu. Kita mau kaitkan. Pelecehan-pelecehan seksual yang terjadi pada anak dimana pelakunya adalah orang dewasa, mestinya naik kasusnya. Sekarang yang terjadi adalah damai. Bagaimana kaitan antara perlindungan perempuan dan anak dengan implementasi. Tu kan ndak kawin jadinya, ketika saya lapor ke ibu Ratna Wilis, oke buk nanti saya bilang ke polres-polres, tapi sampai sekarang ndak jalan⁸.

Hal ini menggambarkan adanya upaya yang belum maksimal dari Pemerintah Daerah Sumatera Barat dalam pengimplementasian Perda. Tentu akan menimbulkan sejumlah pertanyaan bilamana dikaitkan dengan tujuan Perda dibuat. Kota Padang sendiri yang merupakan ibukota provinsi, diuntungkan dengan akses yang lebih mudah pada lembaga-lembaga penanganan korban kekerasan. Namun sebagai ibukota Provinsi, kota Padang juga sama dengan kota-kota lainnya di Sumatera Barat, mengalami kendala dalam penanganan kasus-kasus kekerasan. Selain itu menurut Catatan Tahunan (Catahu) yang

⁷Sesuai Perda Nomor 5 tahun 2013 tentang perlindungan perempuan dan anak, Perlindungan perempuan adalah segala upaya untuk menjamin dan melindungi segala hak-hak perempuan agar dapat hidup sehat dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari keterlantaran , kekerasan dan diskriminasi, baik berupa perlindungan preventif, represif maupun postremedial (pendampingan atau pengobatan). 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 martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

⁸Wawancara dengan Fitriyanti, Sekwil KPI 2001-2011 tanggal 16-6-2016.

dikeluarkan oleh Nurani Perempuan Women Crisis Center (lembaga yang bergerak dibidang penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan di Sumatera Barat), dari sejumlah kasus yang mereka tangani, korban yang paling banyak berasal dari kota Padang⁹. Data ini juga didukung oleh data dari Direktorat Reserse Kriminal Umum Kepolisian Daerah Sumatera Barat yang mengungkapkan bahwa sepanjang kurun waktu 2013-2015 Kota Padang adalah kota paling tinggi terjadinya kekerasan terhadap perempuan yaitu sebanyak 374 kasus.

⁹Sumber Catahu Nurani Perempuan WCC, 2014

Tabel 1.1 Data Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak Tahun 2013 s/d 2015
Sejajaran Polda Sumbar

No	Kesatuan	Kekerasan terhadap Perempuan			Kekerasan terhadap anak		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015
1	Dit Reskrim	2	2	9	-	1	-
2	Resto Padang	129	115	130	54	10	55
3	Res Bukittinggi	34	72	16	45	70	46
4	Res Pessel	119	131	114	80	65	72
5	Res Pasaman	16	29	13	19	34	16
6	Res Payakumbuh	9	22	12	5	2	3
7	Res Padang Pariaman	34	38	22	39	41	41
8	Res Tanah Datar	29	20	31	25	31	16
9	Res Sijunjung	2	13	9	2	16	21
10	Res Solok Kota	13	14	11	12	18	25
11	Res Agam	5	3	15	5	10	6
12	Res Kep.Mentawai	5	4	8	3	2	3
13	Res.Pasaman Barat	24	20	11	10	37	42
14	Res. 50 Kota	13	5	45			6
15	Res Pariaman	43	55	56	40	25	34
16	Res Padang Panjang	17	20	12	24	12	10
17	Res Sawahlunto	8	3	10	12	3	3
18	Res Dharmasraya	13	34	26	23	19	15
19	Res Solok	80	77	54	51	42	47
20	Res Solok Selatan	33	28	31	25	29	36
	Jumlah	628	705	624	474	467	496

Sumber : Polda Sumbar

Dari tabel di atas terlihat bahwa sepanjang 2013-2015 Kepolisian kota Padang menangani kasus kekerasan terhadap perempuan sebanyak 374 kasus. Sementara untuk kasus kekerasan terhadap anak sejumlah 119 kasus. Dari tabel di atas terlihat bahwa kota Padang memiliki kasus kekerasan terhadap perempuan tertinggi dibanding daerah lainnya di Sumatera Barat, diikuti oleh kabupaten Pesisir Selatan dan Pariaman.

Sesuai isi Perda, terdapat sejumlah lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan Perda, antara lain, dinas pendidikan, dinas sosial, dinas kesehatan, badan pemberdayaan perempuan dan KB, lembaga adat dan organisasi kemasyarakatan yang *concern* dalam perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan. Untuk itu penelitian ini akan menjelaskan sejumlah upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang dalam rangka penanggulangan dan pencegahan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan melalui implementasi Peraturan daerah Nomor 5 Tahun 2013 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak.

Pemilihan kota Padang sebagai contoh kasus dalam implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2013 dilandasi oleh beberapa alasan. *Pertama*, sebagai ibukota Provinsi kota Padang menjadi parameter kemajuan di Sumatera Barat. Diasumsikan, kota Padang dapat menjadi acuan bagi daerah lain dalam pelaksanaan peraturan daerah tentang perlindungan perempuan dan anak. *Kedua*, karena lokasinya yang sangat dekat dengan akses-akses ke lembaga pemerintahan provinsi, sehingga memiliki kemudahan dalam akses penanggulangan korban-korban kekerasan. *Ketiga*, dari data diketahui bahwa, pada tahun 2015 jumlah penduduk perempuan di Kota Padang adalah paling banyak jika dibandingkan dengan penduduk perempuan di kabupaten/kota lainnya di Sumatera Barat, yaitu sebanyak 451.815 orang¹⁰, serta *keempat* dengan alasan tingginya angka kekerasan terhadap perempuan dan anak yang dimiliki oleh kota Padang sesuai data dari Kepolisian Daerah Sumatera Barat.

Adapun pertanyaan penelitian ini adalah :

1. Apa yang dilakukan oleh Pemerintah kota Padang terkait implementasi Perda NO.5 Tahun 2013 tentang perlindungan perempuan dan anak di kota Padang?
2. Apa saja persoalan atau kendala bagi Pemerintah kota Padang terkait implementasi Perda ?

¹⁰Sumber : Proyeksi Penduduk 2010-2010, data dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Anak Provinsi Sumatera Barat.

1.3 Tujuan Penelitian :

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan bagaimana implementasi Perda No.5 tahun 2013 tentang perlindungan perempuan dan anak khususnya di kota Padang, dengan mengidentifikasi persoalan-persoalan terkait pelaksanaan Perda.

1.4 Urgensi (Keutamaan) Penelitian :

Secara teoritis penelitian ini urgen dalam mengisi kajian mengenai negara dan praktik Pembuatan kebijakan dalam aspek isu kekerasan terhadap perempuan dan anak. Urgensi penelitian ini dari aspek teori juga terlihat dari kerangka teoritis yang menggabungkan kepentingan gender sebagai suatu kategori analitis dengan praktik pembuatan kebijakan yaitu Perda No.5 tahun 2013 tentang Perlindungan Perempuan dan anak.

Selanjutnya dari aspek praktis urgensi penelitian ini adalah untuk menjelaskan bagaimana isu-isu kekerasan direspon, bagaimana implementasi kebijakan yang ramah dan efektif dalam menghadapi tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, dan diharapkan memberi masukan kepada pihak-pihak terkait tentang upaya perlindungan perempuan dan anak, khususnya di kota Padang.

1.5 Luaran Penelitian

Adapun hal yang ditargetkan dalam penelitian ini adalah akan mendapatkan bentuk implementasi suatu kebijakan. Hasil penelitian ini nantinya akan dipublikasikan dalam jurnal nasional terakreditasi, diseminarkan dalam temu ilmiah nasional dan diharapkan dapat menyempurnakan bahan ajar yang dibutuhkan dalam mata kuliah Perempuan dan Politik, dan mata kuliah kebijakan publik..

Tabel 1.2 Rencana Target Capaian Penelitian

No	Jenis Luaran	Indikator Capaian
1	Publikasi Ilmiah	Internasional Bereputasi
		Submitted
2	Pemakalah dalam temu ilmiah	Nasional
		Lokal
3	Teknologi tepat guna	-
4	Model/Purwarupa/Desain/Karya Seni/Rekayasa sosial	-
5	Tingkat Kesiapan Teknologi (TKT)	-

BAB II **Kajian Pustaka**

2.1. Implementasi Kebijakan

Peraturan daerah merupakan salah satu bentuk kebijakan publik. Terdapat beberapa pandangan ahli tentang implementasi suatu kebijakan yang merupakan bagian dari kebijakan publik. Menurut Thomas R.Dye¹¹ kebijakan publik adalah...”*what government do, why they do and what difference it makes*”, dimana kebijakan publik adalah tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukan itu dan dampak perbedaan yang dihasilkan oleh apa yang telah dilakukan oleh pemerintah.

Harold Laswell¹² mengatakan bahwa terdapat sejumlah tahapan dalam suatu kebijakan publik, yaitu: agenda-setting, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi dan terminasi.

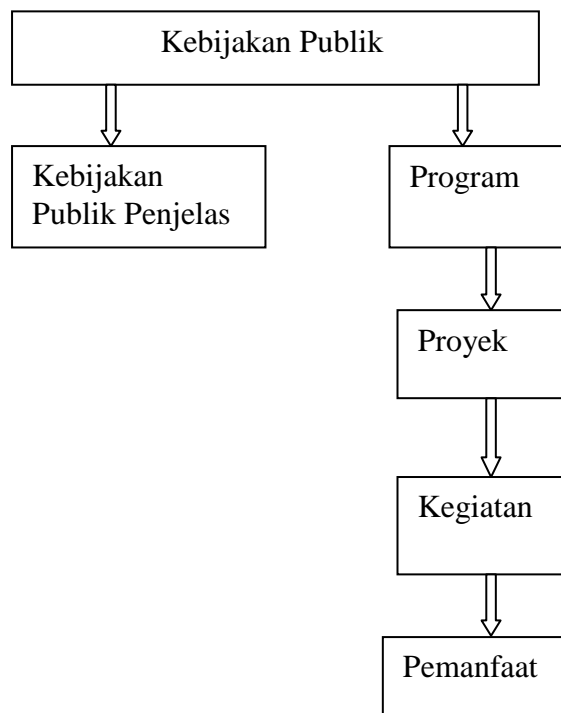
Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar suatu kebijakan dapat mencapai tujuannya. Terdapat dua pilihan langkah dalam pengimplementasian kebijakan publik, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut¹³. Sebagaimana tergambar dari bagan berikut:

¹¹Wayne Parson, *Public Policy: AN Introduction to The Theory and Practise of Policy Analysis*, UK, Edward Elgar Publishing Limited, 1995

¹² Dalam buku Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulityastuti, *Implementasi Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Penerbit Gava Media, 2015. hal.17

¹³Rian Nugroho, *Public Policy, Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi dan Kimia Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2014. Hal.657

Figur 1 : Implementasi Kebijakan



Gambar 1.1 Sekuensi Implementasi Kebijakan
Sumber : Nugroho, 2014. Hal.657

Menurut William N.Dunn¹⁴, Implementasi kebijakan merupakan bagian dari proses kebijakan publik yang terdiri dari tahap penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilai kebijakan. Tahap implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah, oleh badan-badan administrasi atau agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Menurut Van Metter dan Van Hoon¹⁵ implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya.

Dalam implementasi kebijakan publik terdapat beberapa model yang menjelaskan pelaksanaan suatu kebijakan dilapangan. Di antaranya :

1. Model Implementasi Kebijakan Menurut George E. Edward III¹⁶

Terdapat empat variabel yang berpengaruh dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan dalam model ini, yaitu; variabel komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi.

¹⁴Dalam buku Samodra Wibawa, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

¹⁵Budi Winarno, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo

¹⁶Joko Widodo, 2007, *Analisis Kebijakan Publik*, Malang: Bayumedia Publishing

- Komunikasi : diartikan sebagai proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transformasi, kejelasan dan konsisten. Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target group dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut.
- Sumber daya (*resources*) ; meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan dan sumber daya peralatan (gedung, peralatan, tanah dan suku cadang lain) yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan. Sumberdaya anggaran dapat merubah perilaku (disposisi) pelaku kebijakan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sumber daya peralatan dapat memudahkan atau menunjang efisiensi dalam melaksanakan kebijakan. Sumber daya informasi dan kewenangan berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bilamana lembaga yang paling dekat dengan pelayanan diberikan kewenangan membuat keputusan sendiri dalam rangka melaksanakan kebijakan yang menjadi bidang kewenangannya.
- Disposisi; merupakan kemauan dan kecendrungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan, yang terdiri atas tiga elemen yaitu; pengetahuan, pemahaman dan pendalaman terhadap kebijakan, arah respon (apakah menerima, netral atau menolak), dan intensitas terhadap kebijakan.
- Struktur birokrasi; mencakup aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi bersangkutan dan dengan organisasi luar. Struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi.

Penelitian ini menggunakan model Implementasi Kebijakan Menurut George E. Edward III , karena walaupun lebih ringkas namun dianggap mampu lebih menggambarkan pelaksanaan implementasi Perda No.5 tahun 2013 tentang Perlindungan Perempuan dan anak di kota

Padang oleh dinas-dinas terkait seperti DP3AP2KB, dinas pendidikan, dinas kesehatan, dinas sosial, dinas ketenaga kerjaan, kepolisian, women crisis center.

2.2 Kekerasan terhadap Perempuan

Perempuan adalah kelompok yang rentan terhadap kekerasan. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut¹⁷: a). objektifikasi dan subordinasi seksualitas perempuan, sehingga menjadi sasaran perkosaan, direndahkan, dan bentuk kekerasan seksual lainnya. b). konsep sosial bahwa perempuan adalah milik dan tergantung pada pelindungnya yang laki-laki, seperti ayah, suami anak lelaki dll. Atas dasar itu, perempuan menjadi sangat rentan terhadap kekerasan domestik; c). dalam situasi yang penuh dengan kekerasan seperti konflik, kerusuhan dan perang, perempuan menjadi sasaran kekerasan yang lebih ganas sehubungan dengan objektifikasi dan subordinasi seksualitas perempuan serta konsep pemilikan perempuan oleh laki-laki.

Menurut Catatan Komnas Perempuan, peta kekerasan terhadap perempuan di Indonesia dapat dilihat pada tabel berikut ini¹⁸ :

¹⁷Taty Krisnawati, "Kekerasan di sekitar buruh Migran Perempuan", dalam Nur Iman Subono, (ed), 2000, Negara dan Kekerasan terhadap Perempuan, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, ., hal.221

¹⁸Kliping Jurnal Perempuan Vol.26 tahun 2002 hal.49 dalam Ridwan, 2006.*Kekerasan Berbasis Gender*, Yogyakarta: Fajar Pustaka, hal.74-75

Tabel 2.1 Peta Kekerasan terhadap Perempuan

Variabel	Relasi Personal	Relasi Kerja	Relasi Masyarakat	Situasi Konflik
Bentuk	<ul style="list-style-type: none"> - Tekanan Psikologis - Kekerasan fisik - Pelecehan Seksual - Perkosaan - Eksploitasi Ekonomi - Pekerja Keluarga 	<ul style="list-style-type: none"> - Diskriminasi kerja (upah, posisi, status) - Pelecehan seksual - Perkosaan - Penyiksaan seksual 	<ul style="list-style-type: none"> - Pelecehan seksual - Perkosaan - Praktek budaya (poligami, perceraian sewenang-wenang) - Perdagangan perempuan - Pornografi 	<ul style="list-style-type: none"> - Penembakan/pembunuhan - Penganiayaan/penculikan - Kerja paksa - Perkosaan - Penyiksaan seksual - Perbudakan seksual
Lokasi	Rumahtangga	Tempat kerja yang memungkinkan	<ul style="list-style-type: none"> - Komunitas - Tempat Umum - Tempat penampungan 	<ul style="list-style-type: none"> - Tempat umum - Markas - Rumah korban - Tempat pengungsian
Pelaku	<ul style="list-style-type: none"> - Suami/mantan ayah - Saudara laki-laki - Pacar - Anggota keluarga lain 	<ul style="list-style-type: none"> - Majikan/mandor - Sesama pekerja 	Warga masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> - Tentara - Sipil bersenjata - Orang yang memiliki hubungan keluarga/personal
Korban	<ul style="list-style-type: none"> - Istri - Anak - Perempuan dengan status pacar, tunangan, teman 	<ul style="list-style-type: none"> - Pekerja sektor informal - Pekerja sektor formal - Tkw - Pembantu rumahtangga - Aktivistis buruh 	<ul style="list-style-type: none"> - Perempuan dewasa - Perempuan bawah umur - Anak jalanan 	<ul style="list-style-type: none"> - Perempuan warga sipil - Perempuan pengungsi - Perempuan tahanan

Sumber : Kliping Jurnal Perempuan dalam Ridwan, (2006)

Dari tabel di atas terlihat, bahwa kasus-kasus kekerasan dapat terjadi dimana saja dan oleh siapa saja. Tabel di atas juga dapat menggambarkan bagaimana kasus-kasus kekerasan terjadi di dalam masyarakat.

Hasil penelitian Pangemanan Diana Riska tentang “Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dalam Keluarga” memperlihatkan bahwa tindak kekerasan terhadap perempuan dalam keluarga tidak bisa ditindaklanjuti dengan KUHP saja atau Undang-undang perkawinan saja. Upaya pencegahan dan penanggulangan kekerasan terhadap perempuan

perlu dilakukan dengan cara mensosialisasikan Deklarasi PBB tentang penghapusan tindak kekerasan¹⁹.

Penelitian “kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga “ yang dilakukan Didi Wardiman mengungkapkan bahwa bentuk-bentuk kekerasan terhadap istri ada yang berupa kekerasan fisik, psikologis, seksual dan finansial. Sedangkan faktor-faktor penyebab terjadinya kekerasan dapat dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat, hubungan komunikasi, penyelewengan, kekerasan sebagai sumber daya untuk menyelesaikan masalah, yang sifatnya saling berkaitan antara penyebab yang satu dengan yang lain²⁰.

Selain berbagai penyebab di atas, juga ditemukan adanya indikasi penyimpangan oleh aparat yang menangani korban kekerasan. Sebagaimana temuan Martireni Narmadiana yang menemukan bahwa terjadi tindakan dan perilaku menyimpang dari penyidik yang melakukan penyidikan terhadap perempuan korban kekerasan karena kurangnya pengawasan dan pengendalian dari atasan/pimpinan kepada para penyidik. Hasil penelitiannya juga merekomendasikan perlunya upaya penegakkan hukum oleh petugas kepolisian terhadap kasus perempuan korban kekerasan, dengan cara polisi tidak terpengaruh, dan menempatkan polisi pada fungsinya secara profesional²¹

Terdapat perbedaan perspektif feminis dalam melihat penyebab kekerasan terhadap perempuan secara umum²² .:

1. perspektif marxis. Fokus kajian dari perspektif ini adalah analisa kelas yang menempatkan laki-laki dalam kelas borjuis dan perempuan dalam kelas proletariat. Dalam kondisi kekuasaan yang timpang tersebut maka sangat memungkinkan jika laki-laki melakukan kekerasan terhadap perempuan. Alasannya jelas, kekerasan terjadi pada saat ada ketimpangan kekuasaan yakni pada saat seseorang merasa lebih berkuasa atau kuat dari orang lainnya. laki-laki yang mengalami kegagalan dalam sistem kapitalisme dan menghadapi kesulitan ekonomi, akan menyebabkan laki-laki tersebut melakukan kekerasan terhadap perempuan. Bagi perspektif feminis marxis ini adalah refleksi dari keterkaitan antara kapitalisme dan kekerasan terhadap perempuan. Feminis marxis seperti halnya feminis sosialis, menyatakan kekerasan terhadap perempuan akan berakhir ketika sistem kapitalisme berganti dengan sistem sosialisme karena dapat membebaskan perempuan secara ekonomi terhadap laki-laki. Asumsinya adalah ketika perempuan mandiri secara ekonomi, maka pada gilirannya perempuan akan dapat memperoleh kekuasaan yang sama dengan laki-laki.

¹⁹Pangemanan Diana Riska, 1998, “Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dalam Keluarga”, Tesis Koleksi Perpustakaan Universitas Indonesia,

²⁰Didi Wardiman, 2005, :Kekerasan terhadap Perempuan dalam Rumah Tangga” Tesis Koleksi Perpustakaan Universitas Indonesia,

²¹Martireni Narmadiana, , 2004 , “Penyidikan terhadap Perempuan Korban Kekerasan di Polda Metrojaya”, Tesis Koleksi Perpustakaan Universitas Indonesia

²²Luh Ayu Saraswati, “Kekerasan Negara, Perempuan dan Refleksi Negara Patriarki” dalam Nur Iman Subono, (ed), *Negaradan Kekerasan terhadap Perempuan*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2000. Hal 35-40

2. perspektif feminis multikultural, melihat bahwa perbedaan pengalaman yang dilandasi oleh perbedaan kultur telah mengakibatkan seseorang mengalami kekerasan yang tidak hanya berbasis gender namun juga berbasis ras atau kultur.
3. perspektif feminis ekofeminis, dalam kaitannya dengan kekerasan, ekofeminis melihat adanya kaitan antara kekerasan terhadap perempuan yang berjalan seiringan dengan eksploitasi dan kekerasan terhadap alam. Terutama saat alam dipersonifikasikan menjadi perempuan atau ibu pertiwi. Alam dikuasai, dikontrol dan dieksploitasi oleh laki-laki, sama seperti yang dialami perempuan.
4. perspektif feminis psikoanalitik, yang menganalisa keterkaitan maskulinitas dengan kekerasan terhadap perempuan sebagai hasil sosialisasi yang dialami seseorang semenjak mereka masih anak-anak. Anak laki-laki selalu dituntut untuk memainkan peranannya sebagai seorang yang jantan dan mereka mempelajari kekerasan sejak masih kecil. Gagasan feminis psikoanalitik adalah bahwa kekerasan terhadap perempuan yang terkait dengan kemaskulinitas seseorang merupakan hasil dari sosialisasi, dan karenanya sosialisasi tersebut harus dibenahi agar tidak terjadi kekerasan terhadap perempuan.
5. perspektif feminis liberal, melihat kekerasan terhadap perempuan sebagai kegagalan negara untuk memberikan perlindungan bagi warga negaranya. Negara melalui kebijakan dan fungsi hukumnya tidak efisien dan gagal mengatasi kesulitan hal-hal yang teknis. Akibatnya yang terjadi adalah kekerasan terhadap perempuan kelihatannya dilegitimasi oleh negara. Kegagalan negara untuk mengadili dan memberikan hukuman terhadap pemerkosa atau suami yang menyiksa istrinya merupakan alasan bagi perempuan untuk tidak melaporkan kekerasan yang dialaminya.
6. perspektif feminis radikal, melihat bahwa kekerasan terhadap perempuan berlangsung akibat sistem gender yang merugikan perempuan. Sistem gender tersebut dikenal dengan patriarki yang tidak hanya telah mengakibatkan perempuan menjadi objek yang pasif, inferior dan dirugikan, namun juga menjadikan perempuan sendiri telah belajar menjadi lemah dan tidak berdaya

Perbedaan perspektif ini dapat digunakan dalam melihat bagaimana aparat pemerintah daerah memandang persoalan kekerasan terhadap perempuan.

2.3 Road Map Penelitian

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Indah Adi Putri tentang “Peningkatan Keterwakilan Politik Perempuan Oleh Partai Politik di Sumatera Barat pada Pemilu 2014 (Studi Kasus: Partai Golkar dan Partai Hanura)”. Penelitian tersebut menemukan data bahwa proses legislasi dalam lembaga legislatif belum menempatkan isu-isu mengenai kebutuhan perempuan secara serius dari para *stake holder*. Perempuan caleg harus lebih banyak menyuarakan kebutuhan perempuan dengan terlebih dahulu memahami persoalan yang menjadi masalah bagi kaum perempuan. Penelitian ini diharapkan akan mampu memberi penjelasan tentang bagaimana isu-isu kekerasan terhadap perempuan direspon oleh pemerintah. Sehingga bisa menjadi masukan dalam proses evaluasi kebijakan

serta membantu para legislator dalam menyusun agenda pembangunan politik khususnya terhadap kebutuhan perempuan.

Penelitian ini juga sesuai dengan rencana induk penelitian Universitas Andalas dengan tema Pengembangan SDM dan karakter bangsa, sub tema hukum, politik dan civil society.

BAB III

Metode Penelitian

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus. Pemilihan pendekatan kualitatif adalah untuk membangun teori dari pemahaman-pemahaman yang didapat, akurat dan *reliable* melalui verifikasi. Metode ini memiliki keunggulan dalam melihat suatu gejala sosial secara mendalam, mengamati prosesnya, lalu menarik kesimpulan, dengan fokus kepada proses²³. Pendekatan ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang bagaimana upaya-upaya yang dilakukan pemerintah kota Padang dalam upaya pelaksanaan atau implementasi Perda no 5 tahun 2013 tentang perlindungan perempuan dan anak.

Penelitian kualitatif digunakan untuk menganalisa data-data dan memberi kesempatan peneliti untuk mengembangkan data, karena data yang dikumpulkan bersifat data lunak (*soft data*) yaitu data yang secara mendalam mendeskripsikan orang, tempat, hasil percakapan dan lain-lain, dan dianalisis tidak dengan menggunakan skema berpikir statistikal. Sebagaimana dikatakan Sudarwan Danim, penelitian kualitatif adalah perilaku artistik, dimana esensinya adalah pemahaman atas keunikan, dinamika dan hakikat holistik dari kehadiran manusia dan interaksinya dengan lingkungannya²⁴.

Jenis penelitian ini merupakan studi kasus, sebab fokus permasalahan merupakan sistem yang terintegrasi dan mengikat.. Pembatasan eksplorasi keterlibatan organisasi perempuan dan lembaga formal pada satu kasus dalam kurun waktu tertentu menjadikan peneliti lebih fokus untuk menganalisis bagaimana gerakan perempuan menangani persoalan perempuan..

Studi kasus bertujuan untuk mendeskripsikan unit analisa secara intensif dan menganalisa kasus tersebut secara mendalam²⁵. Menurut Robert E.Stake dengan mengutip pendapat Louis Smith (1978), kasus adalah suatu sistem yang terbatas (*a bounded system*), kasus adalah sistem yang padu, perilaku kasus memiliki pola. Konsistensi dan sekuensi sangat menonjol. Sebagaimana diketahui bersama bahwa aspek-aspek tertentu itu berada dalam sistem-terbingkai dalam kasus- dan sebagian berada di luar. Studi kasus bisa berarti “proses mengkaji kasus” sekaligus “hasil dari proses pengkajian” tersebut²⁶. peneliti

²³ John W.Creswell, *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*, Jakarta: KIK Press, 2002,

²⁴ Sudarwan Danim, , *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Bandung : Pustaka Setia, 2002,hal.35

²⁵ Creswell, *Op.Cit*

²⁶Robert E.Stake,“Studi Kasus”, dalam buku Norman K.Denzin dan Yvonna S.Lincoln (eds), *Handbook of Qualitatif Research* (Terj), Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hal.300

mengharapkan akan dapat menyajikan aspek-aspek tertentu yang terdapat pada kasus implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2013 tentang perlindungan perempuan dan anak di kota Padang, sekaligus memaparkan aspek lain yang berada di luar kasus itu sendiri.

Studi kasus adalah bagian dari metode ilmiah. Kelebihan studi kasus terletak pada perbaikan teori (*refining theory*) dan kompleksitas isu yang ditawarkan yang bisa menjadi bahan penelitian pada masa depan, sekaligus bukti dari keterbatasan prinsip *generalizabilitas*. Tujuan dari studi kasus bukanlah untuk mewakili dunia, namun untuk mewakili suatu kasus²⁷. Peneliti berharap dari kompleksitas isu yang ditawarkan yaitu isu kekerasan terhadap perempuan dapat memberikan perspektif tentang bagaimana tindak kekerasan ditangani dan dicegah secara bersama.

3.2 Jenis dan Sumber Data

Untuk memberi penjelasan yang akurat dan rinci terhadap masalah yang diteliti, perlu dikumpulkan data dari berbagai sumber. Data primer direncanakan diperoleh dari wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan pihak-pihak terkait, yang menjadi objek penelitian. Wawancara merupakan sebuah percakapan antara dua orang atau lebih, yang pertanyaannya diajukan oleh peneliti kepada subjek atau sekelompok subjek penelitian untuk dijawab²⁸. Dalam permasalahan ini, wawancara adalah strategi utama mengumpulkan data. Sehingga hasil wawancara merupakan data primer yang didukung oleh hasil observasi terhadap objek penelitian.

Untuk itu peneliti menyiapkan catatan lapangan yang berguna untuk memudahkan peneliti mencatat setiap fenomena dan data yang didapatkan. Wawancara juga memungkinkan peneliti mendapat kedalaman dan kelengkapan informasi²⁹. Sehingga wawancara bersifat mendalam (*indepth interview*) dan terbuka dengan menggunakan pedoman wawancara.

Selain itu untuk membantu menjelaskan masalah yang diteliti, penelitian ini juga menggunakan sumber tertulis (data sekunder) seperti sumber dari arsip, dokumen pribadi, dokumen resmi, majalah ilmiah, dan seterusnya. Studi terhadap dokumen atau sumber tertulis ini dilakukan dengan cara mencari dan mempelajari serta menginventarisir dokumen-dokumen atau bahan-bahan yang terkait dengan persoalan penelitian. Kemudian dianalisa dan dilakukan pembahasan sehingga akan tersusun secara sistematis.

Informan adalah orang yang dipilih dan dapat menerangkan serta memberi informasi sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Pemilihan informan dilakukan

²⁷ *Ibid*, hal.313

²⁸ Danim, *Op.Cit*, hal.132

²⁹ W.Laurence Neuman, *Op.Cit*, hal. 254-257

berdasarkan teknik-teknik tertentu, dimana tujuannya adalah untuk menjangkau informasi sebanyak-banyaknya³⁰, Informan dalam penelitian ini ditetapkan secara sengaja, (*teknik purposive sampling*).

Adapun sejumlah informan yang akan dimintai informasi terkait implementasi Perda No.5 Tahun 2013 di Kota Padang antara lain terlihat dari tabel berikut ini :

Tabel 3.1 Informan Penelitian

No	Nama/Jabatan
1	Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana/ DP3AP2KB Kota Padang (Ir.H.Heryanto Rustam)
2	Dinas Kesehatan Kota Padang
3	Dinas Sosial Kota Padang
4	Dinas Pendidikan Kota Padang
5	P2TP2A Kota Padang
6	Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM) kelurahan Batang Arau
7	Pusat Pembelajaran Keluarga (Puspaga) Kota Padang

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan penjelasan sebelumnya maka data-data primer dan data sekunder penelitian ini akan dikumpulkan dengan cara :

1. Studi lapangan (*field research*) , studi lapangan ini akan diperoleh langsung dari lokasi penelitian dengan cara melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait. Wawancara merupakan sebuah percakapan antara dua orang atau lebih, yang pertanyaannya diajukan oleh peneliti kepada subjek atau sekelompok subjek penelitian untuk dijawab³¹.
2. Studi kepustakaan, yaitu studi dokumen yang dilakukan dengan cara mencari dan mempelajari serta menginventarisir dokumen-dokumen atau bahan-bahan yang terkait dengan persoalan penelitian. Kemudian dianalisa dan dilakukan pembahasan sehingga akan tersusun secara sistematis.

3.4 Teknik Analisis data

Sesuai dengan jenis penelitian studi kasus yang dilakukan, maka analisis data dilakukan dengan membuat uraian kasus yang bersifat deskriptif-naratif, dengan pengkonsentrasian penuh pada seluruh kasus yang terjadi. Dengan catatan bahwa aktivitas

³⁰Lexy J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Rosdakarya, 1999, hal. 4-8

³¹ Danim, *Op.Cit*, hal.132

tidak hanya bersifat observasional, namun pada prinsipnya lebih bersifat reflektif (menekankan pada penciptaan makna). Dengan prinsip reflektif ini, peneliti berarti fokus untuk secara cermat mengkaji berbagai kesan-kesan (*impressions*), melibatkan diri dalam upaya menghimpun-ulang dan merekam.

3.5 Triangulasi Data

Untuk menjaga reliabilitas data, maka peneliti melakukan triangulasi data dengan memanfaatkan persepsi yang beragam untuk mengklarifikasi makna, memverifikasi kemungkinan pengulangan dari suatu observasi ataupun interpretasi. Sesuai dengan pendekatan digunakan, peneliti mengklarifikasi makna dengan cara mengidentifikasi cara pandang yang berbeda terhadap objek kajian (*Investigator triangulation*). Triangulasi juga dilakukan dengan menggunakan sejumlah sumber data (*data triangulation*)³². Dalam hal ini peneliti membuka kemungkinan untuk meminta pendapat ahli, akademisi dan aktivis yang *concern* terhadap persoalan tindak kekerasan terhadap perempuan.

3.6 Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di kota Padang dengan alasan ; kota Padang adalah ibukota Provinsi, dimana diasumsikan memiliki kemudahan dalam akses penanganan korban-korban kekerasan.

³²Valerie J.Janesick, "Tarian Desain Penelitian Kualitatif" dalam Denzin, *Op.Cit*, hal.271

BAB IV

HASIL PENELITIAN

4.1. Profil Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Padang

Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana yang disingkat dengan DP3AP2KB Kota Padang adalah lembaga pemerintahan yang memiliki kewenangan dan tugas untuk melindungi perempuan dan anak di Kota Padang. Sebagai Ibukota Provinsi Sumatera Barat, Kota Padang memiliki program-program yang cukup baik untuk melindungi perempuan dan anak. Program tersebut dapat dilihat dengan peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah kota Padang, seperti peraturan walikota (perwako) Padang nomor 55 tahun 2017 tentang pembinaan atas anak, peraturan perwako nomor 2 tahun 2012 tentang pembinaan dan perlindungan anak, dan beberapa peraturan lain yang berhubungan dengan perlindungan perempuan dan anak. Selain itu dapat dilihat dari bidang-bidang yang ada dalam struktur Pemerintah kota sendiri pada DP3AP2KB yang memiliki beberapa bidang, diantaranya bidang pemenuhan hak anak, bidang ini mempunyai tiga seksi yaitu, seksi lingkungan keluarga dan pengasuhan alternative dan pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya, seksi hak sipil, informasi dan partisipasi, dan seksi kesehatan dasar dan kesejahteraan. Selanjutnya bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan khusus anak, yang terbagi atas seksi perlindungan perempuan, seksi perlindungan khusus anak, dan seksi data kekerasan perempuan dan anak. Selanjutnya adalah bidang pengendalian penduduk, penyuluhan, dan penggerakan, seksi advokasi dan penggerak, seksi penyuluhan dan pendayagunaan PLKB, seksi pengendalian penduduk dan informasi keluarga. Selanjutnya bidang keluarga berencana, ketahanan, dan kesejahteraan keluarga yang terbagi atas seksi layanan berkeluarga berencana, seksi pembinaan kesertaan

berkeluarga berencana seksi ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Dan terakhir adalah bidang kualitas hidup perempuan, kualitas keluarga, data, dan informasi, yang terbagi atas seksi pelebagaan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan bidang ekonomi, seksi pelebagaan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan bidang sosial, politik dan hukum, seksi pelebagaan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan bidang kualitas keluarga, data dan Informasi.

Untuk membantu DP3AP2KB terdapat lembaga layanan yang bertanggungjawab untuk melindungi perempuan dan anak. Lembaga tersebut adalah Pusat pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak yang disingkat dengan P2TP2A dan Pusat keamanan Keluarga atau yang disingkat dengan Puspaga. P2TP2A berperan sebagai lembaga yang menangani kasus terkait perempuan dan anak melalui jalur hukum. Sedangkan puspaga mempunyai tugas untuk usaha pencegahan terjadinya kasus-kasus kekerasan pada perempuan dan anak.

Dalam struktur P2TP2A terdapat beberapa elemen pemerintahan yang mendukung perlindungan perempuan dan anak. Elemen-elemen yang dimaksud adalah dinas pendidikan, dinas kesehatan, dinas sosial, dan Polresta Padang. Siswa-siswa di sekolah merupakan kesatuan yang lahir dari berbagai kalangan sosial, perbedaan tersebut sangat rentan dari pengaruh kurang baik yang dibawa oleh siswa-siswa maka dari itu sangat perlu keterlibatan dinas pendidikan dalam melindungi perempuan dan anak di sekolah sebagai lembaga pendidikan. Selanjutnya adalah dinas kesehatan, dalam kasus pelecehan seksual peran lembaga kesehatan sangatlah penting untuk mengetahui kesehatan korban kekerasan seksual. Selanjutnya terdapat dinas sosial, korban yang mengalami kekerasan seksual tidak semua dari mereka yang dapat menerima pukulan psikologis tersebut, dan tidak semua dari mereka yang berasal dari manusia normal, kaum disabilitas juga merupakan kalangan rentan terjadinya kekerasan seksual, sehingganya sangat dibutuhkan peran serta dinas sosial untuk

menangani setiap kasus-kasus kekerasan seksual. Selanjutnya adalah pihak Polresta Padang, sebagai lembaga yang berwenang dalam menjalankan proses hukum dari setiap kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Lembaga layanan yang kedua adalah Puspaga, Puspaga mempunyai fungsi untuk memberikan pencegahan terhadap kasus-kasus kekerasan yang terjadi pada perempuan dan anak. Elemen yang ada dalam puspaga adalah psikolog. Setiap korban membutuhkan psikolog agar pendekatan-pendekatan sosial dapat dilakukan dengan baik, karena tidak sedikit dari korban yang mudah untuk didekati dan terbuka atas kejadian yang telah di timpanya. Sehingga dengan keberadaan psikolog masalah dan pendekatan sosial dapat dilakukan dengan baik sesuai dengan bidang keahlian psikolog tersebut.

Keberadaan P2TP2A dan Puspaga kota Padang adalah satuan kerja untuk membantu proses pencegahan serta penyelesaian kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Padang.

4.2. Implementasi Perda No.5 tahun 2013 tentang Perlindungan Perempuan Anak di Kota Padang

4.2.1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan. Dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi

kebijakan. Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan.³³

Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.³⁴

4.2.2. Sekuensi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan bagian dari kebijakan publik. Sekuensi yang ada dalam implemementasi kebijakan publik adalah dengan adanya kebijakan publik penjelas dari sebuah kebijakan, ada program, serta kegiatan sebuah implementasi kebijakan. Implementasi atas kebijakan publik yang di keluarkan oleh pemerintah Provinsi Sumatera Barat tentang perlindungan perempuan dan anak, Dalam pengimplementasian peraturan daerah No. 5 Tahun 2013 tentang perlindungan perempuan dan anak di Kota Padang, diketahui bahwa sudah terdapat kebijakan publik penjelas, berupa peraturan Gubernur Provinsi Sumatera Barat nomor 78 tahun 2014 tentang tata cara penanganan pengaduan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak. Juga terdapat Peraturan Gubernur Nomor 77 Tahun 2014 tentang Rencana Aksi daerah perlindungan perempuan dan anak.

Kota Padang juga sudah mempunyai kebijakan dalam perlindungan anak, hal ini dibuktikan dengan telah di keluarkannya peraturan wali kota Padang (perwako) No.55 tahun 2017 tentang pembinaan hak atas anak, namun tidak menjadikan Perda No.5 tahun 2013 Provinsi Sumatera Barat ini sebagai standar acuannya. Walaupun secara tersirat sejumlah program-program yang dibuat oleh Pemerintah Kota Padang sangat akomodatif terhadap

³³ Dikutip dari Haedar Akib, 2010, Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana”. Jurnal Administrasi Publik, Volume 1. Hlm.3

³⁴ *ibid*

kepentingan perempuan dan anak, namun dalam proses pembuatan kebijakan, Perda No.5 Tahun 2013 tidak menjadi acuan.

4.2.3. Implementasi Perda Provinsi Sumatera Barat No.5 tahun 2013 di Kota Padang

Implementasi Perda provinsi Sumatera Barat no.5 tahun 2013 tentang perlindungan perempuan dan anak di kota Padang masih jauh dari apa yang di harapkan. Untuk melihat permasalahan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori Edward III untuk menganalisis realitas yang terjadi di lapangan. Dari 4 indikator yang dikemukakan oleh Edwar III, implementasi peraturan daerah provinsi Sumatera Barat dalam melindungi perempuan dan anak dapat di lihat sesuai dengan pembahasan di bawah ini.

a. Aspek komunikasi

Komunikasi merupakan aspek penting dalam pengimplementasian suatu kebijakan publik. Komunikasi menentukan tersosialisasinya suatu kebijakan publik di antara para pelaksana kebijakan dan pemanfaat kebijakan. Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Komunikasi menjadi penentu terbangunnya relasi yang baik antar mitra kerja di setiap instansi pemerintahan, lebih-lebih dalam menerapkan sebuah peraturan yang melibatkan banyak instansi. Perda No.5 tahun 2013 yang saat ini sudah berhasil dirumuskan selama lima tahun, ternyata tidak menjamin bahwa setiap instansi terkait paham dengan Perda tersebut. Hal ini dapat dibuktikan dengan wawancara yang telah di lakukan dengan Ermiyati Kepala Bidang Perlindungan Hak Perempuan Dan Perlindungan Khusus Anak DP3AP2KB kota Padang, sebagai berikut:

“apa itu Perda nomor 5? Kami tidak pernah terlibat dalam sosialisasinya, dan kami pun mendengar bahwa Perda tersebut memang belum pernah di sosialisasikan selama tahun ini. Kami meyakini, bahwa apa yang menjadi isi dalam Perda tersebut tidak

begitu berbeda dengan program-program yang kami buat. Hanya saja Perda tersebut tidak pernah di sosialisasikan dan tidak dijadikan rujukan”³⁵

Sebagai dinas yang bertanggung jawab atas perlindungan perempuan dan anak di Kota Padang, DP3AP2KB yang harusnya menjadi bagian yang mensosialisasikan payung hukum ini kepada pihak-pihak terkait, justru tidak begitu mengetahui karena tidak pernah di sosialisasikan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi yang seharusnya ada dalam sebuah implementasi, yaitu dimensi transformasi, kejelasan dan konsistensi dari sebuah kebijakan yang diimplementasikan. Ungkapan yang sama juga di sampaikan oleh Rahma, psikolog dari P2TP2A sebagai lembaga yang menjadi bagian pemerintah kota untuk menangani kasus yang berhubungan dengan perempuan dan anak, mengungkapkan bahwa:

“saya tidak mengetahui Perda tersebut, selama ini kami menerima kasus-kasus, serta menjalankan perintah dari DP3AP2KB terkait permasalahan perempuan dan anak, tanpa mengetahui Perda tersebut.”³⁶

Pendapat senada juga disampaikan oleh Jufri Kasubag Umum DP3AP2KB kota Padang, sebagai berikut:

“Kami membuat program kerja pada dinas ini merujuk kepada permendagri nomor 13 tahun 2006, kami tidak merujuk pada Perda No.5 tahun 2013. Lagian dinas ini baru berdiri pada tahun 2017, sebelumnya dinas ini bernama BPMPKB, setelah berganti nama struktur juga sangat berubah.”³⁷

DP3AP2KB adalah dinas yang sebelumnya bernama Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPKB), pergantian nama tersebut terjadi pada tahun 2017, dan pergantian ini menyebabkan terjadinya perubahan pada struktur serta bidang yang ada di dalam dinas ini. Dalam menjalankan program kerja pemerintahan DP3AP2KB merujuk kepada permendagri, dan tidak menjadikan Perda No.5 tahun 2013 tersebut sebagai standar rujukan program kerja pemerintahan. Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan

³⁵ Wawancara dengan Ermia Kepala Bidang Perlindungan Hak Perempuan Dan Perlindungan Khusus Anak DP3AP2KB Kota Padang, pada tanggal 18 Juli 2018.

³⁶ Wawancara dengan Rahma Psikolog P2TP2A Kota Padang, pada tanggal 24 Juli 2018

³⁷ Wawancara dengan Jupri Kepala Sub Bagian Umum DP3AP2KB Kota Padang, pada tanggal 18 September 2018

pihak lain yang berkepentingan, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Nurani Perempuan WCC yang cukup aktif terlibat dalam menangani serta mendampingi kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan. Yefri Heriani, direktur Nurani Perempuan WCC mengatakan bahwa :

“Perda nomor 5 tahun 2013 tersebut cenderung mubazir, apa-apa yang terdapat di dalam Perda tersebut sudah ada pada peraturan lain yang sebelumnya sudah dijadikan sebagai standar acuan bagi pemerintah kota Padang sendiri. Pemerintah kota Padang sendiri dalam melindungi perempuan dan anak justru menggunakan Perda yang ada di atasnya, sehingga Perda ini sangat tidak implementatif sekali. Selain itu juga tidak pernah di sosialisasikan dan tidak pernah diturunkan melalui perwako atau pergub”³⁸

Pembuatan peraturan daerah provinsi Sumatera Barat dalam usaha meningkatkan perlindungan terhadap perempuan dan anak dari kasus-kasus kekerasan, diskriminasi maupun eksploitasi yang berhasil dituangkan dalam peraturan daerah nomor 5 tahun 2013, dalam pengimplementasiannya terbukti tidak dapat dikatakan lancar dalam aspek komunikasi. DP3AP2KB sebagai lembaga pemerintah kota Padang yang memiliki kewenangan dalam melindungi perempuan dan anak justru tidak menggunakan Perda tersebut sebagai standar acuan program kerja. Selain itu DP3AP2KB juga tidak mengetahui isi Perda, karena Perda ini tidak pernah disosialisasikan. LSM Nurani Perempuan WCC yang sangat aktif dalam menangani kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan semenjak tahun 1999 mengkritisi pelaksanaan Perda ini ditingkat daerah, karena cenderung diabaikan oleh pihak-pihak pelaksana.

b. Aspek Sumber Daya

Sumber daya menjadi penentu efektivitas pelaksana kebijakan. Sumber daya meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sumber daya peralatan seperti gedung; tanah, sumber daya informasi dan kewenangan yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bila lembaga yang paling dekat dengan pelayanan diberikan

³⁸ Wawancara dengan Yefri Heriani Direktur Nurani Perempuan WCC, pada tanggal 31 Agustus 2018

kewenangan membuat keputusan sendiri dalam rangka melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya. Sesuai dengan aspek komunikasi yang tidak baik dalam implementasi Perda yang menyebabkan lembaga layanan terkait tidak merujuk program kerjanya kepada Perda nomor 5 tahun 2013. Dalam melaksanakan program kerja, lembaga-lembaga terkait tetap melakukan upaya peningkatan perlindungan perempuan dan anak sebagaimana yang menjadi tujuan utama Perda nomor 5 tahun 2013.

Kota Padang memiliki sumberdaya yang mendukung dalam upaya peningkatan perlindungan perempuan dan anak. Seperti temuan yang ditemukan oleh peneliti di lapangan, yang akan dibahas dibawah ini. Sumber daya manusia bertanggungjawab atas pelaksanaan kebijakan. Banyak elemen yang melakukan upaya perlindungan serta penanganan kasus yang berkaitan dengan perempuan dan anak di kota Padang. Seperti P2TP2A sebagai lembaga layanan, Rahma mengatakan bahwa:

“Pada tahun 2017 kami menerima kasus yang cukup serius, ada seorang anak anak yang di hamili oleh pak eteknya. Kekerasan seksual tersebut sudah dialami korban selama bertahun-tahun, bahkan sudah tiga kali hamil dan keguguran. Ketika yang terakhir dia sempat mengalami pendarahan yang sangat parah, dan akhirnya di operasi. Setelah pulih ia disekolahkan kembali di luar kota Padang. saat ini ia telah masuk perguruan tinggi. Dan pelakunya sudah masuk penjara.”³⁹

Dapat dilihat peran serta dari dinas pendidikan, dinas kesehatan, Polresta Padang yang tergabung dalam P2TP2A untuk menangani kasus kekerasan perempuan. Kota Padang memiliki aspek sumberdaya manusia yang baik dalam menangani masalah kekerasan seksual. Untuk peran serta masyarakat, berbarengan dengan program kementerian tentang Perlindungan anak terpadu berbasis masyarakat (PATBM) himbauan untuk meningkatkan kepedulian terhadap perempuan dan anak dari kasus pemerkosaan, kekerasan seksual, dan eksploitasi dapat dilakukan sekaligus. Kepala Bidang Perlindungan Hak Perempuan Dan Perlindungan Khusus Anak DP3AP2KB, Ermiyati mengatakan:

³⁹ Wawancara dengan Rahma Psikolog P2TP2A Kota Padang, pada tanggal 24 Juli 2018

“PATBM adalah program dari kementerian tahun 2016. Ada dua kelurahan yang sudah membentuk PATBM di Kota Padang, yaitu PATBM Batang Arau kecamatan Padang selatan dan Pasia Nan Tigo kecamatan Koto Tangah. pak lurah sebagai Pembina PATBM, kemudian dibantu dengan keterlibatan seluruhnya masyarakat untuk mengawasi dan melindungi anak agar tidak menjadi korban. Sudah ada aktivis PATBM di kelurahan memberikan informasi kepada kami.”⁴⁰

Begitulah bentuk kerjasama antara DP3AP2KB dengan PATBM yang berhasil digagas oleh kementerian perempuan dan anak. Untuk mendapatkan informasi yang lebih rinci, peneliti juga melakukan wawancara dengan Khairuddin, kepala PATBM Batang Arau sebagai berikut:

“PATBM adalah program kementerian yang ada di setiap kelurahan, di koordinatori oleh kelurahan, dengan beranggotakan masyarakat sebanyak 10 orang yang sifatnya suka relawan saja. Tujuan dari pembuatan PATBM ini adalah agar masyarakat sama-sama mengawasi anak mereka masing-masing, juga mengawasi setiap peristiwa anak yang terjadi di sekitaran masyarakat. Masyarakat yang selama ini malu untuk mengungkapkan kasus-kasus pelecehan seksual yang terjadi kepada dinas atau terkait ataupun kepolisian. Masyarakat lebih terbuka kepada sesama masyarakat, sehingga kehadiran PATBM dapat membantu agar kasus-kasus anak yang terjadi dapat segera diketahui, dan kamilah yang menghubungkan kepada DP3AP2KB.”⁴¹

Sebagai lembaga layanan yang ada di lingkungan masyarakat, kehadiran PATBM dapat membantu DP3AP2KB untuk mencari informasi serta menemukan kasus-kasus yang terjadi di lingkungan masyarakat. Point penting dari program PATBM bahwa masyarakat memiliki peningkatan kepedulian dalam pengawasan dan perlindungan anak di lingkungan masyarakat. Harapan dari program ini tentu untuk mengurangi kasus pemerkosaan, kekerasan seksual, maupun eksploitasi anak. Sumber daya manusia dalam upaya perlindungan perempuan dan anak di kota Padang sudah cukup efektif, dibuktikan dengan kelompok-kelompok yang telah berupaya untuk terus melindungi perempuan dan anak. Namun, juga harus dilihat keadaan sumberdaya keuangan dalam upaya perlindungan perempuan dan anak. Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan pada anak-anak jalanan Dinas Sosial berpendapat bahwa:

⁴⁰ Wawancara dengan Ermianti Kepala Bidang Perlindungan Hak Perempuan Dan Perlindungan Khusus Anak DP3AP2KB Kota Padang, pada tanggal 18 Juli 2018.

⁴¹ Wawancara dengan Kahiruddin koordinator PATBM Kelurahan Batang Arau Kota Padang, pada tanggal 1 Agustus 2018.

“dari 26 Penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) ada 6 masalah yang ditangani dinas sosial, yaitu ada anak terlantar, anak jalanan, anak yang berupa dengan hukum, anak yang berkebutuhan khusus, itu sama dengan juga seperti anak yang menyandang disabilitas. Kalau kendala sih sejauh ini ya mungkin terkait dengan proses yang kita lakukan. Terkadang juga terkait dengan kemampuan dinas juga, Pada intinya kita mengupayakan menyesuaikan dengan situasi yang ada saja. Pada intinya kita tidak jauh dari peraturan ada yang kita lakukan gitu, dan kita melakukan, menyesuaikan, itu mungkin terkadang keterbatasan dari proses pendanaan atau penyusunan anggarannya juga.”⁴²

Sumberdaya anggaran dapat mempengaruhi tingkat efektivitas kinerja pelaku kebijakan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Seperti kendala anggaran yang diungkapkan oleh Ermiami:

“Untuk operasional pengurusan kasus-kasus kami membutuhkan banyak biaya, dana yang ada tidak mencukupi. Selain itu pada saat turun ke rumah-rumah korban, kami dari dinas sangat berat hati jika tidak meninggalkan sedikit bantuan kepada keluarga korban, pada kecenderungannya korban banyak berasal dari keluarga yang kurang mampu.”⁴³

Dalam proses penanganan kasus-kasus kekerasan seksual, ruang dan tempat menjadi sumberdaya pendukung, salah satunya untuk penggalian informasi kepada korban, penggalian informasi membutuhkan ruang privasi karena tidak mungkin dilakukan di tempat-tempat umum. Masalah pemerkosaan, kekerasan seksual, merupakan masalah sensitif bagi kalangan masyarakat. Selain penanganan kasus, perangkat pelayanan harus dapat menjaga privasi korban agar tidak menimbulkan pelecehan sosial terhadap korban. Selain itu sumberdaya transportasi menjadi sumber yang sama penting untuk kelancaran akses penanganan kasus. Dalam penanganan kasus-kasus perempuan dan anak Rahma dari P2TP2A mengatakan:

“Dalam proses penanganan kasus, Alhamdulillah kami sudah mempunyai kantor sendiri meskipun masih mengontrak. Kami juga sudah mempunyai mobil Lindungan (molin) dan motor Lindungan (torlin). Dalam penanganan kasus kita butuh akses yang cepat, kadang korban berada dalam kondisi darurat. Jadi langsung dapat dibawa menggunakan transportasi yang memadai.”⁴⁴

⁴²Wawancara dengan pegawai Dinas Sosial, Rusmen pada 7 Agustus 2018

⁴³Wawancara dengan Ermiami Kepala Bidang Perlindungan Hak Perempuan Dan Perlindungan Khusus Anak DP3AP2KB Kota Padang, pada tanggal 18 Juli 2018.

⁴⁴ Wawancara dengan Rahma Psikolog P2TP2A Kota Padang, pada tanggal 24 Juli 2018.

Sumberdaya menjadi penentu efektivitas pengimplementasian sebuah program kerja pemerintah. Proses penanganan kasus tidak terjadi begitu saja, tahapan-tahapan dalam proses penyelesaian kasus membutuhkan dukungan sumber daya manusia, keuangan, serta peralatan seperti tempat dan alat transportasi. Keterbatasan sumberdaya menjadi masalah yang begitu diperhitungkan dalam pelaksanaannya yang menyebabkan tidak efisiennya waktu penyelesaian. Apa yang menjadi cita-cita dari Perda nomor 5 tahun 2013 sudah dapat ditumpangkan melalui kinerja pemerintah kota Padang dalam mewujudkan perlindungan perempuan dan anak di kota Padang. Meskipun Perda tersebut tidak dijadikan standar acuan bagi pemerintah kota.

c. Disposisi

Kemauan dan kecendrungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan, yang terdiri atas tiga elemen, yaitu pengetahuan, pemahaman, dan pendalaman terhadap kebijakan, arah respon, dan intensitas terhadap kebijakan.

1. Pengetahuan

Pengetahuan dalam pengimplementasian Perda hanya sekedar diketahui oleh lembaga terkait bahwa ada Perda nomor 5 tahun 2013 tentang perlindungan perempuan dan anak namun tidak pernah di bahas serta digunakan sebagai rujukan dalam pembuatan program kerja kedinasan ataupun kelembagaan. Meskipun demikian upaya peningkatan perlindungan terhadap perempuan dan anak terus dilakukan. Sesuai ungkapan Ermiami di bawah ini:

“kami tidak mengetahui Perda tersebut, namun kami yakin bahwa isi dari Perda tersebut sesuai dengan langkah-langkah yang telah kami lakukan.”⁴⁵

Pada pembahasan sebelumnya lembaga terkait Yefri Heriani Direktur Nurani Perempuan WCC telah mengatakan bahwa Perda ini cenderung mubazir, pada hal lain Yefri mengatakan bahwa:

⁴⁵Wawancara dengan Ermiami Kepala Bidang Perlindungan Hak Perempuan Dan Perlindungan Khusus Anak DP3AP2KB Kota Padang, pada tanggal 18 Oktober 2018

“isi dari Perda tersebut adalah kumpulan dari beberapa peraturan-peraturan yang telah ada lalu dibuat menjadi Perda. Bagian a diambil pada peraturan ini, dan bagian b pada peraturan lain. Sehingga bertabrakan dan tidak dijadikan sebagai rujukan.”⁴⁶

Proses dalam pembuatan sebuah Perda mesti mempunyai pertimbangan dengan sangat detail, jangan sampai Perda yang telah berhasil di sahkan tidak digunakan oleh para pelaku kebijakan karena tidak adanya keistimewaan dari isi Perda tersebut.

2) Pemahaman

Para pelaku kebijakan memiliki kemauan yang tinggi dalam meningkatkan upaya perlindungan perempuan dan anak di Kota Padang. Pemahaman atas apa yang menjadi tujuan Perda sangat dikuasai para pelaku kebijakan. Hanya saja standar acuan program kerja pemerintahan, serta perwako Padang terkait perlindungan perempuan dan anak tidak mengacu terhadap Perda, seperti yang sudah diungkapkan pada pembahasan sebelumnya.

3) Pendalaman terhadap kebijakan

Pendalaman terhadap apa yang menjadi tujuan kebijakan terbukti dengan dijadikannya Perda sebagai acuan dalam pembuatan kebijakan serta upaya-upaya atau usaha-usaha yang dilakukan oleh dinas serta lembaga terkait untuk meningkatkan perlindungan perempuan dan anak di Kota Padang yang telah di bahas pada indikator satu dan dua.

d. Struktur birokrasi

Pada indikator ini mencakup aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi bersangkutan dan dengan organisasi luar. Struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi. Dari empat bidang yang ada pada DP3AP2KB terdapat satu bidang yang mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk melindungi perempuan dan anak.

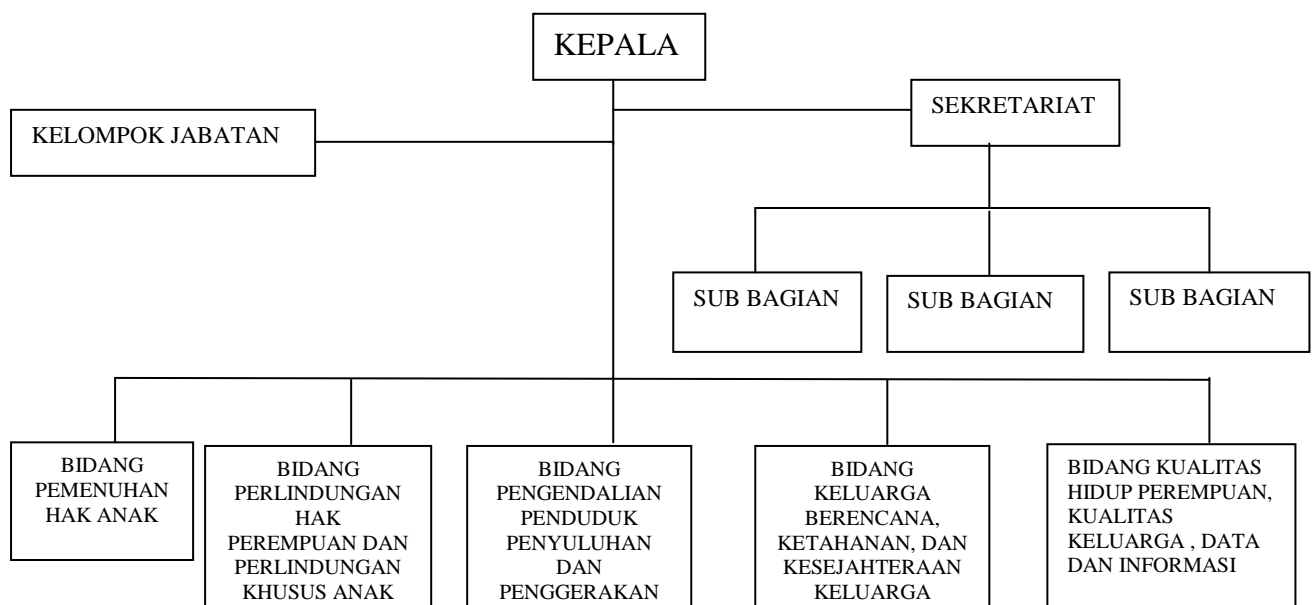
⁴⁶ Wawancara dengan Yefri Heriani Direktur Nurani Perempuan WCC, pada tanggal 31 Agustus 2018

a) Struktur organisasi

Lembaga-lembaga yang berkaitan dengan perlindungan perempuan dan anak adalah DP3AP2KB, dalam mendukung perwujudan perlindungan perempuan dan anak DP3AP2KB dibantu oleh dua lembaga layanan yaitu P2TP2A dan Puspaga. Untuk tingkat kelurahan, pada beberapa kelurahan telah dibentuk PATBM sesuai dengan program yang dibuat oleh kementerian.

1. Struktur DP3AP2KB

Bagan 4.1. Struktur DP3AP2KB



DP3AP2KB Mempunyai lima bidang dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Dari lima bidang di atas, bidang yang fokus melindungi perempuan dan anak adalah bidang perlindungan hak perempuan dan hak khusus anak. Struktur bidang perlindungan hak perempuan dan hak khusus anak adalah:

Bagan 4.2. Struktur Bidang Perlindungan Perempuan dan Hak Khusus Anak



Implementasi kebijakan merupakan suatu praktek analisis kebijakan yang difahami dan dilaksanakan dalam praktek nyata administrasi publik.⁴⁷ Peraturan daerah Sumatera Barat nomor 5 tahun 2013 merupakan sebuah upaya untuk meningkatkan perlindungan perempuan dan anak di Sumatera Barat. Perda ini dikeluarkan sebagai bentuk keprihatinan pemerintah provinsi Sumatera Barat terhadap peningkatan kasus-kasus pemerkosaan, kekerasan seksual, yang terjadi pada perempuan dan anak di Sumatera Barat. Maka produk kebijakan ini adalah tentang perlindungan perempuan dan anak di Sumatera Barat. Kota Padang merupakan ibukota provinsi Sumatera Barat, yang di anggap sebagai kota yang memiliki akses yang lebih kondusif dibandingkan dengan kabupaten/kota lainnya di Sumatera Barat, ternyata mencapai angka yang cukup tinggi dalam permasalahan perempuan dan anak. Inilah yang melatarbelakangi peneliti dalam mengambil lokasi penelitian di kota Padang.

Profesional analisis kebijakan dapat di lihat dengan yang bekerja di dalam organisasi publik maupun yang berada di luar organisasi publik, yang menjadi perhatian adalah tentang desain atau dalam bahasa di sini disebut sebagai “model” dari kebijakan.⁴⁸ Diskusi pada akhirnya mengarah kepada model analisis yang di perlukan dan yang digunakan.

Dalam analisis implementasi Perda nomor 5 tahun 2013, pemerintah provinsi Sumatera Barat telah berupaya dalam merumuskan produk kebijakan tentang perlindungan perempuan dan anak. Namun keberhasilan rumusan Perda tersebut tidak menjamin keberhasilan dalam pengimplementasiannya. Produk analisis kebijakan adalah advis kebijakan, nasehat kebijakan, atau lebih banyak disebut rekomendasi kebijakan.⁴⁹ Terdapat beberapa model dari rekomendasi kebijakan sebagai produk dari analisis kebijakan, yaitu informasi kebijakan, deskripsi kebijakan, pernyataan kebijakan, memo kebijakan, kertas kebijakan, dan rumusan kebijakan, white paper.

⁴⁷Rian Nugroho, Op.Cit, .Hal. 417

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ *Ibid*.hlm.418

Secara administratif pengaplikasian implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2013 tentang perlindungan perempuan dan anak tidak implementatif, karena Perda tersebut tidak pernah di jadikan standar acuan pemerintah kota Padang dalam membuat perwako ataupun program kerja kedinasan serta kelembagaan bagi lembaga-lembaga terkait. Hal ini dikarenakan informasi kebijakan tidak terealisasi dengan baik kepada lembaga-lembaga tersebut. Akibatnya DP3AP2KB beserta jajaran lembaga layanannya sebagai lembaga pemerintah yang berwenang atas perlindungan perempuan dan anak tidak mendapatkan deskripsi kebijakan Perda nomor 5 tahun 2013 tersebut. Tidak berbeda dengan lembaga yang ada di luar institusi pemerintah seperti LSM Nurani Perempuan WCC yang aktif dalam penanganan permasalahan-permasalahan perempuan di Sumatera Barat, juga tidak menerima sosialisasi serta deskripsi dari Perda provinsi Sumatera Barat nomor 5 tahun 2013 tersebut.

Lembaga-lembaga tersebut menjalankan program-program kerja sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya. Meskipun dapat mereka akui, apa yang menjadi tujuan Perda tidak jauh berbeda dengan program-program yang telah dibuat serta dijalankan dalam upaya perlindungan perempuan dan anak di Kota Padang.

Suatu kebijakan publik, mempunyai sebuah naskah pernyataan kebijakan untuk disampaikan kepada publik. Naskah pernyataan kebijakan untuk disampaikan secara lisan kepada publik, baik secara langsung, maupun media masa.⁵⁰ Naskah kebijakan Perda nomor 5 tahun 2013 telah dapat di lihat dengan rinci di media, dan dapat diakses oleh semua kalangan publik. Namun, informasi kebijakan yang tidak diterima oleh publik menjadikan naskah tersebut hanya di akses oleh orang atau pihak tertentu.

Rekomendasi atas produk kebijakan Perda nomor 5 tahun 2013 atas landasan pembuatan keputusan kebijakan yang bersifat terbatas adalah setiap rumusan kebijakan agar dapat di implementasikan dengan baik. Agar kebijakan tersebut dapat diimplementasikan

⁵⁰Ibid. hlm 419

proses pembuatan kebijakan menjadi poin utama dalam pertimbangan-pertimbangan atas isi kebijakan tersebut. Selanjutnya sosialisasi atas kebijakan tersebut dapat dilakukan agar deskripsi kebijakan dapat diterima oleh instansi pemerintahan dan publik. Sehingga rumusan kebijakan memang terbukti menjadi solusi atas permasalahan yang terjadi di ranah publik.

BAB V

KESIMPULAN PENELITIAN

Implementasi kebijakan adalah upaya memaksimalkan produk kebijakan publik yang telah dibuat. Pembuatan produk kebijakan publik muncul atas permasalahan yang terjadi ditengah-tengah publik. Implementasi kebijakan menjadi tidak implementatif jika tidak mementingkan aspek-aspek yang ada dalam sebuah kebijakan publik. Dalam teori Edward III aspek tersebut adalah aspek komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Secara umum pengimplementasian peraturan daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2013 cenderung telah mengabaikan beberapa poin penting dari aspek-aspek tersebut. Dalam pengimplementasiannya aspek komunikasi dinilai belum begitu jelas dalam produk perda.

Permasalahan perlindungan perempuan dan anak sebagaimana sinkronisasi tujuan Perda ini memiliki kelebihan jika dikaji dalam aspek sumber daya manusia. Di kota Padang, lembaga pemerintah yang berwenang yaitu DP3AP2KB sangat aktif dalam menangani permasalahan perempuan dan anak. Pemerintah kota juga mempunyai lembaga layanan yaitu P2TP2A dan Puspaga, juga mempunyai perpanjangan tangan di masyarakat dalam mengawasi permasalahan anak, yaitu PATBM, yang berhasil digagas melalui program kementerian, yang saat ini dibina langsung oleh pemerintah kota Padang. Namun, untuk mendukung sumberdaya manusia dalam menjalankan tugas dan fungsinya, kota Padang masih memiliki keterbatasan dari sumberdaya keuangan. Sehingga semangat akan tanggungjawab dari aktor lembaga yang sangat baik menjadikan langkah mereka terhalang akibat keterbatasan sumberdaya keuangan. Meskipun demikian secara aspek tempat dan transportasi di kota Padang dinas berwenang sudah memiliki fasilitas yang memadai. Sehingga ketersediaan tempat dan alat transportasi ini sangat membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsinya, meskipun masih kurang secara keuangan.

Kelengkapan sumberdaya tidak menjamin kemauan dan kecendrungan pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan. Namun di kota Padang meskipun masih memiliki keterbatasan secara sumberdaya keuangan pelaku kebijakan sangat total dalam menangani kasus-kasus yang berhubungan dengan kekerasan seksual. Para aktor kebijakan memiliki pengetahuan, pemahaman, serta respon yang sangat baik terhadap permasalahan yang telah menjadi tugas mereka.

Pembagian kerja dalam upaya peningkatan perlindungan perempuan dan anak dapat dikoordinasikan dengan baik oleh pemerintah kota sendiri. Dalam stuktur pusat pelayanan terpadu perlindungan perempuan dan anak melibatkan semua elemen terkait yang dikoordinasikan dengan baik oleh DP3AP2KB. Elemen terkait yang dimaksud adalah dinas pendidikan, dinas sosial, dinas kesehatan, dan polresta Padang, juga bekerjasama dengan lembaga non pemerintahan yaitu LSM Nurani Perempuan WCC.

Implementasi perda nomor 5 tahun 2013 ini tentang perlindungan perempuan dan anak di Kota Padang belum bisa dikatakan sudah terimplementasi dengan baik. Namun secara prinsip tujuan perda telah dapat dilaksanakan dengan baik meskipun tidak dijadikan sebagai standar acuan dalam pembuatan kebijakan publik di tingkat bawah.