

TESIS

**Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Program
Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis *Shelter* Warga di Kota Makassar
(*The Analysis of Government Policy Implementation in The Community
Shelter-Based Child Violence Prevention Program in Makassar City*)**

ITA PURMALASARI

E012 18 1 014



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN FAKULTAS ILMU
SOSIAL DAN ILMU POLITIK SEKOLAH PASCA SARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PROGRAM
PENCEGAHAN KEKERASAN ANAK BERBASIS *SHELTER* WARGA
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

ITA PURMALASARI

E012181014

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Studi Pemerintahan Daerah Fakultas

Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

pada tanggal **10 Juni 2021**

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,



Dr. A. M. Rusli, M.Si
Nip. 195708181984031002

Pembimbing Pendamping,



Dr. Indar Arfin, M.Si
Nip. 196304071989032003

Ketua Program Studi S2
Ilmu Pemerintahan,



Prof. Dr. Nurlinah, M.Si
Nip. 197107051998032002

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
Nip. 196511091991031008

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Ita Purmalasari
Nim : E012 18 1 014
Program Studi : APB/ Magister Pemerintahan Daerah
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan yang berjudul

**“ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PROGRAM
PENCEGAHAN KEKERASAN ANAK BERBASIS *SHELTER* WARGA
DI KOTA MAKASSAR”**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa Tesis yang saya tulis ini benar benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hanya karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 10 Juni 2021

Yang menyatakan


Purmalasari

PRAKATA

Alhamdulillah rabbil alamin, puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul “Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Program Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis *Shelter* Warga”. Tak lupa pula shalawat dan salam terhatur kepada Nabi Muhammad SAW yang menjadi suri tauladan dalam perjuangan menegakkan kebenaran dan kejujuran di muka bumi.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini masih terdapat kekurangan, untuk itu besar harapan semoga tugas akhir karya ilmiah ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Dalam kesempatan ini, penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan dari berbagai pihak, proses penyusunan tesis ini tidak akan terlaksana dengan baik. Oleh karena itu, izinkan penulis menyampaikan terima kasih dan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses penulisan tesis ini.

Ucapan terima kasih yang teristimewa dengan penuh cinta kepada Kedua orang tua penulis, Ayahanda H. Juma Imbang, S.Sos dan Ibunda Hj. Nursiah telah berkorban sedemikian banyak untuk penulis, yang telah melahirkan, membesarkan dan mendidik penulis hingga sampai seperti saat ini, juga karena segala dukungan yang luar biasa kepada penulis, dorongan, doa, serta kasih sayang yang tak terbatas demi keberhasilan penulis semasa menempuh Pendidikan hingga akhir studi pada Magister

Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin. Terima kasih pula kepada yang terkasih Suami, Zul Akbar, S.STP, MM dan Ananda, Melviano Thalib Akbar atas segala doa, cinta, dan motivasinya kepada penulis untuk menyelesaikan tesis ini.

Melalui kesempatan ini, penulis juga menghaturkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor dan jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk dapat mengenyam pendidikan tinggi pada program Strata-2 (S-2) Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan dan jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk dapat mengenyam pendidikan pada program studi Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanuddin;
3. Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan arahan dan petunjuk kepada penulis selama mengenyam pendidikan pada program studi Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanuddin;
4. Bapak Dr. Andi Muh. Rusli, M.Si selaku pembimbing I dan Ibu Dr. Indar Arifin, M.Si, selaku pembimbing II yang selalu memberi bimbingan, arahan, saran, petunjuk, serta bantuan dari awal penulisan hingga terselesaikannya penulisan tesis ini. Semoga dengan apa yang diberikan menjadikan tesis ini lebih bermanfaat bagi masyarakat dan kepustakaan Magister Ilmu Pemerintahan

Universitas Hasanuddin;

5. Para tim penguji tesis, Ibu Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si, Bapak Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.Sos, M.Si, Bapak Dr. Andi Lukman Irwan, S.IP, M.Si yang telah memberikan masukan, kritikan serta perbaikan atas penulisan tesis ini sehingga menjadi lebih baik;
6. Seluruh dosen pascasarjana, Bapak Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si, Bapak Prof. Dr. A. Gau Kadir, M.Si (Alm), Bapak Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si, Ibu Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si, Ibu Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si, Ibu Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si, Bapak Dr. H. Andi Samsu Alam, M.Si (Alm), Bapak Dr. H. A. M. Rusli, M.Si, Bapak Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.Sos, M.Si, Bapak Dr. Jayadi Nas, M.Si, Bapak Dr. Andi Lukman Irwan, M.Si yang telah memberikan pengetahuan selama penulis menimba ilmu di Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin;
7. Para pegawai dan staf akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan bantuannya kepada penulis;
8. Para informan dalam penulisan tesis ini, yakni Kepala Bidang pemenuhan Hak dan Perlindungan Anak DPPPA Kota Makassar, Kepala Seksi Perlindungan Anak DPPPA Kota Makassar, Koordinator P2TP2A Kota Makassar, Direktur LBH APIK, Ketua *Shelter* Manggala, Ketua *Shelter* Bangkala, Ketua *Shelter* Tamamaung, Ketua *Shelter* Sudiang Raya, Ketua *Shelter* Kodingareng, Ketua *Shelter* Pattingalloang, dan para orangtua korban yang telah menerima dengan baik dan memberikan bantuannya kepada penulis untuk mendapatkan data, informasi, dan melakukan wawancara;

9. Seluruh teman-teman angkatan 2018 Magister Pemerintahan Daerah FISIP Unhas: Muh. Zulkarnain S.IP, Muh. Rezky Gau, S.IP, Hardiyanti Hasan S.IP, Muh. Aksan, S.IP, Sukma Mahardhiny, S.S, Andi Nur Pratiwi Fatmala, S.IP, Salman, S.Sos, Abd. Wahid S.Sos, Yusriah Amalia, S.IP, Ahmad Rosandi, S.IP, A. Kalam Anshari, S.Sos dan Fahmi Sulthoni. S.IP, terima kasih atas segala pengalaman, kesenangan dan keseruan berbagi ilmu, kekompakan, dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. Semoga kita semua senantiasa diberkahi kebahagiaan dan kesuksesan selalu oleh Allah SWT. Amin;
10. Kepada saudara tersayang, Nurmalasari, SKM dan Ibu Mertua Hj.Nuraini yang selalu memberi dukungan dukungan dan doa demi keberhasilan penulis;
11. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah memberikan segala bentuk kasih sayang, doa, dukungan, pelajaran, dan kenangan, tanpa kalian penulis tidak dapat sampai pada titik pencapaian ini.

Akhir kata semoga tesis ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca dan menjadi rekomendasi untuk selanjutnya.

Makassar, Juni 2021

ITA PURMALASARI

ABSTRAK

ITA PULMALASARI. *Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Program Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis Shelter Warga di Kota Makassar* (dibimbing oleh Andi Muhammad Rusli dan Indar Arifin).

Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan pemerintah Kota Makassar dalam pencegahan kekerasan anak berbasis *shelter* warga.

Penelitian ini dilaksanakan pada tahun 2020-2021 di Kota Makassar. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan fokus penelitian yakni pada implementasi kebijakan Walikota Makassar dalam pencegahan kekerasan anak berbasis *shelter* warga.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Walikota Makassar dalam pencegahan kekerasan anak berbasis *shelter* warga terdapat beberapa kendala. Hal ini berdasarkan analisis model implementasi Edward III pada pelaksanaan fungsi *shelter* warga yakni layanan, sosialisasi, dan pendampingan, yaitu *pertama*, model komunikasi pada layanan *shelter* warga sudah fleksibel dan intensif, namun konsistensi komunikasi yang kurang dari DPPPA membuat *shelter* warga banyak yang tidak aktif. Komunikasi pada sosialisasi hanya mengandalkan media manual seperti spanduk. Untuk pendampingan hanya berjalan pada *shelter* warga yang aktif. *Kedua*, model sumber daya yakni sumber daya manusia mengalami kendala pada kualitas pengelolanya, sedangkan dalam hal anggaran mengalami keterbatasan untuk membiayai operasional *shelter* warga. Sumber daya yang terbatas juga membuat sosialisasi dilakukan seadanya. Untuk pendampingan kasus mengandalkan pegawai P2TP2A, *shelter* warga lebih pada upaya pencegahan. *Ketiga*, model disposisi layanan *shelter* warga lebih pada pencegahan dan penanganan awal, selanjutnya akan diarahkan ke P2TP2A, hal ini karena komitmen pemerintah masih rendah pada alokasi anggaran yaitu dari DPPPA ke *shelter* warga. Sosialisasi dilakukan oleh masyarakat dan pihak kelurahan yang menjadi mitra *shelter* warga. Untuk pendampingan lemah di internal pelaksana, karena arahan yang diberikan tidak didukung dengan anggaran yang memadai. *Keempat*, model struktur organisasi pada layanan *shelter* warga memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP), namun dalam realisasinya belum berjalan lancar karena rendahnya kapasitas *shelter* warga, yaitu hanya 39 *shelter* warga yang aktif dari 153 kelurahan. Sosialisasi masih dilakukan secara manual, dan untuk pendampingan masih lemah pada penerapan SOP oleh pengelola *shelter* warga.

Kata kunci: Implementasi, Kekerasan Anak, *Shelter* Warga



ABSTRACT

ITA PURMALASARI. *The Analysis of Government Policy Implementation in the Community Shelter-Based Child Violence Prevention Program in Makassar City* (supervised by **Andi Muhammad Rusli** and **Indar Arifin**)

This study aims to analyze the implementation of government policies of Makassar City in preventing child violence based on community shelters.

This research was conducted in 2020-2021 in Makassar City using a qualitative approach by focusing on the implementation of Makassar Mayor's policy in preventing violence against children based on residents' shelters.

The results show that the implementation of the Makassar Mayor's policy in preventing child violence based on residents' shelters has several obstacles. This is based on the analysis of Edward III's implementation model on the implementation of residents' shelter functions, i.e. services, socialization and assistance involving: First, the communication model for the residents' shelter services is flexible and intensive, but the lack of consistency in communication from DPPPA makes many residents' shelters inactive. Communication on socialization only relies on manual media such as banners. For assistance, it only runs at shelters for active residents. Second, the resource model, i.e. human resources, has problems with the quality of its managers, while in terms of budget, it is limited to finance the operations of residents' shelters. Limited resources also make socialization carried out in a modest manner. For assistance of cases, it relies on P2TP2A employees, and residents' shelters are more on prevention efforts. Third, the disposition model of residents' shelter services is more on prevention and initial treatment, then it will be directed to P2 TP2A..This is because the government's commitment is still low on budget allocation, i.e. from DPPPA to residents' shelters. The socialization is carried out by the community and village that become the partners of residents' shelters. For assistance, it is weak in internal implementers because the directions given are not supported by an adequate budget. Fourth, the organizational structure model for the residents' shelter service has a Standard Operating Procedure (SOP), but in its realization it does not run smoothly due to the low capacity of the residents' shelter in which there are only 39 active residents' shelters from 153 villages. Socialization is still done manually, and assistance is still weak in the application of SOPs by the managers of residents' shelter.

Keywords: implementation, child violence, residents' shelters



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KEASLIAN TESIS	iii
PRAKATA	iv
ABSTRAK	viii
<i>ABSTRACT</i>	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GRAFIK	xiv
DAFTAR MATRIKS	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR LAMPIRAN-LAMPIRAN	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	10
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Manfaat Penelitian.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	12
2.1. Konsep Kebijakan Publik	12
2.2. Konsep Implementasi Kebijakan	12
2.2.1 Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik	17
2.2.2 Pendekatan Masalah Implementasi (George III)	22
2.3. Konsep Kekerasan dan Perlindungan Anak	28
2.3.1. Defenisi Kekerasan	28
2.3.2. Perlindungan dan Kekerasan Anak.....	29
2.3.3. Anak sebagai Korban Tindak Kekerasan	30

2.4. Kebijakan Walikota Makassar tentang Perlindungan Anak.....	33
2.5. <i>Shelter</i> Warga	35
2.5.1. Konsep <i>Shelter</i> Warga	35
2.5.2. Perkembangan <i>Shelter</i> Warga	37
2.6. Penelitian Terdahulu	39
2.7. Kerangka Fikir.....	40
BAB III METODE PENELITIAN	44
3.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian	44
3.2. Waktu dan Lokasi Penelitian.....	44
3.3. Sumber Data	45
3.4. Teknik Pengumpulan Data	45
3.5. Analisis Data	46
3.6. Informan	48
3.7. Fokus Penelitian	49
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	50
4.1. Gambaran Umum Kota Makassar	50
4.1.1. Keadaan Wilayah	50
4.1.2. Keadaan Penduduk	52
4.2. Deskripsi Umum Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A)	53
4.2.1. Tugas Pokok dan Karakteristik DP3A	53
4.2.2. Visi dan Misi DP3A	54
4.2.3. Susunan Organisasi dan Personalia	55
4.3. <i>Shelter</i> Warga	58
4.4. Hak-Hak Anak	71
4.5. Output Kebijakan Pemerintah Kota Makassar tentang Program Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak khususnya Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis <i>Shelter</i> Warga.....	73
4.6. Model Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Makassar tentang Rencana Strategis Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak khususnya Pencegahan Kekerasan	

Anak Berbasis <i>Shelter</i> Warga	81
4.6.1. Komunikasi	82
4.6.1.1. Komunikasi dalam Layanan	82
4.6.1.2. Komunikasi dalam Sosialisasi	85
4.6.1.3. Komunikasi dalam Pendampingan	87
4.6.2. Sumber Daya	91
4.6.2.1. Sumber Daya dalam Layanan	91
4.6.2.2. Sumber Daya dalam Sosialisasi	94
4.6.2.3. Sumber Daya dalam Pendampingan	96
4.6.3. Disposisi.....	100
4.6.3.1. Disposisi dalam Layanan	100
4.6.3.2. Disposisi dalam Sosialisasi	102
4.6.3.3. Disposisi dalam Pendampingan	104
4.6.4. Struktur Organisasi	107
4.6.4.1. Struktur Organisasi dalam Layanan	107
4.6.4.2. Struktur Organisasi dalam Sosialisasi.....	108
4.6.4.3. Struktur Organisasi dalam Pendampingan.....	109
BAB V PENUTUP	113
5.1. Kesimpulan.....	113
5.2. Saran.....	115
DAFTAR PUSTAKA	116
LAMPIRAN – LAMPIRAN.....	119

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Data Kekerasan Perempuan dan Anak Kota Makassar Tahun 2015-2018	5
Tabel 2.	Anggaran Realisasi Program Perlindungan Anak Tahun 2016-2018	6
Tabel 3.	Jumlah Aduan Kasus yang Diterima <i>Shelter</i> Warga Tahun 2012-2018	9
Tabel 4.	Kategori Anak Berdasarkan Umur	30
Tabel 5.	Jumlah Penduduk Per Kecamatan Kota Makassar Tahun 2019	52
Tabel 6.	Data Jumlah Pegawai DPPPA Kota Makassar berdasarkan Status Kpegawaian Tahun 2020	58
Tabel 7.	Data Kekerasan Perempuan dan Anak Kota Makassar Tahun 2015-2018	76
Tabel 8.	Capaian Kinerja Program Perlindungan Anak DPPPA Kota Makassar Tahun 2019	78
Tabel 9.	Capaian Persentasi Pemenuhan Indikator Kota Makassar sebagai Kota Layak Anak Tahun 2019	79
Tabel 10.	Realisasi Anggaran DPPPA Kota Makassar untuk Program Perlindungan Perempuan dan Anak Tahun 2019	79

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.	Data Penanganan Kasus oleh P2TP2A dan <i>Shelter</i> Warga bulan Januari – Desember 2018	8
-----------	---	---

DAFTAR MATRIKS

Matriks	1. Penelitian Terdahulu	39
Matriks	2. Kecamatan dan Kelurahan di Kota Makassar	51
Matriks	3 Daftar <i>Shelter</i> Warga di Kota Makassar	66
Matriks	4 Daftar <i>Shelter</i> Warga Aktif dan Tidak Aktif di Kota Makassar	67
Matriks	5 Data Kontak <i>Shelter</i> Warga Aktif di Kota Makassar	70
Matriks	6 Analisis Model Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan Pemerintah pada Program Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis <i>Shelter</i> Warga	90
Matriks	7 Analisis Model Sumber Daya dalam Implementasi Kebijakan Pemerintah pada Program Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis <i>Shelter</i> Warga	99
Matriks	8 Analisis Model Disposisi dalam Implementasi Kebijakan Pemerintah pada Program Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis <i>Shelter</i> Warga	106
Matriks	9 Analisis Model Struktur Organisasi dalam Implementasi Kebijakan Pemerintah pada Program Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis <i>Shelter</i> Warga.....	111

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. <i>Approach to Implementation Problems Model</i>	44
Gambar 2. Kerangka Fikir Penelitian	43
Gambar 3. Output Implementasi Kebijakan Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis <i>Shelter</i> Warga di Kota Makassar	80
Gambar 4. Analisis Model Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Makassar khususnya Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis <i>Shelter</i> Warga	112

DAFTAR LAMPIRAN-LAMPIRAN

- Lampiran 1. Wawancara dengan Pejabat DPPPA dan Anggota *Shelter* Warga
- Lampiran 2. Permohonan Izin Penelitian
- Lampiran 3. Daftar Pertanyaan Wawancara
- Lampiran 3. Perubahan Rencana Strategis (Renstra) DPPPA Tahun 2014 – 2019
- Lampiran 4. RPJMD Kota Makassar Tahun 2014-2019 (Bab VI)

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab dalam memberikan perlindungan pada kekerasan terhadap perempuan dan anak. Kewenangan dan tanggung jawab ini secara detail setelah adanya perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 ke 23 Tahun 2014, dimana salah satu poin perubahannya yakni terkait pemberdayaan dan perlindungan perempuan.

Undang-undang pemerintahan daerah yang baru ini menegaskan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi dan kabupaten. Dalam hal urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dalam sub urusan kualitas hidup perempuan, yang menjadi urusan pemerintah daerah: a) Pelembagaan Pengarusutamaan Gender (PUG) pada lembaga pemerintah tingkat daerah Kabupaten/Kota, b) pemberdayaan perempuan bidang politik, hukum, sosial dan ekonomi pada organisasi kemasyarakatan tingkat Kabupaten/Kota, c) penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan tingkat Kabupaten/Kota.

Undang-undang pemerintahan daerah ini mengamanatkan pemerintah Kabupaten/Kota wajib mengembangkan enam urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak berdasarkan potensi daerah masing-masing, keenam urusan yang dimaksud adalah Urusan Peningkatan :

- 1) Kualitas Hidup Perempuan,
- 2) Perlindungan Perempuan,
- 3) Kualitas Keluarga,
- 4) Sistem Data Gender dan Anak,
- 5) Pemenuhan Hak Anak (PHA), dan
- 6) Perlindungan Khusus Anak.

Adapun regulasi yang mengatur terkait perlindungan kekerasan yakni tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Secara kelembagaan, pada tahun 2014 Presiden mengeluarkan Perpres Nomor 59 Tahun 2015 tentang Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang mengatur tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sebagai tindak lanjut dari Penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016. Kedua peraturan tersebut di tingkat pusat ditindaklanjuti melalui Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Hal ini menjadi perhatian untuk beberapa Kabupaten/Kota di Indonesia yang masih menghadapi berbagai permasalahan perempuan dan anak, salahsatu yang masih menjadi permasalahan yakni Kota Makassar. Untuk menangani masalah tersebut, pemerintah Kota Makassar telah membentuk Dinas

Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kota Makassar yang dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 91 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Makassar (Lembaran Daerah Kota Makassar Tahun 2016 No.8).

Arah kebijakan pemerintah Kota Makassar terkait kebijakan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Makassar 2014–2019.

Kebijakan terkait perlindungan anak tertuang dalam poin Kebijakan Umum dan Program Pembangunan Daerah RPJMD kota Makassar poin 19 yakni meningkatnya keberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang meliputi kebijakan umum yakni (1) Penguatan pokja gender, (2) Peningkatan perlindungan perempuan dan anak, dan (3) Pengembangan kelurahan layak anak.

Adapun penjabaran RPJMD ini secara teknis dan spesifik tertuang dalam Perubahan Rencana Strategis Dinas Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2014–2019 yang disahkan melalui Keputusan Walikota Makassar Nomor 1361/050/kep/X/2017 tentang Pengesahan Perubahan Rencana Strategis Dinas Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar Tahun 2014-2019.

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Makassar dalam mencapai target kinerja sasaran strategis telah menuangkan dalam dokumen rencana strategis tahun 2014 – 2019. Secara spesifik, perlindungan anak tertuang dalam Bab V Rencana Program dan Kegiatan, Indikator Kinerja, Sasaran dan Pendanaan. Adapun program khusus perlindungan anak terdapat pada bagian (3) Program Perlindungan Perempuan dan Anak. Tujuan program ini untuk meningkatkan kesejahteraan perempuan dan anak dalam mewujudkan anak Indonesia yang sehat, cerdas, ceria dan berakhlak mulia serta kepastian hukum bagi perempuan dan anak terhadap berbagai bentuk kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Kegiatan pokok yang dilakukan antara lain: (1) Fasilitas pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A), (2) Fasilitas gugus tugas *trafficking*, (3) Fasilitas upaya perlindungan perempuan dan anak terhadap tindak kekerasan, (4) Penyusunan RAD *Trafficking* (PTPPO), (5) Penyediaan dan pengelolaan *Shelter* (rumah aman), (6) Peningkatan Kapasitas pendamping KTP/KTA, (7) Sosialisasi P2TP2A di Kecamatan, (8) *Focus Group Discussion* (FGD) Kekerasan dan HIV/AIDS, (9) Bina Keluarga Lansia, (10) Pelatihan Pengelolaan *Shelter* Warga, (11) Sosialisasi *Shelter* Warga, (12) Fasilitasi *Shelter* Warga, (13) Perumusan dan Penyusunan Kebijakan Terhadap Perlindungan Perempuan dan Anak, (14) *Workshop* Pencegahan Kekerasan dan Perkawinan Dini.

Berbagai program tersebut pun telah menghasilkan capaian yang signifikan, diantaranya Pemerintah Kota Makassar menerima penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya (APE) kategori madya dari pemerintah pusat; Tahun 2018 menerima penghargaan Kota Layak Anak (KLA) kategori madya dari Pemerintah Pusat; Tahun 2019, inovasi pelayanan publik DPPPA kota Makassar yakni *Shelter* Warga menerima penghargaan sebagai top 29 inovasi pelayanan publik tingkat Provinsi Sulawesi Selatan.

Namun puluhan penghargaan yang diraih pemerintah Kota Makassar tersebut dalam melakukan pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak sejauh ini belum mampu menekan angka kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar, hal ini terlihat dalam daftar angka kekerasan dalam waktu beberapa tahun terakhir.

Adapun data kekerasan terhadap perempuan dan anak selama 4 tahun terakhir yakni sebagai berikut :

Tabel 1.
Data kekerasan Perempuan dan Anak Kota Makassar Tahun 2015-2018

No	Tahun	Kasus
1	2015	1.025
2	2016	1.172
3	2017	1.225
4	2018	1.746

Sumber: (P2TP2A) Kota Makassar, 2020

Pada tahun 2018 jumlah kasus berdasarkan tempat kejadian paling banyak ada di rumah tangga dengan 770 kasus. Fasilitas umum

458 kasus, sisanya berada di tempat lainnya. Sementara korban berdasarkan tempat kejadian juga berada di rumah tangga dengan 791 kasus. Sehingga kasus KDRT mencapai 44,1 persen dan korban KDRT 44 persen.

Adanya lonjakan kekerasan dari 2017 ke 2018 tentunya menjadi hal yang menarik untuk dikaji, apalagi anggaran yang digunakan khusus untuk perlindungan perempuan dan anak tergolong tinggi. adapun anggaran perlindungan perempuan dan anak dalam waktu 3 tahun sebagai berikut:

Tabel 2.
Anggaran Realisasi Program Perlindungan Anak Tahun 2016-2018

Tahun 2016			Tahun 2017			Tahun 2018		
Pagu Anggaran	Realisasi (Rp.)	% Ca paian	Pagu Anggaran	Realisasi (Rp.)	% Ca paian	Pagu Anggaran	Realisasi (Rp.)	% Ca paian
3.074.683.800	2.935.611.450	97,40	4.547.412.139	4.496.580.000	98,88	3.860.772.170	3.778.910.975	97,88

Sumber : DP3A Kota Makassar, 2020

Data ini menunjukkan bahwa anggaran pada tahun 2017 mengalami kenaikan signifikan dan kembali turun di tahun 2018. Namun angka ini cukup besar jika dikelola dengan baik dengan program yang tepat sasaran. Adapun dalam sejauh ini model yang dianggap efektif dalam proses pencegahan yakni pelibatan partisipasi masyarakat. Hal ini juga sejalan dengan UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan UU Nomor 23 tahun 2004 tentang Perlindungan Anak khususnya pasal 27 mencantumkan:

- (1) Masyarakat berperan serta dalam perlindungan anak, baik secara perseorangan maupun kelompok.
- (2) Peran masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh perseorangan, lembaga perlindungan anak,

lembaga kesejahteraan sosial, lembaga pendidikan, organisasi kemasyarakatan, media massa dan dunia usaha.

Landasan inilah yang menjadi dasar hukum dibuatnya *Shelter* warga. Pembentukan *Shelter* warga adalah bagian dari upaya mendorong masyarakat untuk menangani perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan. Masyarakat perlu menyelesaikan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak secara kekeluargaan untuk menjaga lingkungan sosial terus kondusif. Kasus-kasus yang dianggap ringan dan dapat diselesaikan secara musyawarah, tidak perlu dibawa ke lembaga formal yang lebih tinggi. Ini untuk menghindarkan korban dari proses formal berkepanjangan yang menguras energi, dan menyebabkan keretakan di masyarakat.

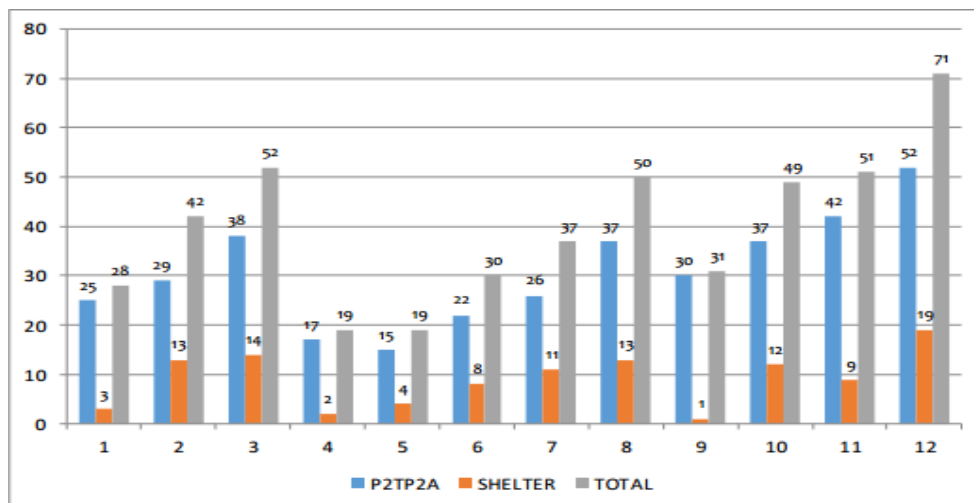
Shelter Warga dibuat untuk melibatkan masyarakat dalam upaya pencegahan dan penanganan korban kekerasan. *Shelter* Warga juga merupakan wadah masyarakat untuk berembuk menyelesaikan berbagai permasalahan perempuan dan anak. Dengan keterlibatan dan kepedulian masyarakat, maka kekerasan terhadap perempuan dan anak diharapkan dapat ditekan menjadi rendah.

Shelter Warga, adalah rumah aman atau tempat berlindung yang disediakan oleh warga. Namun, *Shelter* warga tidak hanya untuk menjadi rumah aman untuk korban, tetapi juga ikut menyelesaikan masalah perempuan dan anak di masyarakat secara kekeluargaan, serta ikut mencegah kekerasan terhadap perempuan dan anak. Dengan demikian, *Shelter* warga ikut menjaga hubungan kekeluargaan di masyarakat.

Prinsip penanganan perempuan dan anak di *Shelter* warga adalah penanganan cepat, karenanya lembaga layanan harus dekat dengan warga. *Shelter* warga juga menyediakan tempat perlindungan sementara atau rumah aman untuk korban, sebelum korban dirujuk ke lembaga layanan yang sesuai. Rumah Aman adalah rumah warga yang digunakan untuk perlindungan sementara dan hanya diketahui oleh pengurus *Shelter* warga. Kehadiran *Shelter* warga merupakan wujud pelibatan masyarakat dalam pencegahan dan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak dikota Makassar.

Berikut data penanganan kasus yang dilakukan pada P2TP2A dan *Shelter* warga :

Grafik 1.
Data Penanganan Kasus oleh P2TP2A dan Shelter Warga bulan Januari 2018 – Desember 2018



Sumber: Data P2TP2A DP3A Kota Makassar, 2020

Periode Januari 2018 – Desember 2018, jumlah kasus kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak yang ditangani oleh P2TP2A dan *Shelter* warga Kota Makassar sebanyak 479 kasus. Kasus kekerasan terbanyak ditangani pada bulan maret sebanyak 52 kasus (38 kasus ditangani oleh P2TP2A dan 14 kasus ditangani *Shelter*

warga), menyusul pada bulan desember sebanyak 71 kasus (52 kasus ditangani oleh P2TP2A dan 19 kasus ditangani oleh *Shelter* warga). Sementara kekerasan terendah yang dialami oleh perempuan dan anak pada bulan April yakni 19 kasus (17 kasus ditangani oleh P2TP2A dan 2 kasus yang ditangani oleh *Shelter* warga). Adapun jumlah aduan kasus yang diterima *Shelter* warga sebagai berikut :

Tabel 3.
Jumlah Aduan Kasus yang Diterima *Shelter* Warga Tahun 2017-2018

No	Sumber Aduan	Tahun			Total
		2017	2018	2019	
1	<i>Shelter</i> warga	109	109	204	422

Sumber : DP3A Kota Makassar, 2020

Data pada tabel 3 menunjukkan bahwa tingkat aduan masyarakat melalui *Shelter* warga terus meningkat. Tentunya, *Shelter* warga harus lebih aktif dalam melakukan edukasi maupun pendampingan masyarakat.

Berdasarkan data DP3A kota Makassar yang dikutip dalam disertasi Saenab (2020) menunjukkan bahwa dari 153 *Shelter*, hanya 39 yang aktif. Hal ini dikarenakan adanya keterbatasan anggaran.

Dengan data ini, menunjukkan bahwa adanya kendala yang dihadapi *Shelter* warga dalam menjaga eksistensinya serta melakukan tugas pokok dan fungsinya. Olehnya itu, berdasarkan fenomena ini, penulis tertarik untuk melakukan riset terkait Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis *Shelter* Warga.

1.2. Rumusan Masalah

Bertitik tolak pada latar belakang di atas, maka yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini yakni Implementasi Kebijakan Pemerintah kota Makassar dalam Pencegahan Kekerasan Anak Berbasis *Shelter* Warga. Dalam membahas dan mengkaji lebih lanjut, maka dapat dirumuskan masalah dalam bentuk pertanyaan penelitian, yaitu: bagaimana model implementasi kebijakan Pemerintah Kota Makassar dalam pencegahan kekerasan anak berbasis *Shelter* Warga ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan model implementasi kebijakan Pemerintah Kota Makassar dalam pencegahan kekerasan anak berbasis *Shelter* Warga.

1.4 Manfaat Penelitian

1) Manfaat Teoritis

Adapun manfaat teoritis yang bisa diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Penelitian ini memberikan sumbangan pada ilmu pemerintahan daerah terutama dalam kajian implementasi kebijakan publik.
- b. Penelitian ini memberikan analisis terkait kebijakan pencegahan kekerasan anak berbasis *Shelter* Warga di Kota Makassar.

2) Manfaat Praktis

- a) Penelitian ini bermanfaat bagi para pengambil kebijakan di daerah baik eksekutif maupun legislatif dalam perbaikan pelaksanaan kebijakan publik di daerah.
- b) Penelitian ini bermanfaat bagi peneliti dan praktisi dalam bidang kebijakan publik bagi pemerintah daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan hal yang sangat penting dalam menyelesaikan masalah yang ada di sebuah daerah. Hal ini karena setiap tindakan pemerintah harus didahului oleh adanya sebuah kebijakan.

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan / kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud (Leo Agustino,2008;7).

Solichin Abdul Wahab (2008:40-50) mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

- 1) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- 2) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- 3) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- 4) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- 5) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- 6) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit

maupun implisit

- 7) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- 8) Kebijakan meliputi hubungan – hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- 9) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- 10) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan- aturan yang ada didalamnya. James E. Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif

yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pandangan ahli dari berbagai sumber, secara sederhana kebijakan dapat di definisikan sebagai tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek- praktek yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang

mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah dimasyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R. Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik

semata. Disamping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai "*the autorative allocation of values for the whole society*". Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam "*authorities in a political system*" yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah

tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan dikemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

2.2. Konsep Implementasi Kebijakan

2.2.1. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Karya yang dianggap mengawali era studi implementasi adalah tulisan Pressman dan Wildavsky "*Implementation*" pada tahun 1973. Tulisan mereka membahas tentang implementasi program pembangunan ekonomi perkotaan di Auckland USA, dengan mewancarai aktor pelaksana dan mengkaji dokumen-dokumen kebijakan untuk menemukan hal-hal yang tidak beres. Hasilnya adalah suatu pendekatan yang bersifat rasional perspektif dengan model sudut pandang *Top-down*. Tumbuhnya model rasional perspektif sebagai tonggak awal studi implementasi adalah sangat wajar mengingat kebutuhan saat itu adalah untuk menjawab pertanyaan mengapa banyak kebijakan mengalami kegagalan saat diimplementasikan dan bagaimana

menghasilkan suatu formula implementasi yang tingkat kegagalannya rendah.

Model sudut pandang *Top-down* yang rasional perspektif ini tak lama kemudian mendapatkan kritik bertubi-tubi. Kritik pertama adalah bahwa pandangan ini masih terlalu menitik beratkan pada sudut pandang pembuat kebijakan. Bahwa dengan menyediakan prasyarat-prasyarat sukses sebuah implementasi yang telah dihitung dan dianalisis dengan cermat oleh pembuat kebijakan dan pelaksana tingkat atas (*high level bureaucrazy*), maka kebijakan dengan sendirinya akan lebih berhasil dalam implementasinya. Pendekatan ini melupakan peran pelaksana tingkat bawah yang pada kenyataannya justru lebih banyak berperan.

Kritik kedua adalah bahwa pendekatan perspektif untuk persoalan implementasi hanya akan dapat bersifat terbatas pada ruang dan waktu serta permasalahan yang serupa. Padahal sebagaimana diketahui variasi masalah kebijakan yang luas, serta ruang dan waktu pemerintahan yang berbeda, akan membawa perbedaan pula dalam cara pemecahan masalahnya. Oleh karena itu model *Top-down* kemudian diikuti oleh model sudut pandang *Bottom-up* dan model Sintesis.

Model *Bottom-up* yang dipelopori oleh Michael Lypsky melalui bukunya yang baru diterbitkan tahun 1980. Pendekatan *Bottom-up* ini terutama merupakan kritik atas pandangan model *Top-down* yang menafikan kontribusi peran pelaksana tingkat bawah (*street level beaucrazy*) pada proses implemesi. Pada sudut pandang ini juga lebih

dipertegas bahwa proses politik bukan hanya tidak berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tapi juga tetap berlangsung pada level pelaksana tingkat bawah yang banyak menentukan tingkat keberhasilan implementasi. Dengan demikian perlu mempertimbangkan apa yang menjadi aspirasi, tujuan dan kebutuhan para pelaksana termasuk kesulitan-kesulitan yang mereka hadapi. Karena apa yang menjadi masalah dalam proses implementasi bisa tampak berbeda dari perspektif level yang berbeda. Atau dengan kata lain antisipasi yang sudah dilakukan pada masalah-masalah implementasi yang akan dan dapat terjadi dari *Top Level Perspective*, bisa berlainan saat implementasi *running up* di tingkat bawah.

Sudut pandang Model Sintesis muncul sekitar tahun 1982 dengan tokohnya yang populer Randall P. Ripley dan Grace Franklin. Model Sintesis ini memadukan kedua model sebelumnya (*Top-down* dan *Bottom-up*) dengan tekanan utama yang bisa beragam, mulai pada jaringan interaksi antar aktor pelaksana sampai pada pendekatan sosiologis dan lain-lain, karenanya dalam beberapa literatur juga disebut sebagai *Teory* atau model *Hybrid*. Model sintesa/ *hybrid* ini pada hakekatnya ingin menegaskan bahwa tidak ada model perspektif yang bisa diterapkan pada setiap masalah implementasi. Tiap katagori kebijakan memiliki kekhasan tersendiri, sehingga pendekatannya pun harus disesuaikan dengan kondisi tersebut. Model sintesa ini sangat beragam mulai dari yang hanya mengemukakan variabel yang dianggap mempengaruhi implementasi. Kategori model sintesis ini sesungguhnya dilakukan hanya untuk mempermudah pengkategorian berbagai

pendekatan studi implementasi yang muncul belakangan.

Hasil pemikiran yang berbeda-beda sebagaimana tersebut diatas memang tak pelak pasti muncul mengingat studi implementasi tumbuh dari berbagai hasil penelitian mengenai praktek implementasi pada era yang berbeda-beda, dan dengan fokus perhatian yang berbeda-beda pula. Oleh Gogin dkk (1990), perbedaan era dan fokus tersebut dikategorikan sebagai berikut:

1) Fokus penelitian generasi pertama :

- a. Bagaimana suatu aturan diwujudkan sebagai hukum dan bagaimana suatu hukum dijadikan program.
- b. Menguraikan sifat kerumitan dan dinamika proses implementasi.
- c. Menekankan pentingnya subsistem kebijakan.
- d. Mengidentifikasi faktor-faktor yang berhubungan dengan hasil suatu program.
- e. Mendiagnosis beberapa penyakit yang sering mengganggu proses implementasi.

2) Fokus penelitian generasi kedua :

- a. Jenis dan isi kebijakan
- b. Organisasi pelaksana dan sumberdaya
- c. Pelaksana kebijakan: sikap, motivasi, hubungan antar pribadi, komunikasi, dan sebagainya.
- d. Hasil: pengakuan bahwa implementasi bisa berubah setiap saat, identifikasi faktor penentu keberhasilan, berbagai persoalan yang muncul, dan sebagainya.

- 3) Fokus penelitian generasi ketiga :
 - a. Bentuk komunikasi antar lembaga pemerintahan
 - b. Penyusunan desain penelitian
 - c. Mengkaji variabel-variabel prediktor dalam implementasi

Wayne Parsons memberikan gambaran yang lebih rinci tentang perkembangan studi implementasi, yang bukan baru dimulai saat model rasional *Top-down* muncul, tapi bahkan jauh sebelumnya. Berikut ini garis besar perkembangan studi implementasi berikut tokoh dan karyanya yang ia paparkan:

- 1) 1940-an karya Sleznick tentang TVA, yakni “penemuan” tahap implementasi.
- 2) Analisis kegagalan: Derthick (1972): Pressman dan Wildavsky (1973), Bardach (1977) yang menganalisis mengapa kebijakan gagal dilaksanakan sehingga tidak pula mencapai tujuannya.
- 3) Model rasional (*Top-down*) untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadikan implementasi berhasil: Van Meter dan Van Horn (1975): Hood (1976), Gunn (1975), Sabatier & Mazmanian (1979).
- 4) Kritik *Bottom-up* terhadap model *Top-down* dalam hal pentingnya faktor lain dan interaksi organisasional : Lipsky (1971), Wetherley & Lipsky (1977), Elmore (1978, 1979), Hjern et al. (1978).
- 5) Teory *Hybrid/Sintesa* : Implementasi sebagai Evolusi (Majone & Wildavsky, 1978): sebagai Pembelajaran (Browne & Wildavsky, 1984): sebagai Kontinum Kebijakan Tindakan (Lewis & Flynn, 1978, 1979: Barret & Fudge, 1981): sebagai Analisis Interorganisasional (Hjern, 1982, Hjern & Porter, 1981):

Implementasi dan Tipe Kebijakan (Ripley & Franklin 1982): sebagai Bagian dari Subsistem Kebijakan (1986 an) dan sebagai Manajemen Sektor Publik (Hughes, 1994) dalam (Parsons, 464 – 465).

Berikut ini beberapa dari berbagai pendekatan atau model yang dikembangkan selama tahun 1970-an hingga pertengahan 1980-an, dari yang bersifat *Top-down*; *Bottom-up* hingga Sintesa antara keduanya. Hal yang perlu diingat bahwa beberapa nama yang tadinya dikenal sebagai penganut sudut pandang tertentu, seperti Wildavsky, Bardach, Paul Sabatier dan lain-lain, pada karya-karya selanjutnya mulai bergeser pada sudut pandang yang lebih bersifat sintesis, sebagai konsekuensi logis perkembangan studi yang mereka lakukan.

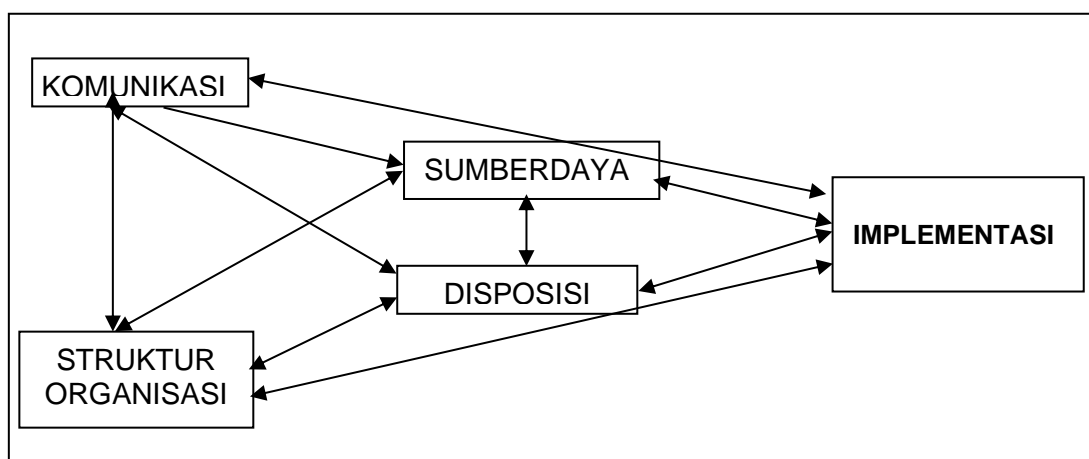
2.2.2. Pendekatan Masalah Implementasi (George III)

Kendati karyanya tidak pernah dikutip dan dibahas oleh para penulis Asing (Amerika dan Inggris) dalam buku tentang kebijakan publik, khususnya dalam kajian tentang implementasi kebijakan, namun karya Edwards ini justru paling banyak dikutip oleh penulis dan pemerhati implementasi di Indonesia dibanding model yang dikembangkan oleh duet Van Meter dan Van Horn yang hanya sebuah artikel. Jabaran George C. Edwards III mengenai konsep-konsep yang dibahasnya jauh lebih dalam dan operasional. Mungkin karena alasan inilah karyanya banyak dikutip di dalam negeri, meski variabel-variabel yang ia ajukan nyaris serupa, bahkan lebih sederhana dibanding dengan variabel-variabel yang diajukan oleh pendahulunya.

Implementasi menurut Edward, diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan itu (*output, outcome*). Yang termasuk aktivitas implementasi menurutnya adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, negosiasi dan lain-lain.

Dalam model yang dikembangkannya, ia mengemukakan ada 4 (empat) faktor kritis yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Pendekatan yang dilakukan dengan mengajukan pertanyaan: “Prakondisi apa yang harus ada agar implementasi berhasil?” dan “ Apa yang menjadi kendala pokok bagi suksesnya suatu implementasi?” dan menemukan 4 (empat) variabel tersebut setelah mengkaji beberapa pendekatan yang dilakukan penulis lain.

Gambar 1.
Approach to Implemetation Problems Model



Sumber: Edward III, George C., (1980).

Keempat variabel tersebut adalah: 1) Komunikasi; 2) Sumberdaya; 3) Disposisi atau Sikap Pelaksana; 4) Struktur Birokrasi,

yang keseluruhannya saling berhubungan dan saling mempengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi. Kesaling-terkaitan antara ke-empat variabel tersebut pada hasil implementasi dapat dijelaskan sebagai berikut :

1) Komunikasi

Ada tiga hal dalam komunikasi ini yang perlu mendapatkan perhatian:

a. Transmisi

Sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan harus disalurkan pada pejabat yang akan melaksanakannya. Seringkali masalah transmisi terjadi manakala pelaksana tidak menyetujui kebijakan (disposisi) tersebut dengan mendistorsikan perintah kebijakan atau bahkan menutup komunikasi yang diperlukan. Masalah transmisi juga terjadi manakala kebijakan yang akan diimplementasikan harus melalui struktur birokrasi yang berlapis atau karena tidak tersedianya saluran komunikasi yang memadai (sumberdaya).

b. Kejelasan (*Clarity*)

Kejelasan tujuan dan cara yang akan digunakan dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang mutlak agar dapat diimplementasikan sebagaimana yang telah diputuskan. Namun hal tersebut tidak selalu terjadi. Ada berbagai alasan yang menyebabkan sebuah kebijakan tidak dirumuskan secara jelas, diantaranya adalah: 1) kerumitan dalam pembuatan kebijakan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif, sehingga mereka

cenderung menyerahkan detil pelaksanaannya pada bawahan; 2) Adanya oposisi dari masyarakat atas kebijakan tersebut; 3) Kebutuhan mencapai konsensus antara tujuan yang saling bersaing saat merumuskan kebijakan tersebut; 4) Kebijakan baru yang para perumusya belum terlalu menguasai masalah (tentang ini sering dikatakan sebagai upaya untuk menghindari dari tanggung jawab); 5). Biasanya terjadi pada kebijakan yang menyangkut aturan hukum. Pada bagian ini selain mengaitkan implementasi dengan tipe/jenis kebijakan, tampaknya Edwards III juga banyak mengacu pada hasil studi Bardach dalam *Implementation Game*.

c. Konsistensi

Implementasi yang efektif selain membutuhkan komunikasi yang jelas, juga yang konsisten. Proses transmisi yang baik namun dengan perintah yang tidak konsisten akan menyebabkan membingungkan pelaksana. Banyak hal yang bisa menyebabkan arah kebijakan menjadi tidak konsisten, diantaranya karena : 1) Kompleksitas kebijakan yang harus dilaksanakan; 2) Kesulitan yang biasa muncul saat memulai implementasi sebuah kebijakan baru; 3) Kebijakan memiliki beragam tujuan dan sasaran, atau kadang karena bertentangan dengan kebijakan yang lain; 4). Banyaknya pengaruh berbagai kelompok kepentingan atas isu yang dibawa oleh kebijakan tersebut.

2) Sumber daya

Yang dimaksud dengan sumberdaya yang diperlukan dalam

implementasi menurut Edwards III adalah :

a. *Staff*, yang jumlah dan *skills* (kemampuannya) sesuai dengan yang dibutuhkan.

b. Informasi

Informasi berbeda dengan komunikasi. Yang diperlukan di sini adalah: 1) Informasi yang terkait dengan bagaimana melaksanakan kebijakan tersebut (Juklak-Juknis) serta, 2) Data yang terkait dengan kebijakan yang akan dilaksanakan.

c. Kewenangan

Kewenangan yang dibutuhkan dan harus tersedia bagi implementor sangat bervariasi tergantung pada kebijakan apa yang harus dilaksanakan. Kewenangan tersebut dapat berwujud: membawa kasus ke meja hijau; menyediakan barang dan jasa; kewenangan untuk memperoleh dan menggunakan dana staf, kewenangan untuk meminta kerjasama dengan badan pemerintah yang lain, dan lain-lain.

d. Fasilitas

Kendati implementor telah memiliki jumlah staf yang memadai, ia juga telah memahami apa yang diharapkan darinya dan apa yang harus dilaksanakan, juga telah memperoleh kewenangan yang diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan, namun tanpa fasilitas fisik yang memadai, implementasi juga tidak akan efektif. Fasilitas fisik ini beragam tergantung pada kebutuhan kebijakan: ruang kantor, komputer, dan lain-lain.

3) Disposisi

Yang dimaksud dengan disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang harus mereka laksanakan karena setiap kebijakan membutuhkan pelaksana-pelaksana yang memiliki hasrat kuat dan komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Terdapat tiga unsur utama yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan yaitu:

a. Kognisi yaitu seberapa jauh pemahaman pelaksanan terhadap kebijakan. Pemahaman terhadap tujuan kebijakan sangatlah penting bagi aparat pelaksana lebih-lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif. Ketidakmampuan administratif dari pelaksana kebijakan yaitu ketidakmampuan dalam menanggapi kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapan yang disampaikan oleh masyarakat dapat menyebabkan pelaksanaan suatu program tidak efektif.

b. Arah dan tanggapan pelaksanan, hal ini meliputi bagaimana penerimaan, ketidakberpihakan maupun penolakan pelaksana dalam menyikapi kebijaksanaan.

c. Intensitas respon atau tanggapan pelaksana.

Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari

kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dengan sikap pelaksana tersebut dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya.

4) Struktur birokrasi:

Yang dimaksud dengan Struktur Birokrasi Edwards III adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Ia menekankan perlu adanya *Standart Operating Procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara para pelaksana, terlebih jika pelaksanaan program melibatkan lebih dari satu institusi. Ia juga mengingatkan bahwa adakalanya fragmentasi diperlukan manakala implementasi kebijakan memerlukan banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya.

2.3. Konsep Kekerasan dan Perlindungan Anak

2.3.1. Defenisi Kekerasan

Kekerasan merupakan masalah yang terjadi hampir disemua Negara. Masalah kekerasan ini kenyataannya terjadi semakin intensif (Hartati, 2013:1094). Kekerasan terhadap anak (*childabuse*) dapat didefenisikan sebagai peristiwa pelukaan fisik, mental, atau seksual yang umumnya dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai tanggung jawab terhadap kesejahteraan anak, yang mana itu semua diindikasikan dengan kerugian dan ancaman terhadap kesehatan dan kesejahteraan anak. Contoh paling jelas dari tindakan kekerasan yang

dialami anak-anak adalah pemukulan atau penyerangan secara fisik berkali-kali sampai terjadi luka atau goresan (*scrapes/scratches*) (Suyanto, 2003:28). Tindak kekerasan atau “*violence*” oleh Jerome Skolncik dalam Pasalbessy (2010) didefinsikan sebagai “... *an ambiguous term whose meaning is established through political process*”. Dalam arti tingkah laku, Michael Levi lalu menyebutkan kekerasan sebagai “... *its content and cuase are socially constructed*”.

Dari pandangan demikian, tampaknya perumusan tindak kekerasan sangat terkait dengan tingkah laku manusia yang bersifat kejam dan tidak manusiawi, namun tidak jelas apakah perumusan itu juga menampung aspirasi kaum minoritas (perempuan dan anak) yang selama ini rentang terhadap kekerasan.

2.3.2 Perlindungan dan Kekerasan Anak

Anak merupakan bagian penting sebagai generasi penerus dari suatu yang baik bagi seorang anak untuk melanjutkan pemerintahan yang masa datang, oleh karena itu perlu melindungi hak-hak anak dari segenap tindakan-tindakan buruk yang dapat merugikan serta menyakiti fisik maupun psikis dari seorang anak.

Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak pasal 1 ayat (1) mengatakan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Lebih lanjut Kementerian Kesehatan tahun 2009 mengkategorikan anak berdasarkan umur yang dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 4.
Kategori Anak Berdasarkan Umur

No	Kategori	Umur
1	Balita	0-5 Tahun
2	Masa Kanak-kanak	5-11 Tahun
3	Masa Remaja Awal	12-16 Tahun
4	Masa Remaja Akhir	17-25 Tahun

Sumber : Depkes RI, 2020

Sebagaimana kita tahu bahwa anak yang masih di bawah umur, masih rentan terhadap pengaruh-pengaruh yang datang dari luar yang mana dapat berdampak negatif bagi dirinya bahkan mungkin bagi orang lain, tetapi karena jiwanya yang masih labil sehingga belum bisa menelaah apakah hal yang ia lakukan adalah baik atau buruk. Oleh karena itu seorang anak seharusnya mendapatkan bimbingan agar tidak melakukan sesuatu yang memberikan dampak tidak tertindas dari orang-orang yang mengambil keuntungan dan melepas tanggung jawabnya.

Anak-anak kian menjadi sosok yang terancam oleh orang dewasa, teman sebaya, dan kejahatan lain. Mereka ada yang diperdagangkan, diperkosa, disiksa, dan diperlakukan secara tidak adil, untuk itu anak-anak butuh perlindungan agar tidak mendapat perlakuan yang tidak senonoh.

2.3.3 Anak Sebagai Korban Tindak Kekerasan

Secara umum, anak yang menjadi korban dari tindak kekerasan sebenarnya tidak dibatasi oleh perbedaan jenis kelamin. Dalam arti, baik anak laki- laki maupun anak perempuan keduanya potensial dan merupakan sasaran empuk dari perlakuan semena-mena yang

berkembang di masyarakat. Namun demikian, bila dibandingkan secara kuantitatif jumlah anak yang menjadi korban tindak kekerasan biasanya lebih dominan menimpa anak perempuan.

Kekerasan yang telah, sementara bahkan mungkin akan dialami oleh bangsa Indonesia selama ini merupakan masalah sosial dan kemanusiaan yang perlu mendapat perhatian. Dimana-mana kini berjatuhan korban tindak kekerasan yang umumnya kalangan anak-anak. Gunilla Olsson dalam Unicef Indonesia, (2016: 3) menyatakan bahwa Indonesia harus berinvestasi terhadap anak-anak karena pembangunan berkelanjutan harus dimulai dari anak-anak. Setiap anak pada hakikatnya membutuhkan perawatan, perlindungan, pengajaran. Hal ini tentunya untuk menghindarkan anak-anak dari tindak kekerasan yang bisa berdampak pada diri mereka. Oleh sebab itu maka anak harus mendapatkan perlindungan.

Cerita tentang korban tindak kekerasan di kalangan anak memang sedikit sekali ditemukan di dalam berbagai literatur yang ada, karena itu jarang terungkap bahwa viktimisasi terhadap anak melalui tindak kekerasan diajukan ke peradilan pidana. Hal ini tidak lain karena persepsi masyarakat yang menganggap masalah internal keluarga. Selain hal tersebut penyebab utamanya ialah persepsi masyarakat, baik secara keseluruhan maupun anak itu sendiri, bahwa kekerasan yang dialaminya adalah lebih baik untuk disembunyikan saja.

Bentuk kekerasan pada anak saat ini sangat beragam dari klasifikasi yang dilakukan para ahli, tindakan kekerasan atau pelanggaran terhadap hak anak tersebut dapat terwujud setidaknya

dalam 4 bentuk (Suyanto, 2003: 29-30), yakni :

1) Kekerasan fisik

Bentuk ini paling mudah dikenali. Terkategorisasi sebagai kekerasan jenis ini adalah: menampar, menendang, memukul, meninju, mencekik dan lain sebagainya.

2) Kekerasan psikis

Kekerasan jenis ini tidak begitu mudah untuk dikenali. Akibat yang dirasakan oleh korban tidak memberikan bekas yang nampak jelas bagi orang lain. Dampak kekerasan jenis ini akan berpengaruh pada situasi perasaan tidak aman dan nyaman, menurunnya harga diri serta martabat korban misalnya penggunaan kata-kata kasar, penyalahgunaan kepercayaan, mencela, mempermalukan, dan melontarkan ancaman.

3) Kekerasan seksual

Termasuk dalam kategori ini adalah segala tindakan yang muncul dalam bentuk paksaan atau mengancam untuk melakukan hubungan seksual, melakukan penyiksaan atau bertindak sadis serta meninggalkan seseorang termasuk mereka yang masih tergolong berusia anak-anak setelah melakukan hubungan seksual.

4) Kekerasan ekonomi

Kekerasan jenis ini sangat sering terjadi di lingkungan keluarga. Pada anak-anak, kekerasan jenis ini sering terjadi ketika orang tua memaksa anak yang masih berusia di bawah umur dapat memberikan kontribusi ekonomi keluarga, sehingga

fenomena penjual koran, pengamen jalanan, pengemis anak, dan lain-lain kian merebak terutama di perkotaan

2.4 Kebijakan Walikota Makassar tentang Perlindungan Anak

Pemberdayaan perempuan dan anak merupakan salah satu kebijakan prioritas pemerintah Kota Makassar. Hal ini secara jelas tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Makassar 2014–2019. Adapun terkait pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak tertuang dalam poin 19 yakni Meningkatnya keberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang meliputi kebijakan umum yakni (1) Penguatan pokja gender, (2) Peningkatan perlindungan perempuan dan anak dan (3) Pengembangan kelurahan layak anak.

Adapun penjabaran poin 19 yang merupakan kebijakan dalam bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak tertuang dalam Keputusan Walikota Makassar Nomor 1361/050/kep/X/2017 tentang Perubahan Rencana Strategis Dinas Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2014 – 2019. Keputusan Walikota Makassar inilah yang menjadi landasan kebijakan Pemerintah kota Makassar yang menjadikan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak (DP3A) sebagai pelaksana teknis kebijakan ini. Dengan adanya keputusan Walikota ini, maka kebijakan dalam bentuk Rencana Strategis Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Makassar Tahun 2014 – 2019 ini wajib untuk direalisasikan. Dalam dokumen renstra inilah, program yang

merupakan penjabaran teknis kebijakan DP3A inilah di implementasikan.

Secara spesifik, perlindungan anak tertuang dalam Dokumen Rencana Strategis Dinas Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2014-2019 pada Bab V Rencana Program dan Kegiatan, Indikator Kinerja, Sasaran dan Pendanaan. Dalam rangka mengimplementasikan visi, misi, yang dioperasionalkan melalui strategi dan kebijakan, maka program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dikelompokkan menjadi:

- 1) Program Umum yang dipergunakan untuk mengoperasionalkan dukungan operasional kantor beserta SDM dan sarana serta prasarana Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar.
- 2) Program Khusus yang diarahkan untuk mengoperasionalkan target-target khusus perencanaan berdasarkan kelompok urusan (pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak).

Adapun program khusus perlindungan anak terdapat pada bagian Program Perlindungan Perempuan dan Anak. Tujuan program ini untuk meningkatkan kesejahteraan perempuan dan anak dalam mewujudkan anak Indonesia yang Sehat, Cerdas, Ceria dan Berakhlak Mulia serta kepastian hukum bagi perempuan dan anak terhadap berbagai bentuk kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Kegiatan pokok yang dilakukan antara lain:

- 1) Fasilitas pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A).
- 2) Fasilitas Gugus Tugas *Trafficking*
- 3) Fasilitas upaya perlindungan perempuan dan anak terhadap tindak

kekerasan

- 4) Penyusunan RAD *Trafficking* / Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO)
- 5) Penyediaan dan pengelolaan *Shelter* (Rumah Aman)
- 6) Peningkatan kapasitas pendamping KTP (Kekerasa Terhadap Perempuan) / KTA (Kekerasan Terhadap Anak)
- 7) Sosialisasi P2TP2A di Kecamatan
- 8) *Focus Group Discussion* (FGD) Kekerasan dan HIV/AIDS
- 9) Bina Keluarga Lansia
- 10) Pelatihan Pengelolaan *Shelter* Warga
- 11) Sosialisasi *Shelter* Warga
- 12) Fasilitasi *Shelter* Warga
- 13) Perumusan dan Penyusunan Kebijakan terhadap Perlindungan Perempuan dan Anak
- 14) Workshop Pencegahan Kekerasan dan Perkawinan Dini

Kebijakan perlindungan anak khususnya dalam pencegahan kekerasan salah satu bentuknya dengan pengadaan *Shelter* warga. Dalam renstra ini terdapat beberapa kegiatan yang menjadikan *Shelter* warga prioritas mulai dari penyediaan, pelatihan pengelolaan, sosialisasi sampai pada fasilitasi *Shelter* warga.

2.5 Shelter Warga

2.5.1. Konsep Shelter Warga

Shelter Warga, adalah rumah aman atau tempat berlindung yang disediakan oleh warga. Namun, *Shelter* Warga tidak hanya untuk menjadi rumah aman untuk korban, tetapi juga ikut menyelesaikan

masalah perempuan dan anak di masyarakat secara kekeluargaan, serta ikut mencegah kekerasan terhadap perempuan dan anak. Dengan demikian, *Shelter* Warga ikut menjaga hubungan kekeluargaan di masyarakat. *Shelter* warga ini berada di lingkungan tempat tinggal warga 1 RW minimal 1 *Shelter*.

Adapun tujuan berdirinya *Shelter* warga yakni sebagai tempat pengamanan sementara bagi korban/pelaku korban KTP (Kekerasan Terhadap Perempuan) dan/atau KTA (Kekerasan Terhadap Anak), serta memutus mata rantai kekerasan terhadap perempuan dan anak. Adapun manfaat dari *Shelter* warga yakni perempuan dan anak yang menjadi korban KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga), KTP, KTA terlayani secara langsung dan aman, adanya wadah pengaduan dan penanganan korban KDRT, KTP dan KTA pada tingkat warga masyarakat dan meningkatkan partisipasi warga masyarakat dalam menangani kasus–kasus yang dialami warga diwilayahnya.

Adapun yang terlibat dalam *Shelter* warga yakni individu peduli dan kelembagaan masyarakat yang terdiri dari :

- 1) RW/RT
- 2) PKBM (Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat)
- 3) Forum Anak
- 4) Paralegal
- 5) Program SPP (Simpan Pinjam Perempuan)
- 6) Forum Keamanan Warga
- 7) Tokoh Masyarakat
- 8) Babinkantibmas

9) Babinsa, dan lain-lain.

Adapun peran *Shelter* warga meliputi :

- 1) Melakukan layanan bagi korban KDRT, KTP dan KTA yang meliputi: menerima pengaduan dan registrasi korban, memberikan layanan rumah aman *Shelter* bagi korban KTP/KTA, memberikan pendampingan yang dibutuhkan korban, mengadakan rapat kasus dan merujuk kasus ke P2TP2A, Sekta atau Polres.
- 2) Melakukan pencegahan dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat sekitar terkait dengan KDRT, KTP dan KTA
- 3) Mendorong munculnya peran serta masyarakat dalam upaya pencegahan, pendampingan terhadap korban KDRT, KTP/KTA.

2.5.2. Perkembangan *Shelter* Warga

Pembentukan *Shelter* Warga adalah bagian dari upaya mendorong masyarakat untuk menangani perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan. Masyarakat perlu menyelesaikan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak secara kekeluargaan untuk menjaga lingkungan sosial terus kondusif. Kasus-kasus yang dianggap ringan dan dapat diselesaikan secara musyawarah, tidak perlu dibawa ke lembaga formal yang lebih tinggi. Ini untuk menghindarkan korban dari proses formal berkepanjangan yang menguras energi, dan menyebabkan keretakan di masyarakat.

Shelter Warga dibuat untuk melibatkan masyarakat dalam upaya pencegahan dan penanganan korban kekerasan. *Shelter* Warga juga merupakan wadah masyarakat untuk berembuk menyelesaikan

berbagai permasalahan perempuan dan anak. Keterlibatan dan kepedulian masyarakat, maka kekerasan terhadap perempuan dan anak diharapkan dapat ditekan menjadi rendah.

Shelter warga adalah inisiatif cerdas dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Makassar dalam upaya penanganan kasus perempuan dan anak korban kekerasan yang berbasis RT/RW secara partisipatif di Kota Makassar. *Shelter* warga pertama kali dikembangkan di Kota Makassar tahun 2016 di enam kelurahan dan terus diadopsi hingga akhir tahun 2019 diharapkan seluruh kelurahan di Kota Makassar telah memiliki *Shelter* warga.

Shelter Warga awal didirikan tanpa modal, warga yang mempunyai misi yang sama dalam mengendalikan kekerasan terhadap perempuan di lingkungannya kemudian dilibatkan. Sebagai bentuk tanggung jawab, DP3A Kota Makassar mengalokasikan dana operasional sebesar 750 ribu per bulan kepada *Shelter-Shelter* yang aktif. Pemerintah juga membentuk *social security* yang diatur dalam Peraturan Walikota Makassar dimana RT/RW akan mendapatkan insentif senilai 1 juta rupiah apabila kelurahannya bebas dari kekerasan terhadap perempuan dan anak. Kegiatan ini dihadiri oleh 73 orang berasal dari kalangan pemerintah daerah, LSM, media, akademisi, dan masyarakat umum.

Lokasi *Shelter* warga berada di tiap RW dengan memanfaatkan peluang 9 indikator RT/RW dan memastikan lorong ramah anak dan bebas KDRT. Manfaat adanya *Shelter* warga ini sebagai wadah

pengaduan dan penanganan korban KDRT, KTP dan KTA pada tingkat warga masyarakat sebagai sebuah inovasi, *Shelter* Warga mempunyai fungsi ganda. Pertama, sebagai lembaga di masyarakat untuk perlindungan perempuan dan anak. Pengurus *Shelter* Warga diberi pengetahuan dan keterampilan untuk ikut menangani perempuan dan anak korban kekerasan, seperti menjadi pendamping, memediasi kasus, merujuk kasus, dan membuat laporan kasus. Kedua, *Shelter* Warga berfungsi merawat kepedulian masyarakat terhadap masalah-masalah sosial di lingkungannya. Peduli pada tetangga dan lingkungan sekitar adalah budaya masyarakat Indonesia. Demikian juga penyelesaian masalah-masalah secara kekeluargaan adalah kebiasaan yang telah berakar di masyarakat Indonesia. *Shelter* Warga hanyalah mengingatkan dan mengaktifkan kembali budaya luhur tersebut, tetapi disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan jaman.

2.6 Penelitian Terdahulu

**Matriks 1.
Penelitian Terdahulu**

No.	Penulis	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan / Perbedaan
1	2	3	4	5
1.	Shelma Janu Mahartiwi dan Ari Subowo (2018)	Implementasi Peraturan Daerah No.5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindakan Kekerasan di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak Kota Semarang (Dalam Fasilitasi Perelindungan Perempuan dari Tindak Kekerasan)	Pelaksanaan kebijakan masih terhambat oleh beberapa hal, diantaranya: kurangnya ketersediaan SDM, keuangan maupun fasilitas kerja, serta kurangnya sosialisasi tentang kebijakan tersebut.	Penelitian ini juga mengkaji tentang kebutuhan SDM, keuangan, fasilitas kerja, serta sosialisasi di masyarakat.

1	2	3	4	5
2.	Satriawan (2018)	Budaya Birokrasi dalam Implementasi Program Perlindungan Anak pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kota Makassar	Budaya birokrasi dalam implementasi program DPPPA sudah baik, tapi pelaksanaannya belum maksimal, misalnya tentang pengkajian <i>artifact</i> , dan belum adanya kesamaan nilai-nilai oleh setiap pegawai lingkup DPPPA.	Penelitian ini mengkaji terkait bagaimana pencapaian visi misi organisasi dan tujuan yang hendak dicapai.
3.	Ira Zuraida dan Riamona Sadelman Tulis (2018)	Manajemen Kolaborasi Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak di Kota Palangka Raya	Temuan di lapangan menunjukkan kurangnya manajemen kolaboratif dan implementasi, karena mengalami beberapa kendala seperti keterbatasan dana, sumber daya, dan fasilitas tidak ramah anak berkebutuhan khusus.	Penelitian menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Walikota 17/2013 Kota Layak Anak

Sumber: Hasil Olah Data Sekunder, 2020

2.7 Kerangka Fikir

Kebijakan perlindungan perempuan dan anak memiliki regulasi yang jelas dari tingkat pusat sampai daerah. Untuk skala nasional, regulasi yang mengatur terkait perlindungan kekerasan tertuang dalam UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga dan UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Untuk landasan kelembagaan perlindungan perempuan dan anak tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.

Adapun kebijakan perlindungan perempuan dan anak untuk level Kota Makassar tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Makassar 2014–2019. Adapun penjabaran RPJMD ini secara teknis dan spesifik tertuang dalam perubahan rencana strategis Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2014 – 2019 yang disahkan melalui Keputusan Walikota Makassar Nomor 1361/050/kep/X/2017 tentang Pengesahan Perubahan Rencana Strategis Dinas Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar Tahun 2014-2019.

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Makassar dalam mencapai target kinerja sasaran strategis telah menuangkan dalam dokumen rencana strategis tahun 2014 – 2019. Secara spesifik, perlindungan anak tertuang dalam Bab VI rencana program dan kegiatan, indikator kinerja, sasaran dan program. Adapun program khusus perlindungan anak terdapat pada bagian (3) Program Perlindungan Perempuan dan Anak. Tujuan program ini untuk meningkatkan kesejahteraan perempuan dan anak dalam mewujudkan anak Indonesia yang Sehat, Cerdas, Ceria dan Berakhlak Mulia serta kepastian hukum bagi perempuan dan anak terhadap berbagai bentuk kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Kegiatan pokok yang dilakukan antara lain : (1) Fasilitas pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A), (2) Fasilitas gugus tugas *trafficking*, (3) Fasilitas upaya perlindungan perempuan dan anak

terhadap tindak kekerasan, (4) Penyusunan RAD *Trafficking* (PTPPO), (5) Penyediaan dan pengelolaan *Shelter* (rumah aman), (6) Peningkatan Kapasitas pendamping KTP/KTA, (7) Sosialisasi P2TP2A di Kecamatan, (8) *Focus Group Discussion* (FGD) Kekerasan dan HIV/AIDS, (9) Bina Keluarga Lansia, (10) Pelatihan Pengelolaan *Shelter* Warga, (11) Sosialisasi *Shelter* Warga, (12) Fasilitasi *Shelter* Warga, (13) Perumusan dan Penyusunan Kebijakan terhadap Perlindungan Perempuan dan Anak, (14) Workshop Pencegahan Kekerasan dan Perkawinan Dini. Salah satu dari 14 ini yakni *Shelter* warga menerima penghargaan sebagai top 29 inovasi pelayanan publik tingkat provinsi Sulawesi Selatan. Adapun program ini merupakan model kebijakan perlindungan perempuan dan anak yang mengedepankan pencegahan berbasis masyarakat.

Adapun penelitian ini akan menganalisis terkait bagaimana implementasi kebijakan kekerasan terhadap anak berbasis *Shelter* warga serta faktor – faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi pencegahan kekerasan anak berbasis *Shelter* warga di kota Makassar.

Adapun untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan pencegahan berbasis *Shelter* warga ini dengan menggunakan indikator cakupan penyediaan dan Pengelolaan *Shelter* (Rumah Aman) yang meliputi (1) Layanan, (2) Sosialisasi dan (3) Pendampingan. Adapun untuk menganalisis faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pencegahan kekerasan terhadap anak yakni berdasarkan indikator implementasi yang dirumuskan oleh Edward III yang meliputi

komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur organisasi.

Dengan analisis ini, kita dapat mengetahui faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pemerintah dalam pencegahan kekerasan terhadap anak di kota Makassar serta solusi yang ditawarkan kepada stakeholder terkait.

Gambar 2

Kerangka Fikir Penelitian

