

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Thomas R. Dye dalam buku yang dikutip dalam Winarno (2016:20), kebijakan publik didefinisikan sebagai tindakan yang dipilih oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak, yang artinya semua pilihan atau keputusan-keputusan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu adalah kebijakan publik. Sementara itu, definisi kebijakan menurut Budiardjo (2008:20) adalah serangkaian keputusan yang diambil oleh individu atau kelompok politik dalam usaha untuk menentukan tujuan dan strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Pengertian kebijakan publik juga ditawarkan oleh Freidrich dalam Agusutino (2016:16) yang menjelaskan kebijakan sebagai:

“... a proposed course of action of a person, group, or government within given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize, and overcome in effort to reach goal or realize an objective or a purpose.” (Agustino:2016)

Makna kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang ditambahkan oleh Freidrich sebagai upaya selalu berhubungan dengan usaha untuk mencapai beberapa tujuan. Hoogerwerf dalam Budiardjo (2008:21) juga mengemukakan pandangan bahwa kebijakan pemerintah merupakan obyek ilmu politik dari proses terbentuknya serta sebab-akibatnya, menurutnya kebijakan publik ialah membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan.

Banyak arti luas dalam kata publik namun pada kebijakan publik hal tersebut diartikan sebagai kepentingan publik, menurut Dunn dalam Winarno (2016:35-37) kebijakan publik memiliki 5 tahapan yaitu:

1. **Penyusunan Agenda**, tahap penempatan masalah yang akan diangkat oleh perumus kebijakan. Pada tahap ini para perumus kebijakan menentukan mana masalah yang akan diprioritaskan atau ditunda karena urgensi tertentu untuk waktu yang lama.
2. **Formulasi Kebijakan**, masalah yang telah diagendakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan untuk dicarikan solusi terbaik. Para aktor perumus akan “bermain” untuk saling mengusulkan alternatif-alternatif pemecahan masalah agar dapat dipilih.
3. **Adopsi Kebijakan**, dari banyaknya alternatif kebijakan yang diusulkan para perumus, akhirnya akan terpilih salah satu dan akan diadopsi atas dukungan mayoritas, konsensus antara pimpinan lembaga atau keputusan pengadilan. Adopsi kebijakan yaitu tindakan legitimasi agar warga negara dapat percaya hal tersebut adalah tindakan pemerintah yang sah. Tujuan politik dari kebijakan publik adalah menjamin bangsa dan negara untuk mengadopsi kebijakan yang baru dan mencapai tujuan yang benar pula.
4. **Implementasi Kebijakan** adalah tahap penting yang tidak boleh diabaikan, karena kebijakan hanya akan tetap menjadi sekumpulan dokumen elit tanpa tindakan konkret. Oleh karena itu, kebijakan yang telah dipilih sebagai solusi alternatif harus dijalankan oleh lembaga

birokrasi atau lembaga emerinta tingat daerah. Pelaksana kebijakan dilakukan oleh unit-unit adminnistratif yang memiliki tanggung jawab dalam menggerakkan sumber daya finansial dan tenaga kerja.

- 5. Evaluasi Kebijakan,** kebijakan yang telah diimplementasikan akan dievaluasi untuk melihat sejauh mana dampaknya. Pada dasarnya kebijakan dibuat untuk meraih tujuan yang diinginkan, yakni pemecahan masalah yang ada di masyarakat. Dengan demikian penilaian kebijakan meliputi perumusan, kebijakan-kebijakan yang telah diputuskan, implementasi dan dampak kebijakan.

2.1.2 Teori Implementasi Kebijakan Publik

Pengertian dari implementasi kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2016) bahwa: *“Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.”*

Model implementasi Van Metter dan Van Horn ini dirumuskan untuk dapat menguraikan proses-proses dengan mengamati bagaimana kebijakan dilaksanakan. Dalam pandangan Van Metter dan Van Horn indikator-indikator performa pelaksana kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam implementasi kebijakan. Kebijakan publik menurut Van Metter dan Van Horn dalam Winarno (2016:142-150) memiliki 6 variabel yang dapat mempengaruhi saat pengimplementasian:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Tujuan dari kebijakan itu sendiri realistis sesuai dengan keadaan sosial-kultur dan dibutuhkan oleh sasaran kebijakan. Apabila tujuan kebijakan itu terlalu utopis maka akan sulit untuk berhasil direalisasikan. Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Winarno (2016:159) mengidentifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. ukuran-ukuran dasar dan tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Namun demikian, banyak kasus kita menemukan beberapa kesulitan besar untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja.

Van Metter dan Horn berpendapat bahwa terdapat dua penyebab untuk menjawab mengapa hal tersebut terjadi. Pertama, mungkin disebabkan oleh bidang program atau kebijakan terlalu luas dan sifat tujuan yang kompleks. Kedua, mungkin akibat dari keaburan-keaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan. Dalam menentukan ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran, kita dapat menggunakan pernyataan-pernyataan dari para pembuat keputusan sebagaimana direfleksikan dalam banyak dokumen seperti regulasi-regulasi dan garis-garis pedoman program yang menyatakan kriteria untuk evaluasi kebijakan.

2. Sumber daya,

Sumber daya yang dimaksud adalah pelaksana lembaga yang mengimplementasikan kebijakan. Sumber daya mencakup sumber daya manusia, sumber daya materiil dan sumber daya waktu. Sumber daya waktu juga dapat dipengaruhi oleh sumber daya manusia dan sumber daya materiil. Contohnya jika

rasio sumber daya manusia pada lembaga dan atau sumber daya materiil tidak sebanding dengan jumlah masyarakat maka memerlukan rentang waktu yang cenderung lama. Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Winarno (2016:161) sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Sering kali para peneliti mendengar pernyataan pejabat implementasi mengatakan bahwa tidak memiliki dana yang tidak cukup untuk membiayai program-program yang telah direncanakan.

3. Karakteristik badan pelaksana

Dalam melihat karakteristik badan-badan pelaksana seperti yang dinyatakan oleh Van Metter dan Van Horn dalam Winarno (2016:166) bahwa pembahasan ini tidak bisa terlepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan eksekutif yang memiliki hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Van Metter dan Van Horn menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin mempengaruhi lembaga dalam mengimplementasikan kebijakan:

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
2. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (contohnya dukungan diantara anggota-anggota legislatif dan eksekutif)
4. Vitalitas suatu organisasi

5. Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi
6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan

Proses implementasi kebijakan publik sangat bergantung dari karakter lembaga pelaksana. Contohnya apabila *output* dari kebijakan tersebut ingin merubah perilaku manusia secara drastis atau radikal, maka lembaga pelaksana harus berkarakter ketat dan keras pada aturan dan sanksi hukum. Sedangkan apabila *output* kebijakan tersebut tidak terlalu merubah perilaku manusia, maka lembaga pelaksana cenderung lebih fleksibel atau tidak perlu setegas pada contoh pertama.

4. Sikap pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari para pelaksana dapat memberikan pengaruh pada implementasi kebijakan. Van Metter dan Van Horn menengahkan bahwa komponen ini ditujukan kepada ikatan-ikatan badan pelaksana dengan peran-peran serta dalam peyampaian kebijakan. Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Winarno (2016:168-169) ada beberapa alasan mengapa tujuan suatu kebijakan ditolak oleh orang-orang yang bertanggungjawab terhadap implementasi kebijakan tersebut, yakni: tujuan-tujuan kebijakan tersebut mungkin bertentangan dengan nilai pribadi pelaksana, kesetiaan ekstra organisasi, perasaan akan kepentingan diri sendiri atau karena hubungan-hubungan yang ada dan lebih disenangi. Dengan gejala seperti ini, maka dapat dikatakan dengan bahasa yang

lebih singkat bahwa kelompok-kelompok manusia menemui kesulitan untuk melaksanakan tindak-tindakan secara efektif karena tidak mempunyai kepercayaan-kepercayaan yang mendasari tindakan-tindakan tersebut.

5. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Kebijakan publik tentu melibatkan banyak pihak untuk pengimplementasiannya, semakin baik komunikasi dan kerjasama antar lembaga akan melancarkan proses implementasi. Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Winarno (2016) prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan. Kemudian, implementasi yang berhasil kerap kali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga, hal tersebut akan mendorong kemungkinan yang lebih besar bagi seorang atasan untuk mendorong pelaksana dibawahnya bertindak dalam suatu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.

Dalam teori implementasi kebijakan publik model Van Metter dan Van Horn, ada beberapa aspek komunikasi yang penting. Mereka menekankan bahwa komunikasi harus terjadi secara vertikal dan horizontal. Secara vertical, komunikasi harus terjadi antara pembuat kebijakan, para birokrat dan para pelaksana lainnya di berbagai tingkatan pemerintahan. Sedangkan secara horizontal, komunikasi harus terjalin antara berbagai lembaga dan organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan. selain itu Van Metter dan Van Horn menekankan pentingnya komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Variabel ini dianggap

penting dalam memastikan pemahaman yang tepat dan dukungan yang diperlukan untuk keberhasilannya implementasi kebijakan publik.

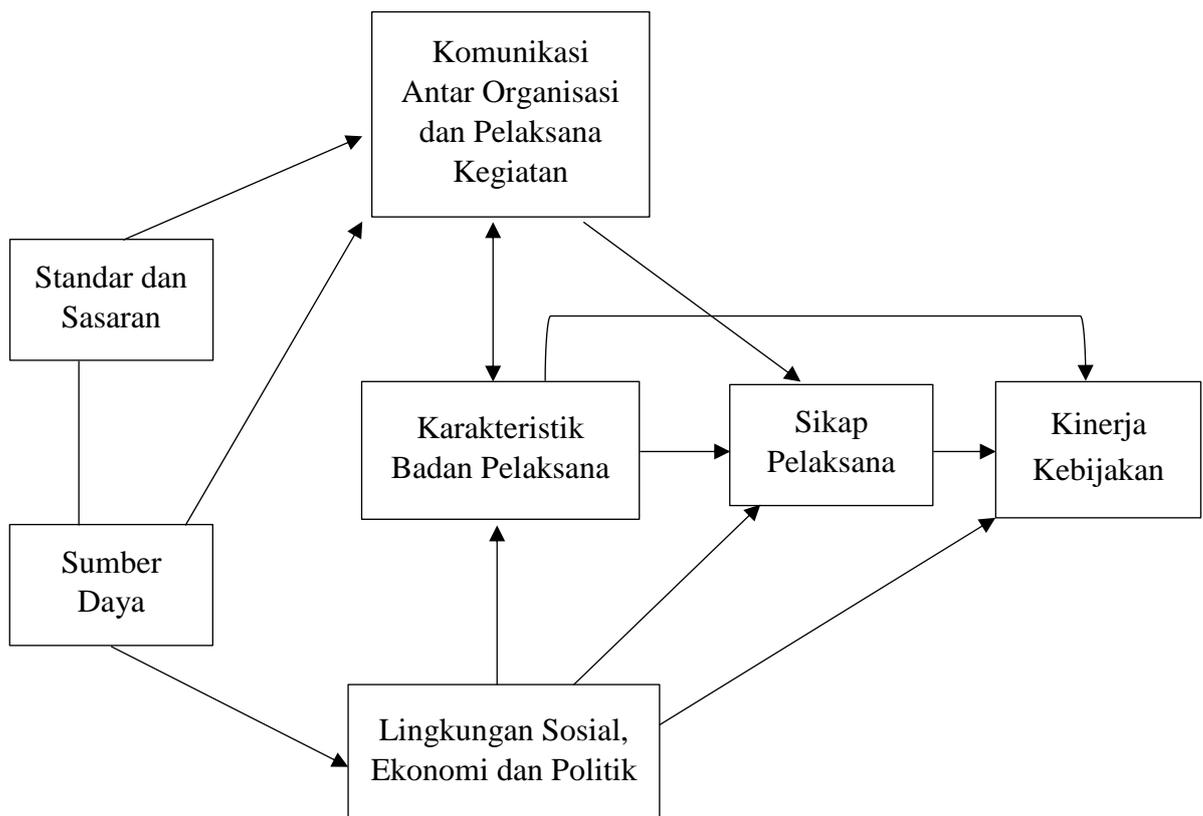
6. Lingkungan kebijakan

Lingkungan eksternal dari kebijakan yang dapat mencangkup ekonomi, sosial dan politik. Jika lingkungan eksternal tidak kondusif, hal tersebut dapat menjadi faktor penghambat atau bahkan kegagalan sebuah implementasi. Jika pandangan lingkungan cenderung negatif maka akan terjadi benturan sikap sehingga implementasi kebijakan terancam gagal dan tujuan dari kebijakan tidak tercapai. Untuk gambaran Van Metter dan Van Horn mengusulkan pertanyaan-pertanyaan mengenai lingkungan ekonomi, sosial dan politik, agar kita sebagai peneliti dapat memiliki pertimbangan unsur-unsur yang mempengaruhi lembaga dimana implementasi itu dilaksanakan:

- 1 Apakah sumber-sumber ekonomi dalam yurisdiksi atau organisasi pelaksana cukup mendukung implementasi yang berhasil?
- 2 Sejauh mana atau bagaimana kondisi-kondisi ekonomi dan sosial yang berlaku akan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan yang bersangkutan?
- 3 Apakah sifat pendapat umum, bagaimana pentingnya isu kebijakan yang berhubungan?
- 4 Apakah elite-elite mendukung atau menentang implementasi kebijakan?
- 5 Apakah sifat-sifat pengikut dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana; apakah ada oposisi atau dukungan pengikut bagi kebijakan?

6 Se jauh mana kelompok-kelompok kepentingan swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan?

Gambar 2.1: Model Implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn



Sumber Indiahono (2017)

Dalam buku berjudul “*Kebijakan Publik: Berbasis Dynamic Policy Analysis*” karya milik Indiahono (2017) menjelaskan model implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn merupakan model yang kompleks karena setiap variabelnya memiliki hubungan dan mempengaruhi satu sama lainnya, seperti:

- a) Sumber daya dapat mempengaruhi lingkungan sosial, ekonomi dan politik
- b) Sumber daya juga dapat mempengaruhi komunikasi antar pelaksana
- c) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi karakter pelaksana
- d) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik juga dapat mempengaruhi sikap pelaksana
- e) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi kinerja kebijakan
- f) Komunikasi antar badan pelaksana memiliki hubungan yang saling mempengaruhi dengan karakteristik badan pelaksana
- g) Komunikasi antar badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana
- h) Karakteristik pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana
- i) Karakteristik badan pelaksana juga dapat mempengaruhi kinerja kebijakan secara langsung

Gambaran model implementasi kebijakan Van metter dan Van Horn yang cukup mendetil ini akan dinamis dan menarik dikarenakan setiap variabelnya memiliki pengaruh satu sama lain. Sehingga peneliti dapat mengobservasi dan mendalami fenomena apa yang terjadi di lapangan.

2.1.3 Resistensi

Untuk memahami konsep gender, penting untuk membedakan antara kata “gender” dan kata “seks” (jenis kelamin). Pengertian jenis kelamin dalam Hanum (2018:5) merupakan pembagian dua jenis kelamin manusia yang bersifat biologis yang melekat pada manusia secara permanen atau sering dikatakan sebagai ketentuan Tuhan atau kodrat. Di sisi lain, gender merupakan sifat yang melekat pada kaum laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial dan kultural. Sebagai contohnya nilai-nilai feminin seperti emosional, lemah lembut dan lainnya yang dilekatkan pada perempuan, sedangkan nilai-nilai maskulin seperti berani, perkasa, rasional dan lainnya yang dilekatkan pada laki-laki.

Kesetaraan gender dalam Haspels dan Suriyasarn (2005:6) merujuk pada kesamaan hak, tanggungjawab, kesempatan, perlakuan, dan penilaian bagi kaum laki-laki dan perempuan. Kesetaraan gender berarti bahwa semua orang dari segala umur dan jenis kelamin harus memiliki kesempatan yang sama untuk berhasil dalam hidup.

Resistensi kesetaraan gender dapat terjadi dalam implementasi kebijakan yang memuat kesetaraan gender itu sendiri. Pada kerangka pemikiran ini peneliti mengacu dalam jurnal karya Lenita Freidenvall dan Madeleine Ramberg yang berjudul “*Implementing Gender Mainstreaming in Swedish Model Municipalities*”, jurnal ini menganalisis tentang hambatan dan pelaksanaan kebijakan kesetaraan gender di dua kotamadya, Eksilstuna dan Jonkoping. Jurnal ini mengidentifikasi resistensi implisit dan eksplisit terhadap kebijakan kesetaraan gender, serta faktor-faktor yang mempengaruhi hasilnya. Dengan merujuk pada Feminis Institusional,

jurnal ini menggunakan teori resistensi yang relevan dalam membantu analisis implementasi kebijakan kesetaraan gender di Swedia. Dari jurnal tersebut terdapat beberapa teori yang digunakan yaitu sebagai berikut:

1) Implementasi Kebijakan

Jurnal ini memberikan wawasan mendalam tentang hambatan dan pelaksanaan kebijakan kesetaraan gender di tingkat lokal, yang dapat dikaitkan dengan teori implementasi kebijakan. faktor-faktor pemahaman, kapasitas dan kemauan menjadi fokus utama dalam analisis implementasi kebijakan kesetaraan gender di dua kotamadya di Swedia.

2) Resistensi dan Perlawanan

Jurnal ini merujuk pada literatur institusional feminis untuk memahami resistensi terhadap kebijakan kesetaraan gender. Teori ini membantu memahami bagaimana norma gender dan kekuatan kelompok dominan dalam institusi dapat menghambat atau menolak praktik dan norma baru yang bertujuan untuk mengubah hubungan kekuasaan gender dalam masyarakat. Lalu mengidentifikasi resistensi implisit dan eskplisit terhadap kebijakan kesetaraan gender, serta faktor-faktor yang mempengaruhi hasilnya.

Berangkat dari jurnal tersebut membuka cakrawala berpikir peneliti untuk mendalami jenis resistensi yang dikemukakan Mergaert dan Lombardo dalam Freidenvall dan Ramberg (2019). Untuk melengkapi kerangka teori dari perlawanan atau resistensi, dalam Mergaert dan Lombardo (2014) menurut mereka, konsep resistensi yang digunakan terdiri dari dua jenis utama, yaitu resistensi

individu dan institusional, yang masing-masing dapat diekspresikan secara implisit dan eksplisit.

Tabel 2.1: Jenis-jenis resistensi

Jenis resistensi	Fitur
Individu	Perlawanan diekspresikan melalui tindakan atau tidak adanya tindakan dari seseorang untuk menentang perubahan gender.
Kelembagaan	Perlawanan yang ditunjukkan dengan pola tindakan atau tidak adanya tindakan yang diulang secara sistematis dan menunjukkan adanya orkestrasi kolektif untuk menentang perubahan gender.
Eksplisit	Resistensi dinyatakan secara terbuka ketika para aktor menentang inisiatif kesetaraan gender melalui tindakan dan wacana mereka, atau tidak melakukan apa yang seharusnya mereka lakukan untuk memajukan kesetaraan gender bahkan ketika mereka menyadari komitmen kesetaraan gender
Implisit	Perlawanan yang tidak termanifestasi secara terbuka dapat diverifikasi dengan mengamati sejauh mana para aktor, dalam wacana dan kelambanan atau tindakan yang tidak memadai, menjauhkan diri dari tujuan kesetaraan gender itu sendiri.

Sumber: Mergaert dan Lombardo (2014)

Terdapat beberapa penjelasan yang diungkapkan oleh Mergaert dan Lombardo (2014) sebagai contoh ciri-ciri dari jenis resistensi. Resistensi individu implisit memanifestasikan dirinya melalui tindakan atau kelambanan individu yang tidak memadai, sementara resistensi individu eksplisit melalui tindakan atau pernyataan individu yang terang-terangan.

Selanjutnya resistensi instusionnal implisit atau eksplisit terjadi ketika perlawanan dapat dideteksi di tingkat kolektif dan terkait dengan keputusan kebijakan tentang sumber daya dan prioritas yang diambil di tingkat lebih tinggi dari sebuah institusi. Jenis resistensi ini dapat dikenali dalam bentuk tindakan atau

kelambanan yang dilakukan berulang secara sistematis dan kolektif oleh aktor-aktor individu dalam sebuah lembaga atau dalam bentuk orkestrasi kolektif atas suatu tindakan atau kelambanan yang menentang inisiatif gender tertentu.

Merujuk pada teori resistensi yang dikemukakan Mergaert dan Lombardo tersebut memberikan pemahaman bagi peneliti tentang implementasi kebijakan kesetaraan gender dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Berangkat dari hal tersebut peneliti mengambil teori resistensi milik Mergaert dan Lombardo untuk menjadi alat analisis terhadap implementasi Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual di Kota Tasikmalaya.

2.1.4 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2022 Tindak Pidana Kekerasan Seksual

Ketimpangan gender di Indonesia masih menjadi permasalahan yang serius. Budaya patriarki yang masih sangat mengakar di Indonesia menjadi salah satu faktor utama penyebab ketimpangan gender. Dalam Nugroho (2008:9) disebutkan bahwa perbedaan jenis kelamin memunculkan perbedaan gender (*gender differences*) dimana kaum perempuan itu tidak rasional, emosional dan lemah lembut, sedangkan laki-laki memiliki sifat rasional, kuat atau perkasa. *Gender differences* itu bukan suatu masalah selama tidak memunculkan *gender inequalities* (ketidakadilan gender).

“Perempuan secara biologis atau kodratnya hanya menstruasi, hamil, melahirkan dan menyusui, kemudian muncul gender role (peran gender) seperti perawat, pengasuh dan pendidik anak. Namun, yang menjadi masalah adalah struktur gender inequalities yang ditimbulkan oleh gender differences dan gender role. “
(Nugroho:2008)

Menurut Fakih Dalam Nugroho (2008:9-18) menjelaskan bahwa ketidakadilan gender termanifestasi dalam bentuk marjinalisasi, subordinasi, kekerasan, stereotipe dan beban kerja yang terjadi di berbagai tingkatan di masyarakat. Violence (kekerasan) merupakan invasi atau serangan terhadap fisik maupun mental psikologis seorang yang dilakukan terhadap jenis kelamin tertentu, umumnya perempuan sebagai akibat dari perbedaan gender. *Gender Violence* pada dasarnya disebabkan karena ketidaksetaraan kekuatan yang ada di masyarakat.

Kekerasan seksual merupakan tindakan kekerasan yang melibatkan eksploitasi seksual terhadap seseorang dengan paksaan. Tindakan termasuk seperti pencabulan, pelecehan seksual, pemerkosaan, eksploitasi seksual komersial, perkawinan paksa, mutilasi genital, dan tindakan seksual tidak beradab lainnya. Ada beberapa faktor utama yang berkontribusi terhadap terjadinya kekerasan seksual diantaranya ketidaksetaraan gender, budaya yang mendorong pemerkosaan, pola pikir seksisme, ketidaktahuan mengenai batasan dan hak seksual, serta kekerasan dan ketidakamanan dalam lingkungan sosial. *Gender violence* pada dasarnya disebabkan oleh ketidaksetaraan kekuatan yang ada di dalam masyarakat, kekerasan yang disebabkan oleh bias gender ini disebut *gender-relate violence*. Menurut Fakih (1996:17) banyak bentuk kejahatan yang bisa dikategorikan sebagai kekerasan gender, diantaranya:

- 1) Pemerkosaan terhadap perempuan, termasuk pemerkosaan dalam perkawinan;
- 2) Pemukulan atau serangan fisik dalam perkawinan (*domestic abuse*), termasuk penyiksaan terhadap anak;

- 3) Penyiksaan terhadap organ kelamin;
- 4) Pelacuran (*prostitution*);
- 5) Pornografi;
- 6) Pemaksaan sterilisasi dalam program keluarga berencana atau pemaksaan kontrasepsi;
- 7) Jenis kekerasan terselubung (*molestation*); dan
- 8) Pelecehan seksual (verbal dan non-verbal).

Dampak fisik, psikologis, dan emosional yang dialami korban dapat bertahan seumur hidup. Mereka mungkin mengalami cedera serius, trauma yang mendalam, gangguan kecemasan, depresi, penurunan kepercayaan diri dan harga diri. Dampak fisik meliputi cedera fisik, penyakit seks menular, kehamilan yang tidak diinginkan dan resiko bunuh diri. Pada akhirnya kekerasan seksual ini memiliki dampak yang sangat buruk seperti penurunan kualitas hidup secara keseluruhan.

Upaya perlindungan yang dapat dilakukan meliputi pendidikan seksual yang komprehensif, dasar-dasar bermoral sejak dini, pemenuhan hak asasi manusia, akses terhadap layanan kesehatan yang sensitif gender, penguatan hukum dan peraturan yang melindungi korban, serta upaya pencegahan dan mengatasi kekerasan seksual. Untuk menghentikan kekerasan, pelecehan dan stereotipe terhadap perempuan, diperlukannya usaha kaum perempuan itu sendiri menggalakkan pesan penolakan terhadap pelaku kekerasan dan pelecehan. Menurut Fakih (1996:157) usaha strategis jangka panjang yang harus dilakukan untuk memperkuat usaha tersebut memerlukan dukungan seperti studi tentang berbagai

ketidakadilan gender di masyarakat dan negara. Lalu akan kajian dapat digunakan untuk mencapai sebuah perubahan kebijakan pemerintah yang dinilai tidak adil atau tidak menyeluruh untuk melindungi kaum perempuan.

Seperti para aktivis-aktivis perempuan di Indonesia yang memperjuangkan selama satu dekade Undang-Undang Nomor 12 tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS). UU TPKS akhirnya diundangkan pada Mei 2022 dan menjadi angin segar bagi kepastian hukum korban kekerasan seksual di Indonesia. Secara substansial Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual memiliki tujuan, terdapat pada Pasal 3 yang tercantum di dalamnya, dengan berbunyi:

- a) Mencegah segala bentuk kekerasan seksual;
- b) Menangani, melindungi, dan memulihkan korban;
- c) Melaksanakan penegakan hukum dan merehabilitasi pelaku;
- d) Mewujudkan lingkungan tanpa kekerasan seksual; dan
- e) Menjamin tidakberulangan kekerasan seksual.

Hukum acara pidana yang terdapat dalam undang-undang ini akan menjadi acuan hukum untuk semua pelanggaran kekerasan seksua yang tercantum dalam undang-undang lainnya. Sementara itu, pemenuhan hak-hak korban keluarga korban dan saksi akan diberikan sepanjang proses persidangan hingga setelah persidangan selesai dengan tujuan membantu korban dalam proses pemulihan fisik, psikologis, sosial dan ekonomi. Selain pendekatan penal, penanganan tindak pidana kekerasan seksual juga harus melibatkan kebijakan non-penal, termasuk dalam upaya pencegahan.

Pencegahan ini mencakup segala upaya yang dilakukan untuk menghilangkan faktor-faktor yang menyebabkan kekerasan seksual dan mencegah kejadian berulang. Upaya pencegahan harus terintegrasi dalam berbagai bidang urusan yang meliputi tetapi tidak terbatas pada: Pendidikan; Pelayanan Publik; Pemerintahan dan Tata Kelola Kelembagaan; Ekonomi dan Ketenagakerjaan; Sosial dan Budaya; Keagamaan; Keluarga; dan lainnya. Dalam UU TPKS juga menjabarkan penyelenggaraan pelayanan terpadu perlindungan perempuan dan anak di pusat dan di daerah, yang isinya mencakup pelayanan penanganan, perlindungan dan pemulihan.

Tercantum pada Pasal 76 ayat (1) UU TPKS, bahwa penyelenggaraan pelayanan terpadu pada provinsi dan kabupaten/kota diselenggarakan oleh UPTD PPA, yang dimana setiap wilayah diwajibkan untuk membentuk UPTD PPA. Pada Pasal 76 ayat (3) UU TPKS disebutkan dalam menyelenggarakan penanganan, perlindungan dan pemulihan korban, UPTD PPA bertugas:

- a) menerima laporan atau penjangkauan korban;
- b) memberikan informasi tentang hak korban;
- c) memfasilitasi pemberian layanan kesehatan;
- d) memfasilitasi pemberian layanan penguatan psikologis;
- e) memfasilitasi pemberian layanan psikososial, rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial, dan reintegrasi sosial;
- f) menyediakan layanan hukum;
- g) mengidentifikasi kebutuhan pemberdayaan ekonomi;

- h) mengidentifikasi kebutuhan penampungan sementara untuk korban dan keluarga korban yang perlu dipenuhi segera;
- i) memfasilitasi kebutuhan korban penyandang disabilitas;
- j) mengoordinasikan dan bekerja sama atas pemenuhan hak korban dengan lembaga lainnya; dan
- k) memantau pemenuhan hak korban oleh aparat penegak hukum selama proses acara peradilan

Untuk saat ini, tepatnya saat penelitian ini dibuat, UPTD PPA Kota Tasikmalaya belum terbentuk. Sehingga peneliti akan memfokuskan meneliti tugas UPTD PPA yang tercantum pada Pasal 76 ayat (3) UU TPKS di Bidang PPA Dinas PPKBP3A. Hal tersebut berdasarkan pada Pasal 90 UU TPKS, yang berbunyi:

- 1) UPTD PPA yang telah terbentuk sebelum Undang-Undang ini diundangkan tetap menjalankan tugas dan fungsinya terkait dengan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dan wajib menyesuaikan dengan Undang-Undang ini paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.
- 2) Dalam hal UPTD PPA belum terbentuk, pembentukan UPTD dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.
- 3) Dalam hal UPTD PPA belum terbentuk sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pelaksanaan Pelayanan Terpadu di daerah diselenggarakan oleh satuan kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

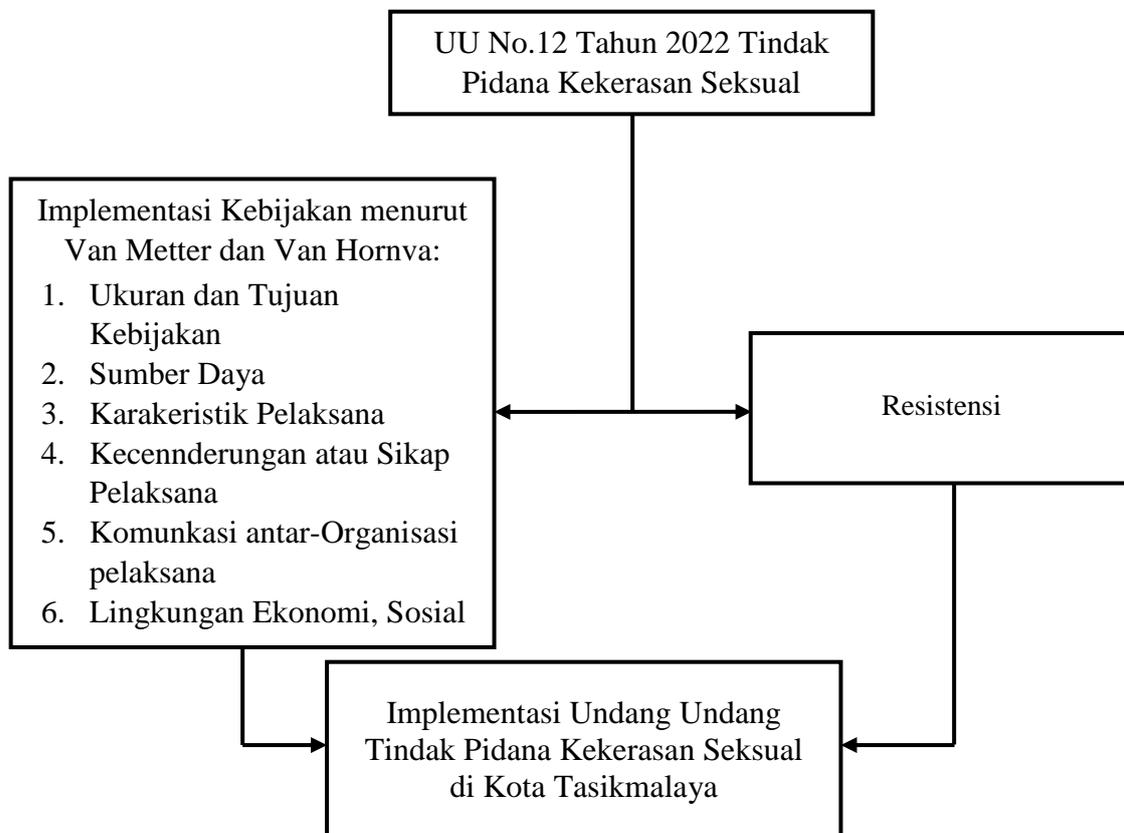
Berangkat dari pasal diatas, ini menjadi penelitian yang menarik untuk diperhatikan untuk meliha bagaimana proses penyesuaian dan implementasi yang dilakukan oleh Bidang PPA Dinas PPKBP3A Kota Tasikmalaya terkait UU TPKS ini. Pada penelitian ini peneliti tidak memfokuskan kepada tindakan-tindakan yang telah dikriminalisasi oleh UU TPKS, melainkan fokus kepada tugas dan roadmap yang telah UU TPKS atur untuk pencegahan, koordinasi dan pemantauan kasus tindak kekerasan seksual. Isi dan tujuan dari UU TPKS lebih dari sekedar pengkategorian kekerasan seksual, pidana penjara dan pidana denda. Dengan kompleksitas UU TPKS yang dianggap sebagai kebijakan gender progresif ini diharapkan dapat diimplementasikan hingga kekerasan seksual dihapuskan hingga ke akar permasalahan.

2.2 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan rumusan yang telah dibuat peneliti menggunakan kerangka pemikiran yang menjadi landasan untuk menggambarkan bagaimana pemerintah Kota Tasikmalaya mengimplementasikan perlindungan dari tindak kekerasan seksual sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual. Mengacu pada UU TPKS, dalam hal ini yang bertugas penyelenggaraan pencegahan tingkat kota adalah UPTD PPA sebagai pelaksana *non-penal*.

Dalam penelitian yang dilakukan di Kota Tasikmalaya, UPTD PPA belum terbentuk namun penyelenggaraan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak berada di bawah tanggungjawab Dinas PPKBP3A Kota Tasikmalaya. Yang menjadikan keberhasilan suatu implementasi kebijakan salah satu faktornya adalah

pelaksana kebijakan. Peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan publik menurut Van Metter dan Van Horn untuk mempelajari implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Tasikmalaya, serta teori resistensi yang dikembangkan Mergaert dan Lombardo yang juga digunakan jurnal milik Freidenvall dan Ramberg sebagai kerangka berpikir, dengan menggabungkan kedua teori tersebut peneliti memiliki alat analisa untuk mengulik implementasi UU TPKS di Kota Tasikmalaya oleh variabel tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik pelaksana, sikap pelaksana, komunikasi antar organisasi dan kompleksitas dari faktor ekonomi, sosial dan politik yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn, serta resistensi individu dan insitusional yang dikemukakan oleh Mergaert dan Lombardo.



Gambar 2.2: Kerangka pemikiran