

# DAFTAR ISI

**Pengantar Redaksi** — 103

**Implementasi Kebijakan Kartu Menuju Sehat (KMS)**

**Pemerintah Kota Yogyakarta di Bidang Pendidikan**

*Fajar Sidik* — 105

***Social Media* dan Eksklusi Remaja dalam Perumusan Kebijakan Publik**

*Bevaola Kusumasari* — 119

***Jimpitan*, Modal Sosial yang Menjadi Solusi Permasalahan Masyarakat**

*Wiji Harsono* — 131

**Pengukuran Kinerja Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan  
di Desa Wisata Brayut**

*Nisa Agistiani Rachman* — 147

**Kinerja Implementasi Kebijakan Penanganan Perempuan Korban Kekerasan**

*Lalu Fadlurrahman* — 161

**Transparansi Birokrasi dalam Pengelolaan APBD di Kota Kupang**

*I Putu Yoga Bumi Pradana* — 185

**Indeks** — 203

**Ucapan Terima Kasih** — 205

**Panduan untuk Penulis** — 206



## Kinerja Implementasi Kebijakan Penanganan Perempuan Korban Kekerasan

Lalu Fadlurrahman

Asisten Peneliti di Magister Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

lalu\_fadli@yahoo.com

### Abstrak

Tulisan ini akan menganalisis tentang kinerja implementasi kebijakan penanganan perempuan korban kekerasan di Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Rekso Dyah Utami (P2TPA RDU) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta serta menemukan faktor-faktor apa saja yang menyebabkan implementasi program tersebut sudah efektif dalam mencapai tujuannya. P2TPA RDU merupakan suatu unit kegiatan dari salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang menjadi leading agency dalam melayani perempuan korban kekerasan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, artikel ini menemukan bahwa kinerja implementasi P2TPA RDU sudah efektif dalam mencapai tujuannya, karena dari hasil penilaian keluaran (output) program yaitu akses, cakupan (coverage), ketepatan layanan (service delivery) dan kesesuaian program dengan kebutuhan sudah efektif dalam implementasinya. Meski demikian, P2TPA RDU masih memiliki kekurangan dalam hal sosialisasi terutama untuk perempuan korban kekerasan yang berada di daerah kabupaten (Gunung Kidul, Kulon Progo, Bantul, dan Sleman). P2TPA RDU juga kekurangan SDM konselor sebagai garda pelaksana terdepan dalam penanganan perempuan korban kekerasan.

**Kata kunci:** Implementasi, P2TPA RDU, Provinsi DIY.

### Abstract

This study is attempted to analyze the implementation's performance of service toward women against violence at Integrated Service Center for Women and Children Against Violence "Rekso Dyah Utami" (P2TPA RDU). This is a case study research with a qualitative descriptive approach. P2TPA RDU was chosen because it is barely an institution that giving services toward women who are suffered from gender-based violence in this province. The results showed that the implementation of P2TPA RDU is already effective in achieving its purposes due to the policy outputs such as access, coverage, service delivery and need service conformity are supported to that direction. However, there are two flaws of this policy: (1) the lack of socialization related to the existence of P2TPA RDU especially toward targeted groups who are located in district areas; and (2) the lack of quantity of counsellor as street level bureaucrat at P2TPA RDU.

**Key words:** Implementation, P2TPA RDU, Yogyakarta Special Region.

## I. PENDAHULUAN

Fenomena kekerasan terhadap perempuan (*violence against women*) dewasa ini sudah menjadi isu publik yang banyak dibahas baik di ruang-ruang yang bersifat akademis maupun di media-media massa *mainstream*. Isu kekerasan terhadap perempuan menjadi sebuah fokus kebijakan di seluruh dunia terutama pada umumnya di negara-negara yang sudah menghirup udara kebebasan berdemokrasi. Perjuangan kaum perempuan secara global untuk mendapatkan kesetaraan dengan kaum laki-laki merupakan proses yang sangat panjang. Isu kekerasan terhadap perempuan ini merupakan pokok perjuangan dari gerakan feminisme internasional.

Perjuangan para aktivis feminisme internasional tersebut memperoleh momentumnya ketika Majelis Umum Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) mengadopsi perjanjian internasional yakni konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap para perempuan atau *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) pada tahun 1979. CEDAW semakin diperkuat ketika PBB mengeluarkan sebuah deklarasi yang khusus membahas tentang penghapusan kekerasan terhadap perempuan pada tanggal 20 Desember 1993 yang disebut dengan *United Nations Declaration on the Elimination of Violence against Women*.

Deklarasi dengan nomor 48/104 tersebut secara tegas menyatakan perlunya penerapan secara universal terhadap perempuan akan hak-hak dan prinsip-prinsip tentang persamaan, keamanan, kebebasan, integritas, dan martabat sebagai umat manusia. Bahkan lebih jauh, pentingnya perlindungan terhadap perempuan untuk mendapatkan hak-haknya sebagai manusia baik perlindungan dan kebebasan secara politik, ekonomi, sosial, budaya dan bidang-bidang lainnya. Secara eksplisit bisa dilihat di dalam pasal 3 dalam deklarasi tersebut yang berbunyi:

*"Women are entitled to the equal enjoyment and protection of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field ..."*<sup>1</sup>

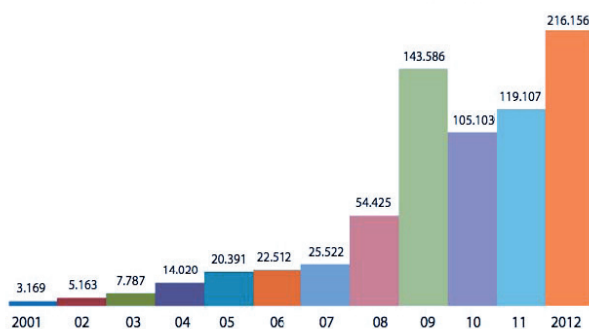
1 Majelis Umum PBB dalam *Declaration on the Elimination of Violence against Women* tahun 1993. Diakses dari <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>

Berdasarkan deklarasi tersebut, PBB mengakui bahwa setiap perempuan berhak untuk menikmati kesetaraan dan perlindungan sebagai bagian dari hak asasinya sebagai manusia serta berhak untuk memperoleh kemerdekaan di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, hak-hak sipil dan bidang-bidang lainnya. Sebagaimana diakui oleh Majelis Umum PBB dalam deklarasi tentang penghapusan kekerasan terhadap perempuan pada tahun 1993, kekerasan terhadap perempuan merupakan wujud dari ketimpangan historis hubungan-hubungan kekuasaan di antara kaum laki-laki dengan perempuan. Akibatnya, terdapat dominasi dan diskriminasi terhadap perempuan oleh laki-laki dan hambatan bagi kemajuan mereka, atau yang disebut dengan istilah patriarki. Kekerasan terhadap perempuan merupakan salah satu mekanisme sosial yang sangat krusial dalam menempatkan perempuan dalam posisi subordinasi dibandingkan dengan laki-laki sehingga memunculkan istilah "kekerasan terhadap perempuan yang berbasis gender" (*gender-based violence*).

Kekerasan terhadap perempuan yang berbasis gender merupakan akibat dari hubungan antara laki-laki dan perempuan ketika laki-laki lebih superior dari perempuan, sehingga membentuk sistem di dalam masyarakat yaitu laki-laki mengontrol perempuan dengan banyak cara termasuk dengan kekerasan. Tujuannya adalah untuk menjaga kekuasaan (*authority*) laki-laki tersebut (*Evaluation Handbook for Community Mobilization*, 2000:1). Kekerasan berbasis gender inilah yang merupakan fokus setiap negara dalam menyediakan pelayanan untuk perempuan korban kekerasan. Jadi, jika ada kekerasan yang dialami oleh perempuan akibat karena melakukan pencurian atau tindakan kriminal lainnya bukanlah termasuk kekerasan berbasis gender.

Lemahnya posisi tawar yang dimiliki perempuan telah yang menyebabkan perempuan menjadi rentan terhadap kekerasan sebagaimana yang telah dibahas di atas. Hal ini bisa dilihat dari tren semakin tingginya angka kekerasan yang dialami oleh perempuan di Indonesia setiap tahunnya (Grafik 1).

**Grafik 1** Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Nasional Tahun 2001-2012



Sumber: Komnas Perempuan, 2013<sup>2</sup>

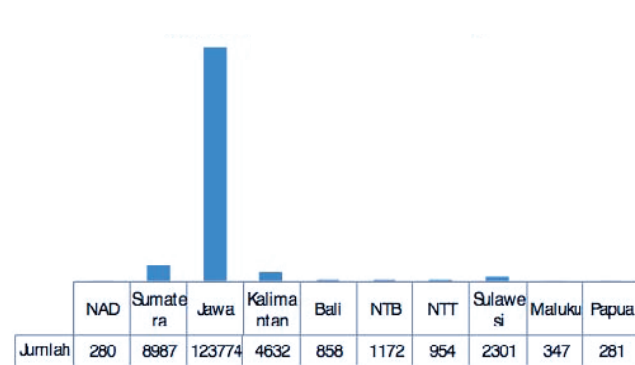
Grafik di atas secara jelas menunjukkan bahwa Kekerasan Terhadap Perempuan (KTP) di Indonesia mengalami tren naik. Mulai dari tahun 2001 sampai tahun 2009 secara konsisten KTP di Indonesia mengalami peningkatan. Peningkatan signifikan terjadi pada tahun 2009 dengan jumlah 143.586 kasus. Jumlah KTP sempat mengalami penurunan pada tahun 2010 namun kembali meningkat sampai dengan tahun 2012. Pada tahun 2012 inilah jumlah kasus Kekerasan Terhadap Perempuan di Indonesia mencapai angka tertinggi, yakni sebanyak 216.156 kasus.

Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang merupakan bagian dari wilayah Jawa dengan budaya patriarki yang masih kuat, fenomena kekerasan terhadap perempuan sudah menjadi *mainstream* dan dianggap biasa saja oleh masyarakat pada umumnya. Hal ini dibuktikan oleh Catatan Tahunan Komnas Perempuan tahun 2009.

Grafik 2 menunjukkan bahwa jumlah korban kekerasan terhadap perempuan terbanyak berada di wilayah Jawa yakni sebanyak 123.774 kasus. Perinciannya adalah KTP di Provinsi Jawa Timur sebanyak 88.836 kasus, Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta sebanyak 12.955 kasus, dan DIY berada di peringkat ketiga dengan 10.560 kasus.

2 Data jumlah kasus didapatkan dari 418 lembaga pemerintah seperti Pengadilan Agama (PA), Pengadilan Negeri (PN), Pengadilan Militer (PM), Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA) dan 225 lembaga mitra penyedia layanan non-pemerintah yang tersebar di seluruh Indonesia.

**Grafik 2** Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan (KTP) menurut Wilayah di Indonesia 2009



Sumber: Komnas Perempuan, 2009

Dapat dikatakan bahwa kasus KTP di Provinsi DIY sangat signifikan jumlahnya jika dibandingkan dengan rata-rata KTP yang terjadi di wilayah-wilayah lain di Indonesia. Sementara itu, jumlah KTP di Provinsi DIY terus mengalami peningkatan yang signifikan jika dilihat dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2007 (data jumlah perempuan korban kekerasan di Provinsi DIY dapat dilihat di Tabel 1).

Pemerintah Provinsi DIY menyadari perlunya sebuah pembentukan institusi yang khusus menangani perempuan korban kekerasan. Untuk merespon kebutuhan tersebut, pada tahun 2004 pemerintah DIY secara resmi membentuk institusi bernama *Rumah Aman*. Pada tahun 2005, nama institusi tersebut resmi diganti dengan Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak “Rekso Dyah Utami” (P2TPA RDU) melalui SK Gubernur No. 123/Kep/2005. P2TPA RDU ini merupakan sebuah kebijakan berbasis institusi yang khusus untuk menangani perempuan dan anak korban kekerasan. Posisi P2TPA ini semakin diperkuat posisinya dengan dikeluarkannya Peraturan Gubernur (Pergub) DIY Nomor 67 pada tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Korban Kekerasan “Rekso Dyah Utami”. P2TPA RDU sendiri merupakan salah satu unit pelayanan kerja dari Subbidang Kualitas Hidup dan Perlindungan Perempuan (Subbid KHPP) di Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat (BPPM) Provinsi DIY.

**Tabel 1** Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan di DIY Tahun 2004-2007

No	Tahun	Kekerasan Fisik	Kekerasan Psikis	Kekerasan Perkosaan	KTD	Kekerasan Pencabulan	Pelecehan Seksual	Penelantaran	Jumlah
1	2004	224	-	33	38	18	13	6	332
2	2005	263	-	75	62	9	74	9	572
3	2006	300	419	45	-	111	-	241	1.116
4	2007	414	331	145	-	134	-	263	1.287

Sumber: Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat (BPPM)

\*KTD: Kehamilan Tidak Dikehendaki

Sejak berdiri resmi pada tahun 2005 sebagai Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA) di Provinsi DIY, P2TPA RDU sudah menjadi *benchmark* di Indonesia sebagai contoh UPPA yang telah memiliki standar pelayanan yang *credible* dalam melayani perempuan korban kekerasan. Oleh karena itu, banyak lembaga pemerintah maupun non-lembaga pemerintah melakukan studi banding ke P2TPA RDU untuk belajar banyak bagaimana cara penanganan yang komprehensif terhadap perempuan korban kekerasan. Dari hasil olah dokumen kerja tahunan terkait kegiatan P2TPA RDU dari tahun 2005 sampai saat penelitian ini berlangsung, ada 31 lembaga terutama lembaga pemerintah dari berbagai wilayah di Indonesia yang *concern* terhadap perempuan korban kekerasan yang telah melakukan studi banding ke P2TPA RDU.

Meskipun P2TPA RDU bukan merupakan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA) pertama di Indonesia, namun P2TPA RDU telah menjadi *benchmark* dari berbagai wilayah di Indonesia untuk menjadi contoh bagaimana menangani perempuan korban kekerasan yang memiliki kebutuhan khusus dalam pelayanannya. Alasan inilah yang mendorong peneliti untuk melakukan penelitian terhadap P2TPA RDU sebagai UPPA di Provinsi DIY. Peneliti merasa tertarik untuk mengetahui bagaimana sebenarnya pelayanan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU sehingga bisa menjadi *benchmark* daerah-daerah lain di Indonesia dalam menangani perempuan korban kekerasan itu sendiri.

Berdasarkan paparan di atas, maka artikel ini akan menjawab ada dua pertanyaan besar, yaitu: 1) Bagaimana kinerja implementasi kebi-

jakan penanganan perempuan korban kekerasan di Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Rekso Dyah Utami (P2TPA RDU) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?; dan 2) Apa saja faktor-faktor yang memengaruhi kinerja implementasi program penanganan perempuan korban kekerasan di Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Rekso Dyah Utami (P2TPA RDU) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

## II. TINJAUAN TEORI

### A. Konsep Kekerasan terhadap Perempuan

Konsep kekerasan terhadap perempuan tidak jauh berbeda antara pendapat yang satu dengan pendapat yang lain. Namun, pengertian dan bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan (*women against women violence*) yang paling banyak diadopsi oleh berbagai negara di dunia pada umumnya mengacu kepada definisi dari *United Nations Declaration on the Elimination of Violence against Women* pada tahun 1993 terutama dalam artikel 1 dan 2 seperti berikut ini:<sup>3</sup>

- a. *Article 1. For the purposes of this Declaration, the term "violence against women" means any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion, or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life.*

3 Majelis Umum PBB dalam *Declaration on the Elimination of Violence against Women* tahun 1993. <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>.

b. Article 2. Violence against women shall be understood to encompass, but not be limited to, the following:

i. Physical, sexual and psychological violence occurring in the family, including battering, sexual abuse of female children in the household, dowry-related violence, marital rape, female genital mutilation and other traditional practices harmful to women, non-spousal violence and violence related to exploitation

ii. Physical, sexual and psychological violence occurring within the general community, including rape, sexual abuse, sexual harassment and intimidation at work, in educational institutions and elsewhere, trafficking in women and forced prostitution

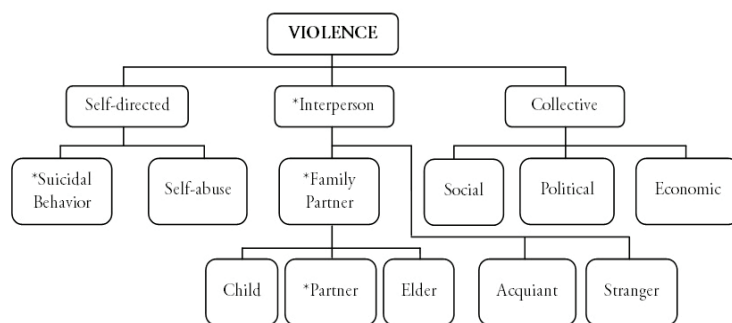
iii. Physical, sexual and psychological violence perpetrated or condoned by the State, wherever it occurs.

Sedangkan konsep kekerasan terhadap perempuan yang digunakan di Indonesia masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) yang menyatakan bahwa bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan adalah sebagai berikut:

- a. Pasal 6: Kekerasan fisik yaitu, kekerasan yang mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit atau luka berat.
- b. Pasal 7: Kekerasan psikis, yaitu perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya, dan/atau penderitaan psikis berat.
- c. Pasal 8: Kekerasan seksual, yaitu pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap perempuan. Selain itu juga berarti pemaksaan hubungan seksual terhadap perempuan untuk tujuan komersil atau tujuan tertentu lainnya.

d. Pasal 9: Penelantaran rumah tangga juga dimasukkan dalam pengertian kekerasan, karena persetujuan atau perjanjian pihak laki-laki bahwa ia wajib memberikan penghidupan, perawatan atau pemeliharaan kepada orang tersebut.

Pembahasan yang lebih komprehensif mengenai tipologi kekerasan terhadap perempuan terdapat dalam laporan WHO pada tahun 2009 dalam gambar berikut.



**Gambar 1** Tipologi dan Area Kekerasan Berbasis Gender Terhadap Perempuan

Keterangan gambar di atas adalah sebagai berikut:

- Kekerasan akibat arahan sendiri. Kekerasan terhadap perempuan ini terbagi menjadi dua yaitu bunuh diri dan penyalahgunaan diri sendiri misalnya akibat tertekan kekerasan, misalnya stres yang berkepanjangan dan lain-lain.
- Kekerasan antarorang. Kekerasan jenis ini dilakukan oleh orang yang tidak dikenal atau orang yang dikenal oleh korban misalnya teman dan lain-lain. Selain itu, kekerasan terjadi paling banyak di ranah keluarga akibat sering adanya kontak di dalam rumah tangga itu sendiri. Pelakunya bisa dari anak, pasangan ataupun orangtua/mertua dari perempuan korban.
- Kekerasan kelompok. Kekerasan terhadap perempuan baik dari segi sosial, politik, maupun ekonomi.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti dapat memahami bahwa kekerasan terhadap perempuan tersebut meliputi banyak dimensi berikut aktor-aktor yang menyebabkan kekerasan terhadap perempuan itu sendiri. Secara umum, kekerasan terhadap perempuan meliputi kekerasan fisik, seksual, psikologi maupun pengembangan dimensi yang lebih luas terkait kekerasan terhadap perempuan.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, berbagai dimensi kekerasan ini akan menjadi gambaran bagi peneliti bahwasanya kebutuhan perempuan korban kekerasan sangatlah kompleks dan akan berbeda satu dengan yang lain tergantung jenis kekerasan yang dialaminya. Oleh karenanya, pelayanan terhadap perempuan korban kekerasan harus menyesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan korban. P2TPA RDU sebagai *leading agency* harus menyediakan itu dalam memberikan pelayanan terhadap perempuan korban kekerasan di DIY.

## B. Kebijakan Sosial

Dalam rangka mewujudkan keamanan serta memenuhi kebutuhan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan, maka dibutuhkan adanya intervensi pemerintah melalui sebuah kebijakan. Anderson (dalam Winarno 2012: 18), menjelaskan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Definisi menurut Anderson tersebut menjabarkan bahwa kebijakan publik merupakan sebuah aksi nyata untuk menyelesaikan sebuah persoalan yang menyangkut kepentingan publik yang menjadi sasaran kebijakan itu sendiri. Menurut Midgley (dalam Suharto 2008: 11), kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori yaitu.

- a. Peraturan dan perundangan (*Legislation*). Pemerintah memiliki kewenangan membuat kebijakan publik yang mengatur semua elemen yang terkait baik itu publik maupun swasta agar mengadap-

tasi ketetapan-ketetapan yang berdampak langsung terhadap kesejahteraan.

- b. Program pelayanan (*Service Program*) Sebagian kebijakan diwujudkan dan diaplikasikan dalam bentuk distribusi pelayanan sosial yang dapat berupa bantuan barang, tunjangan uang, perluasan kesempatan, perlindungan sosial, dan bimbingan konseling (konseling, advokasi, dan pendampingan).
- c. Sistem perpajakan (*Taxing System*), dikenal sebagai kesejahteraan fiskal. Selain sumber utama pendanaan program kebijakan, pajak juga sekaligus merupakan instrumen kebijakan yang bertujuan langsung mencapai distribusi pendapatan yang adil.

Jika mengacu kepada pendapat Midgley di atas, P2TPA RDU merupakan kategori kebijakan sosial yang berbentuk program pelayanan (*service program*). Kebijakan ini bersifat distributif yakni distribusi berupa pelayanan terkait kebutuhan perempuan yang menjadi korban kekerasan. P2TPA RDU sebagai kebijakan sosial yang bersifat distributif ini sangat erat kaitannya dengan pemilihan indikator-indikator relevan yang akan digunakan dalam penelitian ini untuk menilai kinerja implementasi program yang akan membedakannya dengan kategori kebijakan sosial lainnya seperti peraturan dan perundangan (*legislation*) maupun sistem perpajakan (*taxing system*).

## C. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi program merupakan salah satu tahapan (*stage*) dari sebuah proses kebijakan tertentu. Tahap implementasi ini merupakan tahap yang sangat krusial karena pada tahap inilah sebuah kebijakan bersinggungan langsung dengan masyarakat sebagai target kebijakan. Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 21) menegaskan bahwa pada intinya implementasi adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada



kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan tercapai manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan, inilah yang disebut implementasi sebagai sebuah “*delivery mechanism policy output*”, seperti gambar berikut.



**Gambar 2** Implementasi Sebagai *Delivery Mechanism Policy Output*

Sumber: Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 21.

Mengingat bahwa terdapat konsekuensi yang akan diterima oleh kelompok sasaran setelah dikeluarkannya produk suatu program kebijakan, maka studi implementasi tidak akan berhenti mengukur implementasi suatu program pada *policy output* (keluaran kebijakan) saja, akan tetapi berlanjut kepada dampak (*outcome*) yang akan diterima oleh sasaran kebijakan tersebut sebagaimana ditunjukkan oleh Gambar 2. Misalnya, pemerintah sebagai pembuat kebijakan membuat kebijakan dengan tujuan untuk menyejahterakan masyarakat secara ekonomi melalui program kebijakan berupa pemberian dana (uang) secara langsung kepada masyarakat miskin secara periodik sebagai kelompok sasaran kebijakan.

Dampak (*outcome*) yang dihasilkan dari program tersebut diharapkan bisa mencapai tujuan kebijakan yakni mengurangi angka kemiskinan dan masyarakat berangsur-angsur sejahtera secara ekonomi. Inilah yang dimaksud oleh Grindle (dalam Winarno 2012, hal. 149) bahwa implementasi akan membentuk “*a policy delivery system*”. Sarana-sarana tertentu telah dirancang dan dijalankan dengan harapan akan sampai tujuan-tujuan yang diinginkan dengan dampak tadi. Jadi, imple-

mentasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku-perilaku badan-badan administratif sebagai implemetor program kebijakan yang bertanggung jawab sebagai pelaksana kebijakan, akan tetapi juga menyangkut dampak berupa perubahan kondisi yang terjadi di masyarakat setelah program dijalankan (Nugroho, 2009: 502). Dengan demikian, suatu program kebijakan haruslah diimplementasikan agar memiliki dampak yang terkait dengan tujuan tertentu yang diinginkan dari adanya kebijakan tersebut (Winarno 2012: 37)

Dari semua uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi program kebijakan adalah tindakan operasional untuk memahami apa yang terjadi, baik produk yang dihasilkan oleh program maupun dampak dari program tersebut setelah diimplementasikan. Dengan kata lain, implementasi program kebijakan akan melihat apa yang dilakukan oleh implementor terkait *policy output* (keluaran kebijakan) yang akan dihasilkan dan apa yang akan didapatkan oleh sasaran kebijakan sebagai penerima manfaat program kebijakan yang dapat dilihat dari dampak dari program kebijakan (*policy outcome*) itu sendiri.

Dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan penanganan perempuan korban kekerasan di Provinsi DIY oleh P2TPA RDU adalah untuk menyampaikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor di P2TPA RDU kepada kelompok sasaran yakni perempuan korban kekerasan sebagai upaya untuk memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan mereka.

Tujuan kebijakan diharapkan akan tercapai manakala *policy output* atau keluaran kebijakan dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran (perempuan korban kekerasan) serta dalam jangka panjang kebijakan tersebut akan mampu mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender bagi seluruh lapisan masyarakat di Provinsi DIY termasuk perempuan itu sendiri.

### D. Indikator Kinerja Implementasi kebijakan Publik

Cole dan Parston (2006: 21) menjelaskan bahwa untuk dapat menentukan tinggi rendahnya kinerja implementasi suatu kebijakan maka penilaian kinerja (*performance measurement*) merupakan sesuatu yang penting. Penilaian terhadap kinerja adalah penerapan metode yang dipakai oleh peneliti untuk menjawab pertanyaan pokok dalam studi implementasi yaitu: (i) apa isi dan tujuan dari suatu kebijakan; (ii) apa tahapan-tahapan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan; dan (iii) apakah setelah tahapan-tahapan tersebut dilakukan, implementasi yang dijalankan tadi mampu mewujudkan tujuan kebijakan atau tidak. Kerangka pikir yang dapat digunakan untuk menilai kinerja implementasi suatu kebijakan dapat dilihat pada Gambar 3.

Dari Gambar 3, terlihat bahwa tercapainya tujuan suatu kebijakan akan melalui beberapa tahapan yang cukup panjang. Tahapan tersebut dimulai dari adanya: (i) input kebijakan (sumber daya) yang dipakai untuk menghasilkan produk dan layanan dari suatu program; (ii) proses atau kegiatan (kegiatan untuk menghasilkan produk dan layanan publik), dan keluaran (*output*) kebijakan berupa produk dan layanan publik yang dapat dinikmati oleh

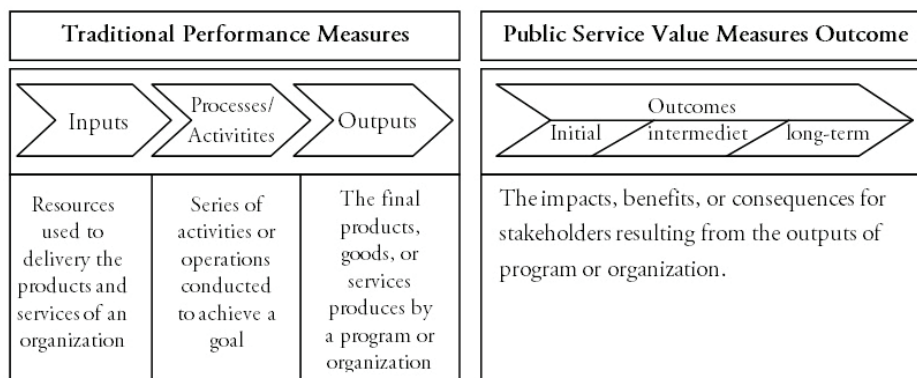
kelompok sasaran; (iii) dampak langsung; (iv) dampak jangka menengah; dan (v) dampak jangka panjang yang dirasakan oleh kelompok sasaran program kebijakan.

Menurut Grindle (1980: 7), pada gilirannya keseluruhan implementasi kebijakan dapat dinilai dengan mengukur capaian *outcome* kebijakan yang dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan, yakni yang dia katakan dengan *policy outcomes impact on society, individuals, and group in form of expected change*.

Jadi, dalam menilai kinerja implementasi, penilaian dari *policy output* dan *policy outcome* tidak bisa dipisahkan satu sama lain, artinya kedua hal tersebut harus dinilai secara bersamaan di dalam studi implementasi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kinerja implementasi penanganan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU Provinsi DIY akan dinilai dari indikator-indikator *policy output* dan *policy outcome* yang relevan dengan konteks penelitian. Berikut pemaparannya.

#### 1. Keluaran Kebijakan (*Policy Output*)

Indikator *policy output* digunakan untuk mengetahui konsekuensi langsung yang dirasakan oleh kelompok sasaran sebagai akibat adanya realisasi kegiatan atau aktivitas distribusi kebijakan tertentu.



Gambar 3 Kerangka Logis Pengukuran Kinerja Implementasi  
 Sumber: Cole dan Parston, 2006: 21.

Untuk mengetahui kualitas *policy output* yang diterima oleh kelompok sasaran, maka evaluator dapat merumuskan berbagai indikator. Indikator *policy output* digunakan untuk mengetahui manfaat langsung yang dirasakan oleh kelompok sasaran setelah mereka menerima produk berupa keluaran kebijakan. Dengan mempertimbangkan kategori kebijakan sosial P2TPA RDU yang bersifat distributif, maka peneliti akan menggunakan indikator-indikator *policy output* yang relevan. Peneliti akan menggunakan indikator-indikator *policy output* yang ditawarkan oleh Ripley (1985) apabila kebijakan yang ingin diukur bersifat kebijakan distributif, misalnya pelayanan gratis, subsidi, hibah, dan lain-lain (dalam Purwanto dan Sulistyastuti 2012: 98). Pertimbangannya adalah indikator-indikator tersebut dinilai sangat relevan dalam menilai program penanganan perempuan korban kekerasan yang berbasis institusi di P2TPA RDU. Berikut adalah indikator-indikator yang ditawarkan oleh Ripley untuk menilai *policy output*.

**Tabel 2** Indikator Keluaran Kebijakan (*Policy Output*)

No	Indikator	Penjelasan	Pertanyaan Relevan
1	<b>Akses</b>	Indikator akses digunakan untuk mengetahui seberapa mudah program atau pelayanan yang diberikan dapat dijangkau oleh kelompok sasaran. Selain itu juga akses mengandung pengertian bahwa seberapa mudah kelompok sasaran menjangkau (mengontak) para pelaksana implementasi untuk mengetahui informasi mengenai program serta menyampaikan pengaduan jika mendapatkan permasalahan selama proses implementasi program kebijakan. Selain itu indikator akses juga menilai apakah ada diskriminasi terhadap kelompok sasaran terkait program yang mereka terima.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seberapa mudah Kelompok sasaran untuk berbicara dengan pelaksana program jika mendapat masalah?</li> <li>2. Seberapa mudah bagi kelompok sasaran melakukan transaksi melalui media lain misalnya <i>telephone</i>, <i>Short Message Service (SMS)</i> atau <i>email</i></li> <li>3. Apakah lokasi lembaga tersebut jelas dan mudah dijangkau?</li> <li>4. Apakah kelompok sasaran yang terdiri dari berbagai latar belakang (etnis, agama, strata sosial, ekonomi, pendidikan dan lain sebagainya) mempunyai akses yang sama terhadap program atau tidak.</li> </ol>
2	<b>Cakupan</b>	Indikator ini digunakan untuk menilai berapa besar kelompok sasaran yang dapat dijangkau oleh kebijakan yang diimplementasikan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Siapa yang menjadi kelompok sasaran dan seberapa banyak masyarakat yang berhak menjadi kelompok sasaran?</li> <li>2. Berapa proporsi jumlah kelompok sasaran yang mendapat layanan dari total kelompok target?</li> </ol>
3	<b>Frekuensi</b>	Indikator ini mengukur seberapa sering kelompok sasaran mendapatkan layanan bantuan yang dijanjikan oleh program kebijakan. Semakin tinggi tingkat frekuensi layanan maka semakin baik implementasi program kebijakan itu sendiri terutama program-program yang layanannya tidak diberikan hanya sekali tapi berulang kali.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berapa sering layanan program kebijakan diberikan kepada kelompok sasaran?</li> </ol>
4	<b>Bias</b>	Bias merupakan indikator yang digunakan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan oleh implementor menyimpang dari kelompok sasaran yang sudah ditentukan oleh program kebijakan.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah terdapat penerima layanan program kebijakan di luar dari sasaran program yang sudah ditentukan?</li> </ol>

5	<b>Service Delivery (Ketepatan Layanan)</b>	Digunakan untuk menilai apakah layanan yang diberikan dalam implementasi program dilakukan tepat waktu atau tidak. Sudah jelas bahwa penggunaan indikator ini mengacu kepada program yang memiliki sensitivitas waktu atau dilakukan pada saat <i>timing</i> yang tepat.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah program kebijakan dibuat tepat waktu untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan?</li> <li>2. Apakah program kebijakan mampu menghindari kelompok sasaran dari kejadian yang lebih buruk?</li> </ol>
6	<b>Akuntabilitas</b>	Indikator ini digunakan untuk menilai apakah tindakan para implementor dalam menjalankan tugas mereka untuk menyampaikan keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran dapat dipertanggungjawabkan.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah hak-hak kelompok sasaran dikurangi atau tidak?</li> </ol>
7	<b>Kesesuaian program dengan kebutuhan</b>	Indikator ini digunakan untuk mengukur apakah berbagai keluaran kebijakan yang diterima oleh kelompok sasaran sudah sesuai dengan kebutuhan mereka atau tidak. Sekadar menambahkan bahwa indikator ini jika ditarik jauh kebelakang sudah gagal dalam tahap formulasi karena bagaimanapun penentuan ketepatan bentuk layanan seperti apa sejatinya harus ditetapkan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah program kebijakan sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran atau malah sebaliknya?</li> </ol>

Sumber: Ripley (1985) dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2002: 106-110.

Tidak semua indikator akan digunakan. Dasar pertimbangannya adalah jenis kebijakan yang berbasis institusi berupa distribusi pelayanan serta tipe sasaran kebijakan (lihat pertanyaan dalam tabel di atas). Dari berbagai banyak indikator keluaran kebijakan (*policy output*), akan diambil beberapa yang relevan dengan konteks objek penelitian. Tujuannya adalah untuk mencapai ketepatan pengukuran kinerja keluaran kebijakan itu sendiri. Dengan alasan tersebut, indikator-indikator yang akan digunakan untuk menilai *policy output* dalam penelitian ini adalah akses, cakupan (*coverage*), ketepatan layanan (*service delivery*), dan kesesuaian program dengan kebutuhan sasaran kebijakan.

## 2. Dampak Kebijakan (*Policy Outcome*)

Indikator kedua adalah *policy outcome*, digunakan untuk menilai hasil atau dampak dari implementasi suatu kebijakan. Da-

lam hubungannya dengan penelitian ini, indikator *policy outcome* digunakan untuk menilai perubahan yang akan dialami oleh perempuan korban kekerasan setelah adanya pelayanan di P2TPA RDU sebagai institusi pemerintah yang menjadi *leading agency* dalam penanganan perempuan korban kekerasan di Provinsi DIY.

Sebagaimana telah dipaparkan oleh Cole dan Partson dalam Gambar 3, pengukuran *policy outcome* penanganan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU dibagi menjadi tiga. *Pertama, initial outcome* atau dampak langsung yakni suatu dampak kebijakan ketika kelompok sasaran menerima atau mendapatkan produk program baik berupa barang maupun dalam bentuk pelayanan. Jadi, pada awalnya perempuan korban kekerasan tidak diakomodasi kebutuhan mereka sebagai korban, tetapi dengan adanya P2TPA RDU, kebutuhan mereka terpenuhi berupa layanan penanganan secara profesional.

*Kedua, intermediate outcome* atau dampak jangka menengah. Setelah menerima produk dari program tersebut, kelompok sasaran tidak akan lagi berada pada posisi yang tidak diinginkannya sebelum menerima produk program tersebut. Jadi, dalam konteks penelitian ini, kondisi yang tidak diinginkan oleh perempuan korban kekerasan sebagai kelompok sasaran adalah tidak menerima lagi tindakan kekerasan sehingga. Adanya pelayanan di P2TPA RDU mampu mencegah terulangnya kejadian kekerasan yang menimpa perempuan.

*Ketiga, long-term outcome* atau tujuan jangka panjang. Cita-cita akhir program adalah kelompok sasaran akan menuju kesejahteraan atau keluar dari kondisi yang selama ini tidak dikehendaki. Jadi, diharapkan dengan adanya program penanganan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU Provinsi DIY, akan tercapai kondisi kehidupan yang berkeadilan gender bagi semua manusia baik laki-laki maupun perempuan baik dari segi sosial, ekonomi, maupun politik.

### 3. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan Publik

Banyak pendapat para ahli mengenai faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan implementasi kebijakan. Masing-masing pendapat didasarkan pada alasan dan kriteria variabel yang berbeda, sesuai persoalan yang dihadapi. Dalam menemukan faktor-faktor yang memengaruhi implementasi penanganan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU Provinsi DIY, peneliti akan mengacu pada beberapa pendapat yang telah dikembangkan oleh para pakar studi implementasi kebijakan, seperti pendapat Van Meter dan Van Horn, Goggin, Rondinelli dan Cheema, George C. Edwards III, serta Sabatier dan Mazmanian. Menurut Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (dalam Aneta, 2010: 56-57), implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik itu sendiri.

Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang memengaruhi dalam proses kebijakan publik adalah: (1) Standar kebijakan; (2) Komunikasi antarorganisasi pelaksana; (3) Karakteristik dan agen pelaksana/implementor; (4) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik tempat program diimplementasikan; (5) Kecenderungan dari pelaksana/implementor; dan (6) Sumber daya baik berupa personil pelaksana, fasilitas, maupun anggaran.

Sementara itu, Goggin (dalam Purwanto dan Sulistyastuti 2012: 89) menyatakan bahwa kebijakan merupakan sebuah pesan yang sangat dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu: (1) Isi kebijakan (*the content of policy message*): sumber daya, manfaat kebijakan, dan keterlibatan public; (2) Format kebijakan (*the form of the policy message*); dan (3) Reputasi aktor (*the reputation of the communicators*). Sedangkan Rondinelli dan Cheema (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 90) mengidentifikasi ada empat faktor yang memengaruhi kinerja implementasi yaitu: (1) Kondisi lingkungan (*environmental conditions*); (2) Hubungan antarorganisasi (*interorganizational relationship*); (3) Sumber daya Manusia (SDM) serta anggaran; dan (4) Karakter institusi implementor (*characteristic implementing agencies*). Sedangkan Edwards III menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga variabel, yaitu: Komunikasi, Disposisi, dan Struktur birokrasi.

Dari berbagai variabel di atas, peneliti memetakan tiga faktor yang dinilai sangat memengaruhi implementasi penanganan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU.

- a. Kejelasan Standar Program (Donald Van Meter dan Carl Van Horn). Kejelasan Standar Program terkait dengan apakah suatu program kebijakan memiliki standar yang menjadi panduan atau acuan dalam implementasi kebijakan tersebut. Alasan pemilihan variabel ini adalah kebijakan pelayanan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU merupakan

kebijakan yang sudah ada standarnya baik standar internasional yakni dari *United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women* (UN Women) serta secara nasional bersandar kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT).

- b. Sumber Daya (Donald Van Meter dan Carl Van Horn, Goggin, Rondinelli dan Cheema, serta Mazmanian dan Sabatier) Sumber daya merupakan *input* terhadap program yang akan dikonversi sebagai sebuah *output* atau produk suatu program kebijakan. Sumber daya merupakan faktor yang penting untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Sebagai kebijakan sosial distributif yang berbasis institusi, penanganan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU bukanlah pemberian pelayanan jangka pendek terhadap perempuan korban kekerasan, melainkan pelayanan jangka panjang yang menuntut ketersediaan sumber daya yang mencukupi kebutuhan perempuan korban kekerasan.
  - i. Penanganan perempuan korban kekerasan yang kompleks dan unik menuntut ketersediaan fasilitas yang sesuai dengan standar kebutuhan perempuan korban kekerasan yang sudah ditetapkan.
  - ii. Dimensi bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan menuntut pelayanan yang berbeda-beda tergantung jenis kekerasan yang dialaminya. Implikasinya adalah P2TPA RDU harus memiliki sumber daya manusia (SDM) dengan kualifikasi yang dibutuhkan oleh perempuan korban kekerasan, selain secara kuantitas juga harus mencukupi.
  - iii. Ketersediaan anggaran merupakan hal krusial dalam setiap implementasi kebijakan. Penanganan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU

merupakan pelayanan secara gratis yang tentu membutuhkan biaya.

- c. Hubungan Antarorganisasi (Rondinelli and Cheema, sementara Donald Van Meter dan Carl Van Horn menyebutnya dengan Komunikasi Antarorganisasi). Hubungan antarorganisasi dimaksudkan sebagai cara interaksi organisasi pelaksana implementasi (implementor) selama program diimplementasikan. Jika hubungan tersebut saling mendukung satu sama lain, maka peluang kesuksesan implementasi sangat besar untuk berhasil. Tapi sebaliknya, jika interaksi organisasi pelaksana tidak saling mendukung atau malah terjadi saling pertentangan di antara mereka, maka peluang keberhasilan program yang diimplementasikan cenderung akan mengalami hambatan bahkan tidak akan berhasil. Begitu variatif dan kompleksnya penanganan perempuan korban kekerasan di provinsi DIY menjadikan implementasi program tersebut menjadi *multisectoral* yang melibatkan banyak sekali implementor kebijakan baik organisasi pemerintah, swasta maupun dari lembaga swadaya masyarakat (LSM). Karenanya, faktor ini paling menentukan dari efektivitas program penanganan perempuan korban kekerasan di Provinsi DIY dengan P2TPA RDU sebagai *leading agency*-nya.

### III. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah studi deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Subjek/ sumber informan yang digunakan peneliti sebanyak 15 orang yakni dari pengelola P2TPA RDU, konselor, klien dan anggota FPKK DIY. Jenis data yang digunakan peneliti adalah data kualitatif dan kuantitatif. Adapun sumber data yang digunakan yaitu: (1) Data primer, merupakan hasil wawancara yang diperoleh secara langsung dari para informan; dan (2) Data sekunder, yaitu data dokumen yang berasal dari informasi berita, makalah, artikel, buku, maupun jurnal yang ter-

kait dalam kajian ini baik melalui media *online* maupun media cetak.

Teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti meliputi teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi. Sedangkan, teknik analisis data model Miles and Huberman (1984) dengan cara: *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification* (Sugiyono, 2012: 334). Untuk uji keabsahan data, maka peneliti melakukan triangulasi data secara bebas untuk melakukan kroscek hasil data satu dengan data yang lain (wawancara, observasi, dan dokumentasi) untuk dibandingkan dari sumber data yang diperoleh peneliti di lapangan yang telah diorganisasikan, dianalisis, dan disimpulkan.

#### IV. HASIL ANALISIS DAN DISKUSI

##### 1. Keluaran Kebijakan P2TPA RDU di Provinsi DI Yogyakarta

Pada bagian ini, peneliti menyajikan hasil analisis tentang efektivitas implementasi kebijakan Penanganan Perempuan Korban Kekerasan dilihat dari penilaian indikator keluaran (*output*) kebijakan, maka, secara detail hasil penelitian menunjukkan:

###### a. Akses

Indikator akses digunakan untuk mengetahui seberapa mudah program atau pelayanan yang diberikan dapat dijangkau oleh kelompok sasaran. Selain itu juga akses mengandung pengertian bahwa seberapa mudah kelompok sasaran menjangkau (mengontak) para implementor untuk

mengetahui informasi mengenai program serta menyampaikan pengaduan jika mendapatkan permasalahan selama proses implementasi program kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa indikator akses keluaran kebijakan dinilai sudah efektif.

Perempuan korban kekerasan di Provinsi DIY selain bisa langsung ke lokasi P2TPA RDU yang berada di pusat kota, juga dapat menghubungi SKPD terkait di setiap kabupaten di DIY yang sudah bekerja sama dengan P2TPA RDU. Bahkan di kabupaten Sleman, sudah tersedia UPPA sejenis untuk melayani perempuan korban kekerasan. UPPA ini tidak berjalan sendiri-sendiri, melainkan tetap berkoordinasi dengan P2TPA RDU sebagai UPPA di tingkat provinsi.

###### b. Cakupan

Dalam konteks penelitian ini, indikator cakupan digunakan untuk menilai berapa banyak yang sudah dilayani oleh P2TPA RDU jika dibandingkan dengan total jumlah kelompok sasaran (*targeted group*) yang dalam hal ini adalah perempuan korban kekerasan berbasis gender di seluruh Provinsi DIY. Jumlah perempuan korban kekerasan yang sudah dilayani oleh P2TPA RDU setelah dibandingkan dengan jumlah total perempuan korban kekerasan di DIY dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat (BPPM) dapat dilihat dalam Tabel 3.

**Tabel 3** Persentase Jumlah Korban Kekerasan di P2TPA RDU Tahun 2007-2012

No	Tahun	Korban di DIY	Korban di P2TPA RDU	Prosentase
1	2007	1.287 orang	91 orang	7%
2	2008	594 orang	86 orang	12%
3	2009	1.334 orang	68 orang	5%
4	2010	1.305 orang	92 orang	7%
5	2011	1.166 orang	91 orang	7%
6	2012*			

Sumber: BPPM dan P2TPA RDU

\*Data belum direkap

Jika dilihat sekilas data di Tabel 3, persentase jumlah perempuan korban kekerasan yang ditangani oleh P2TPA RDU dibandingkan dengan total jumlah korban di DIY masih jauh dari jumlah cakupan yang diharapkan. Jadi, penanganan perempuan korban kekerasan oleh P2TPA RDU jika dilihat dari indikator cakupan ini belum efektif.

Sosialisasi yang kurang merupakan faktor utama mengapa sebagian perempuan korban kekerasan tidak langsung ke P2TPA RDU namun ke lembaga yang lain, meskipun lembaga tersebut juga telah bekerja sama dengan P2TPA RDU.

Oleh karena itu, P2TPA RDU harus lebih gencar dan meningkatkan sosialisasi untuk mempromosikan keberadaan mereka sebagai institusi pelayanan terpadu. Dengan demikian, perempuan korban kekerasan akan menjadikan P2TPA RDU sebagai prioritas dalam melayani mereka, terutama bagi korban yang berlokasi dekat dengan P2TPA RDU. Terlebih, P2TPA RDU merupakan institusi garda terdepan dalam memberikan pelayanan perempuan korban kekerasan di Provinsi DIY.

**c. Ketepatan layanan**

Indikator ini erat kaitannya dengan masalah tepat atau tidaknya suatu program kebijakan dengan waktu dilaksanakan. Jika sebuah program dilaksanakan pada saat yang tidak tepat, maka sudah pasti program kebijakan tersebut akan mubazir atau sia-sia. Sebaliknya jika suatu program tidak dilaksanakan atau mengalami keterlambatan, maka akan dapat menyebabkan masalah publik akan menjadi lebih parah atau bahkan bisa menimbulkan masalah publik yang baru.

Jika kita lihat, jumlah kasus kekerasan yang terjadi di Provinsi DIY pada tahun 2004 mencapai jumlah 332 kasus dari berbagai varian kekerasan. Maka, bisa disimpulkan bahwa keberadaan P2TPA RDU sudah sangat tepat pada tahun 2004 untuk melindungi perempuan di Provinsi DIY dari tindak kekerasan yang berbasis gender (lihat Tabel 4).

**Tabel 4** Jumlah Kasus Kekerasan terhadap Perempuan Provinsi DIY Tahun 2004

No	Tahun	Kekerasan Fisik	Kekerasan Psikis	Kekerasan Perkosaan	KTD	Kekerasan Pencabulan	Pelecehan Seksual	Penelantaran	Jumlah
1	2004	224	-	33	38	18	13	6	332

Sumber: BPPM DIY

Di samping sudah sangat tepat dibentuk pada tahun 2004 saat banyak terjadi kasus kekerasan terhadap perempuan di DIY, keberadaan P2TPA RDU sampai sekarang masih relevan dengan keadaan Provinsi DIY yang memiliki jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan yang sangat tinggi tiap tahunnya. Sebagai tambahan, pada tahun 2011, Provinsi DIY termasuk sepuluh besar provinsi di Indonesia dengan jumlah kasus perempuan terbanyak, sebagaimana disajikan dalam Tabel 5.

Argumen-argumen yang telah dipaparkan di atas menyimpulkan bahwa implementasi P2TPA RDU sudah efektif dari indikator cakupan ini. Keberadaan P2TPA RDU sudah sangat tepat dilakukan oleh pemerintah Provinsi DIY, mengingat jumlah kekerasan terhadap perempuan di DIY masih tergolong sangat tinggi hingga sekarang.



**Tabel 5** Jumlah Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia Tahun 2011

No	Wilayah	Jumlah Kasus
1	Jawa Tengah	25.628
2	Jawa Timur	24.555
3	Jawa Barat	17.720
4	Sumatera Utara	8.277
5	Sumatera Barat	4.928
6	Aceh	4.173
7	Kalimantan Timur	4.728
8	DI Yogyakarta	4.154

#### d. Kesesuaian Program dengan Kebutuhan Sasaran Program

Indikator ini digunakan untuk mengukur apakah keluaran kebijakan yang diterima oleh kelompok sasaran sudah sesuai dengan kebutuhan mereka. Pelayanan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU dinilai sudah efektif dalam memenuhi kebutuhan korban jika dilihat dari keterangan korban yang ditangani. P2TPA RDU memberikan pelayanan untuk menangani perempuan korban kekerasan yang sangat variatif tersebut tergantung identifikasi kebutuhan korban seperti apa. Sebagai contoh, korban ditangani oleh konselor yang berbeda-beda tergantung kebutuhan korban, mulai dari konselor sosial, rohaniwan, psikolog, dan konsultan hukum. Tidak hanya itu, korban juga diberikan fasilitas seperti pemeriksaan medis jika terdapat luka akibat kekerasan, serta penyediaan *shelter* atau *protection house* jika korban merasa terancam jiwanya.

## 2. Hasil Program Penanganan Perempuan Korban Kekerasan

### a. Dampak langsung (*initial*)

*Initial outcome* atau dampak langsung merupakan dampak kebijakan ketika kelompok sasaran menerima atau mendapatkan produk program baik berupa barang maupun

dalam bentuk pelayanan. Perempuan korban kekerasan sebagai kelompok sasaran dalam program kebijakan ini sudah menerima pelayanan tersebut dan dinyatakan sesuai dengan kebutuhan mereka.

Pelayanan yang diterima korban bisa bersifat parsial atau secara keseluruhan sesuai dengan kebutuhan mereka. Pihak P2TPA RDU sebagai penyelenggara pelayanan program akan menyerahkan segala keputusan kepada pihak korban sepenuhnya.

### b. Dampak jangka menengah (*intermediate*)

*Intermediate outcome* atau dampak jangka menengah yakni setelah menerima produk dari suatu program, kelompok sasaran tidak akan lagi berada pada posisi yang tidak diinginkannya sebelum menerima produk program tersebut. Dampak jangka menengah yang diharapkan dari program ini adalah tidak terulangnya kejadian tindak kekerasan terhadap mereka setelah menjadi klien di P2TPA RDU.

Tahap ini dinilai sudah efektif. Pihak P2TPA RDU tetap akan menghubungi korban yang sudah kembali ke masyarakat melalui telepon atau langsung bertemu dengan korban. Hal ini dilakukan untuk mengetahui perkembangan setelah ditangani oleh P2TPA RDU, apakah masih mengalami kekerasan atau tidak. Bahkan sebelum korban kembali ke masyarakat atau keluarganya, pihak P2TPA RDU telah memanggil pihak pelaku kekerasan agar menandatangani sejumlah butir poin untuk mencegah terulangnya tindak kekerasan terhadap korban yang mengikat secara hukum (*legal-binding*). Jika korban masih mengalami kekerasan yang menimpa mereka selama tahap monitoring, maka pihak P2TPA RDU akan kembali menawarkan kepada korban untuk ditindaklanjuti, ditangani dan dibantu untuk mencari jalan keluar permasalahan korban tersebut.

**c. Dampak jangka panjang (*long-term*)**

*Long-term outcome* adalah cita-cita akhir suatu program kebijakan. Harapannya, kelompok sasaran akan menuju kesejahteraan atau keluar dari kondisi yang selama ini tidak dikehendaki. Dalam penelitian ini, penilaian dampak jangka panjang program ini dilakukan dengan melakukan penilaian terhadap kinerja implementasi program penanganan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU. Dengan adanya P2TPA RDU, diharapkan akan tercipta masyarakat yang berkeadilan gender di Provinsi DIY. Namun sayangnya, sejauh ini belum ada penelitian mengenai tingkat persepsi publik atau masyarakat terhadap gender berikut pengarusutamaan-nya sehingga sulit menilai apakah di Provinsi DIY sudah tercapai keadilan gender di berbagai lini baik itu di ranah domestik, sosial, ekonomi maupun politik. Dengan alasan keterbatasan dana dan waktu, peneliti belum bisa melakukan penelitian terhadap masyarakat umum terutama terhadap pelaku kekerasan terhadap perempuan di DIY.

**3. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Program**

**a. Kejelasan Standar Program**

Sebuah program yang baik harus memiliki program pelayanan sesuai standar yang jelas bagi kebutuhan kelompok sasaran program kebijakan. Standar pelayanan terhadap perempuan korban kekerasan (*violence against women*) sudah digariskan oleh *United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women* atau yang lebih dikenal dengan nama UN WOMEN. Untuk mengetahui apakah standar pelayanan untuk perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU sudah sesuai dengan apa yang telah digariskan oleh UN WOMEN, lihat Tabel 6.

**Tabel 6** Perbandingan Standar Pelayanan Penanganan Perempuan Korban Kekerasan Menurut UN Women dengan P2TPA RDU

No	UN WOMEN		P2TPA RDU
	Standar	Dimensi	
1	<i>Prevention</i>	<i>Awareness-raising activities</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• P2TPA RDU melakukan kunjungan ke daerah-daerah kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) untuk melakukan aktivitas sosialisasi penanganan perempuan korban kekerasan di depan pemangku kepentingan. Biaya sosialisasi ini sudah masuk dalam anggaran perjalanan ke luar daerah yang dicairkan pertiga bulan sekali dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat (BPPM) DIY.</li> <li>• Untuk mendukung sosialisasi, dipublikasikan pamflet P2TPA RDU yang didistribusikan ke para <i>stakeholders</i> termasuk di daerah-daerah kabupaten.</li> </ul>
		<i>Use of educational curricula</i> <i>Sensitization of media</i>	Sejauh ini belum ada Publikasi ke media seperti acara pelatihan, seminar atau berita khusus tentang penanganan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU sudah dilakukan, termasuk keberadaan P2TPA RDU sendiri. Anggaran publikasi ke media seperti internet, koran, atau televisi lokal sudah masuk dalam anggaran publikasi elektronik misalnya saja pada tahun anggaran 2012 kemarin, realisasi anggaran publikasi elektronik mencapai Rp73.000.000,-.

<p>2 Protection, support and assistance to survivors</p>	<p>National women's phone hotline</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• P2TPA RDU telah memiliki <i>hotline</i> khusus bagi pelayanan perempuan di (0274)-540529. Pelayanan telepon tersebut pada jam kerja mulai pukul 07.00 sampai 15.30 WIB.</li> <li>• Jika terjadi kasus <i>emergency</i>, misalnya jika butuh pertolongan di malam hari, korban bisa menghubungi langsung nomor <i>handphone</i> tiga pengelola yang sudah tertera di iklan dan di pamflet P2TPA RDU.</li> <li>• Hasil observasi peneliti, di P2TPA RDU sudah terdapat satu ruang konseling khusus perempuan untuk melayani korban.</li> <li>• Sementara itu, untuk keperluan advokasi perempuan korban kekerasan, P2TPA RDU sudah bekerja sama dengan Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH APIK) Yogyakarta dan semua biaya ditanggung oleh P2TPA RDU. Dua pengacara dari LBH APIK diangkat sebagai konselor hukum di P2TPA RDU sampai sekarang (penelitian ini).</li> </ul>
	<p>Women's advocacy and counseling centre</p>	
	<p>Shelter providing safe emergency accommodation</p>	<p>P2TPA RDU memiliki <i>semi-shelter</i> untuk menampung sementara para perempuan korban kekerasan yang berjumlah empat kamar. Di samping itu, jika dirasa keselamatan jiwa korban terancam, maka akan ditempatkan ke sebuah <i>protection house</i> (rumah aman) yang dirahasiakan tempatnya.</p>
	<p>Rape crisis centre</p>	<p>Sudah terintegrasi dengan penanganan jenis kekerasan terhadap perempuan lainnya di P2TPA RDU meskipun tidak terdapat ruang khusus untuk menangani perempuan korban pemerkosaan.</p>
	<p>Access to health care</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• P2TPA RDU menyediakan pengobatan medis untuk kasus kekerasan fisik yg tak terlalu parah (<i>small injuries</i>). Jika korban mengalami luka serius sekaligus untuk keperluan visum korban akan dirujuk ke rumah sakit di DIY yang telah bekerja sama dengan P2TPA RDU: RSUP. DR Sardjito, RS. Panti Rapih, RS. Bethesda dan RS. PKU Muham-madiyah. Untuk pelayanan medis perempuan korban kekerasan di kabupaten: RSUD Gunung Kidul, RSUD Kulonprogo, RSUD Bantul, dan RSUD Sleman.</li> <li>• P2TPA juga melayani perempuan kekerasan yang mengalami kekerasan psikis akibat ketakutan atau trauma yang terjadi akibat kekerasan yang dialaminya. Korban akan dirujuk ke RS. Grhasia Yogyakarta dimana salah satu psikiatrynya adalah konselor psikologi bagian psikiater di P2TPA RDU.</li> </ul>

3	Financial support for empowerment	Untuk pengembangan perempuan korban kekerasan, P2TPA telah bekerja sama dengan Dinas Sosial kota dan provinsi DIY. P2TPA RDU memfasilitasi perempuan korban kekerasan untuk memberdayakan dirinya dari segi ekonomi. Misalnya P2TPA RDU menginisiasi pembentukan Kelompok Usaha Bersama Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KUBE KDRT) yang selanjutnya diberi modal usaha oleh Dinas Sosial Kota dan Provinsi DIY untuk pemberdayaan.
---	-----------------------------------	--

Sedangkan acuan yang digunakan oleh UPPA di Indonesia dan juga dari Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) masih bersandar kepada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT). Perbandingan apakah pelayanan yang diberikan oleh P2TPA RDU terhadap perempuan korban kekerasan sudah sesuai dengan UU PKDRT, berikut dapat dilihat dalam tabel berikut.

**Tabel 7** Perbandingan Pelayanan Perempuan Korban Kekerasan Menurut UU PKDRT dengan P2TPA RDU

No	Standar UU PDKRT	P2TPA RDU
1	Pelayanan Eksternal  Penyediaan ruang pelayanan khusus perempuan di kantor kepolisian  Memberikan pelayanan kesehatan kepada korban	Sudah ada unit khusus PPA (Pelayanan Perempuan dan Anak) di institusi kepolisian di bagian reserse dan krimanal yang sudah bekerja sama dengan P2TPA seperti Polresta Kota Yogyakarta Polres Bantul, Polres Gunungkidul, Polres Kulonprogo, Polres Sleman.  <ul style="list-style-type: none"> <li>• P2TPA RDU menyediakan pengobatan medis untuk kasus kekerasan fisik yang tidak terlalu parah (<i>small injuries</i>).</li> <li>• Untuk luka serius sekaligus untuk keperluan visum, korban akan dirujuk ke beberapa rumah sakit di DIY yang telah bekerja sama dengan P2TPA RDU seperti RSUP. DR Sardjito, RS. Panti Rapih, RS. Bethesda dan RS. PKU. Muhammadiyah, RSUD. Kab. Gunungkidul RSUD. Kab. Kulonprogo, RSUD. Kab. Bantul, dan RSUD. Kab. Sleman.</li> <li>• Perawatan kekerasan psikis Korban akan dirujuk ke RS. Grhasia Yogyakarta.</li> </ul>
2	Pelayanan Internal  Untuk memberikan pemulihan, pelayanan harus menyediakan pekerja sosial, relawan pendamping dan pembimbing rohani.  Memberikan perlindungan bagi pendamping, saksi, keluarga, dan teman korban.	P2TPA RDU sudah menyediakan tenaga ahli yang berjumlah delapan orang yang sesuai dengan kebutuhan korban seperti, konselor sosial, konselor Hukum, konselor Psikologi, konselor Psikologi, dan Konselor Psikologi khusus (Psikiater).  P2TPA RDU memiliki <i>semi-shelter</i> untuk menampung sementara para perempuan korban kekerasan yang berjumlah empat kamar. Terdapat pula sebuah <i>protection house</i> (rumah aman) Untuk korban yang merasa terancam keselamatannya.

Dapat disimpulkan, standar yang digunakan dalam penanganan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU sudah jelas dan sesuai dengan standar internasional yang dicanangkan oleh UN WOMEN dan juga telah searah dengan apa yang telah ditetapkan oleh Komnas Perempuan dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan yang berdasar pada UU PKDRT.

## b. Sumber Daya

Sumber daya merupakan input terhadap program yang akan dikonversi sebagai sebuah *output* atau produk suatu program kebijakan. Sumber daya merupakan faktor yang penting untuk menentukan efektivitas suatu program kebijakan. Sumber daya dalam penelitian ini akan dinilai dari Sumber Daya Manusia (SDM), fasilitas, dan anggaran.

### i. Sumber daya manusia (SDM)

Dukungan SDM dalam implementasi program memegang peranan yang penting. Secara kualitas, sumber daya yang andal dan memiliki *skill* yang kompeten dengan bidang pekerjaan yang ditekuni akan mendorong keberhasilan program. Sedangkan secara kuantitas, maka akan tergantung pada beban kegiatan yang harus dilaksanakan oleh sebuah program.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara kuantitas jumlah SDM di P2TPA RDU dinilai masih kurang. Namun demikian, secara kualitas, SDM di P2TPA RDU sudah sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan oleh kebutuhan dalam penanganan perempuan korban kekerasan. Konselor hukum berasal dari akademisi yang memiliki kecakapan teoretis dan pengacara yang memiliki kecakapan praktis dan sudah berpengalaman di bidangnya. Begitu pula dengan konselor psikologi yang sudah sesuai dengan standar kompetensi yang diperlukan.

Peran konselor di P2TPA RDU sangat vital dan signifikan karena merekalah yang bersentuhan langsung secara intens dengan korban kekerasan. Di tangan merekalah ketepatan tindakan lanjutan terhadap korban itu berada, misalnya apakah akan dilanjutkan ke jalur hukum atau butuh penanganan psikis tingkat lanjut.

Jadi, dalam melakukan interpretasi terhadap tujuan kebijakan serta dalam memberikan pelayanan, merupakan tugas seorang konselor sebagai birokrat garda depan sebagai implementor kebijakan. Birokrasi garda depan dalam studi implementasi sering disebut dengan istilah *frontline bureaucrats* atau *street level bureaucrats*. Mereka ini adalah SDM birokrasi yang secara langsung menjalankan peran untuk mewujudkan tujuan kebijakan seperti mendistribusikan keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran dan memastikan keluaran kebijakan dimanfaatkan oleh kelompok sasaran secara benar agar tujuan kebijakan dapat tercapai (Purwanto dan Sulistyastuti 2012: 166). Oleh karena itu, tidak mengherankan jika para ahli menyebut "*street level bureaucrats are key players in any policy-implementation process*" (Purwanto dan Sulistyastuti 2012: 167). Dalam hal ini, *street level bureaucrats* adalah konselor yang sudah kompeten dan berpengalaman yang melayani perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU.

### ii. Fasilitas

Selain dukungan sumber daya manusia, fasilitas merupakan faktor yang turut menentukan keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Jika merunut standar fasilitas yang harus disediakan oleh UPPA dari UN WOMEN dan berdasarkan UU PKDRT, maka pelayanan perempuan korban kekerasan harus memiliki fasilitas seperti ruangan yang berfungsi sebagai tempat konseling se-

bagai tahap awal penanganan seorang korban dan rumah aman atau *shelter* untuk melindungi korban yang dirasa terancam jiwanya. P2TPA RDU sudah memiliki ruangan konseling sebanyak satu ruang, *semi-shelter* yang berjumlah 4 kamar serta satu rumah aman (*protection house*). Ini berarti, fasilitas yang dibutuhkan oleh perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU sudah tersedia. Hal ini semakin baik karena penggunaan segala fasilitas dan biaya perawatan selama menjadi klien di P2TPA RDU, korban kekerasan sama sekali tidak dipungut biaya alias gratis, karena sudah ditanggung oleh anggaran dari APBD pemerintah Provinsi DIY.

### iii. Anggaran

Selain membutuhkan sumber daya manusia sebagai faktor penggerak dan fasilitas sebagai pendukung, implementasi sebuah program juga harus ditopang oleh dana yang mencukupi. Peluang keberhasilan pelaksanaan program yang telah ditetapkan dapat lebih besar manakala telah tersedia anggaran atau biaya yang benar-benar cukup untuk menjalankannya. Besaran anggaran yang dialokasikan bisa digunakan sebagai tolak ukur (dalam bahasa Wildavsky) untuk menilai berapa besar komitmen dari pemerintah terhadap kebijakan tersebut (Purwanto dan Sulistyastuti 2012: 86). Kekurangan anggaran akan sangat mengganggu atau menjadi penghalang bagi sebuah kebijakan tersebut dalam mencapai tujuan-tujuannya. Dalam menjalankan segala aktivitas pelayanannya, P2TPA RDU juga memiliki anggaran biaya yang sudah mencukupi. Anggaran ini untuk digunakan untuk membayar gaji pegawai, pelayanan, dan sebagainya.

Berikut adalah anggaran P2TPA RDU pada tahun 2012.

**Tabel 8** Anggaran P2TPA RDU untuk Perempuan Korban Kekerasan Tahun 2012

No.	Anggaran	Rincian	Jumlah (Rp)
1	Kesekretariatan		2.260.000
2	Sumber Daya Manusia	Pengelola	7.800.000
		Konselor	48.000.000
		Pengasuh	7.200.000
3	Korban (Klien)	Pendampingan & Advokasi	10.000.000
		Obat-obatan medis	2.500.000
4	Konsumsi	Korban/Klien	15.000.000
		Pengasuh	6.570.000
5	Biaya Rapat		12.000.000
6	Koordinasi ke Daerah (lingkup DIY)		13.000.000
7	Perjalanan ke Luar Daerah (luar DIY)		35.000.000
8	Publikasi		73.000.000
	<b>Total</b>		<b>230.296.000</b>

Sumber: P2TPA RDU, 2012

Sebagai salah satu unit kegiatan, anggaran di P2TPA berada di induknya yakni Subbidang Kualitas Hidup dan Perlindungan Perempuan (KHPP) BPPM Provinsi DIY. Mekanisme pencairan anggaran diawali dengan pengajuan proposal oleh pihak P2TPA RDU dalam periode tiga bulan sekali, yang akan dibayarkan segera setelah proposal diajukan ke KHPP BPPM.

Selain mekanisme pencairan anggaran tiga bulan sekali, P2TPA RDU juga bisa mengajukan permintaan (*request*) langsung ke BPPM jika biaya konsumsi menjadi lebih banyak akibat bertambahnya jumlah korban yang ditangani. Namun biaya tambahan tersebut akan dimasukkan ke dalam anggaran berikutnya. Kecukupan *input* kebijakan terutama anggaran merupakan faktor penentu keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Anggaran yang sudah cukup untuk menjalani segala aktivitas pelayanan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU merupakan faktor krusial dalam mencapai tujuan program kebijakan ini sendiri.

### c. Hubungan Antarorganisasi

Implementasi suatu program kebijakan, sebagai sebuah realitas perlu hubungan yang baik antarpihak yang terkait. Penting pula dilakukan koordinasi dan kerja sama antarorganisasi demi keberhasilan program. Hubungan antarorganisasi (*interorganizational*) dipahami sebagai interaksi di antara berbagai organisasi yang terlibat dalam proses implementasi untuk mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam implementasi penanganan perempuan korban kekerasan di provinsi DIY, P2TPA RDU tidak bekerja sendiri, tapi juga dibantu oleh berbagai elemen mulai dari instansi pemerintah, swasta serta LSM yang tergabung dalam sebuah forum.

Setiap organisasi dalam forum memiliki peran, yang bisa menjadi *input* bagi organisasi lain. Jadi mekanisme kerja yang bersifat *resiprocal* ini akan membentuk semacam “jejaring kerja sama” atau *networking* yang saling berhubungan dan saling membutuhkan satu sama lain. Jejaring kerja sama inilah yang menjadi cikal bakal terbentuknya Forum Penanganan Korban Kekerasan Perempuan dan Anak (FPK2PA) melalui Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 199 tahun 2004. Selanjutnya, melalui Peraturan Gubernur Nomor 66 tahun 2012, nama forum diubah menjadi Forum Penanganan Korban Kekerasan (FPKK) sampai sekarang.

Dibentuknya legalisasi berupa Pergub untuk memberikan keterikatan hukum (*legal-binding*) terhadap keberadaan forum ini merupakan langkah maju yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi DIY. Legalisasi ini bertujuan untuk mengoptimalkan seluruh elemen dalam forum tersebut. Jejaring kerja sama antarorganisasi sudah berjalan sesuai dengan peran masing-masing elemen. Menurut peneliti, jejaring kerja sama ini merupakan bentuk implementasi *good governance*, pemerintah melibatkan swasta dan organisasi *civil society* dalam menangani dan memberikan pelayanan terhadap perempuan korban kekerasan di DIY. Kiviniemi (1986) menjelaskan mengenai interaksi dalam proses implementasi program pemerintah dengan lingkungannya yakni *non-governmental organization*. Dalam konteks penanganan perempuan korban kekerasan di DIY, program ini telah didukung oleh banyak pihak *non-governmental organization* seperti swasta dan organisasi *civil society* sehingga keberhasilan implementasi program ini memiliki peluang yang besar untuk berhasil.

Dapat disimpulkan bahwa P2TPA RDU sebagai *leading agency* mendapat dukungan penuh dari *non-governmental organization* dalam implementasi penanganan perempuan korban kekerasan di Provinsi DIY. Ini merupakan faktor yang paling memengaruhi efektifnya program ini, terlebih jejaring kerja sama ini telah dikuatkan posisinya (*legal binding*) oleh gubernur DIY melalui Pergub nomor 67 tahun 2012.

## V. PENUTUP

### A. Kesimpulan

Implementasi kebijakan penanganan perempuan korban kekerasan melalui P2RTA RDU sudah berjalan secara efektif. Hal ini dilihat dari keluaran (*output*) program seperti akses, cakupan (*coverage*), ketepatan layanan (*service delivery*), dan kesesuaian program sesuai dengan kebutuhan korban kekerasan. Sementara itu, hasil (*outcome*) program menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan kepada korban sudah dirasakan secara langsung dan sesuai dengan kebutuhan perempuan korban kekerasan yang ditangani oleh program. Dampak jangka menengah (*intermediate*) juga menunjukkan bahwa tujuan kebijakan sudah tercapai karena perempuan korban kekerasan tidak lagi menerima tindakan kekerasan setelah mengikuti program kebijakan. Sementara itu, dampak jangka panjang (*long-term*) masih belum bisa diidentifikasi karena belum ada penelitian atau statistik yang bisa menjadikan rujukan tercapainya tujuan kebijakan di samping keterbatasan waktu dan dana dalam penelitian ini.

Sementara itu, faktor-faktor yang menyebabkan implementasi program penanganan perempuan korban kekerasan di P2TPA RDU Provinsi DIY yang sudah efektif dipengaruhi oleh: (a) Faktor kejelasan standar program yang sudah ada seperti standar United Nation Women dalam lingkup internasional dan juga Undang-Undang Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU KDRT) Nomor 23 Tahun 2004 dimana pelayanan di P2TPA RDU sudah dijalankan sesuai standar tersebut; (b) Faktor sumber daya yang meliputi Sumber daya Manusia (SDM) yang sudah baik dari segi kualitas meskipun masih kurang dari segi kuantitas, fasilitas yang sudah mendukung (*supportive*) dalam pelayanan penanganan perempuan korban kekerasan serta anggaran yang sudah memenuhi kebutuhan segala kegiatan pelayanan di P2TPA RDU; (c) Faktor hubungan antarorganisasi (*inter-organizational relationship*) yang menerapkan sistem pelayanan berjejaring yang melibatkan banyak elemen seperti organisasi pemerintah, swasta, hingga LSM, merupakan faktor yang paling menentukan terkait efektifnya program dalam menangani perempuan korban kekerasan di Provinsi DIY.

### B. Saran

Kurangnya sosialisasi terutama untuk perempuan korban kekerasan yang berdomisili jauh dari lokasi P2TPA RDU seperti di daerah kabupaten harus menjadi perhatian. Keberadaan mitra kerja berupa SKPD terkait di daerah terbukti belum efektif dalam menyosialisasikan keberadaan P2TPA RDU.

P2TPA RDU dapat merekrut tenaga baru atau relawan atau pendamping untuk dijadikan perwakilan RDU yang disisipkan di badan terkait di kabupaten maupun di kecamatan seperti yang telah dijalankan oleh program lain seperti Program Keluarga Harapan (PKH). Hal ini jauh lebih efisien daripada harus membuka gedung baru perwakilan RDU terutama dari segi anggaran.

Selain itu, P2TPA RDU juga bisa memanfaatkan eks-korban/klien sebagai agen sosialisasi keberadaan P2TPA RDU di tempat mereka berdomisili agar cakupan program kebijakan ini lebih banyak lagi menjangkau sasaran kebijakan yakni perempuan korban kekerasan di DIY.

Masalah kurangnya kuantitas SDM di P2TPA RDU sejauh ini terutama konselor dapat dipecahkan dengan merekrut tenaga baru yang kompeten untuk mencukupi kebutuhan di P2TPA RDU agar pelayanan terhadap perempuan korban kekerasan di Provinsi DIY jauh lebih baik lagi ke depan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Akib, Haedar. 2010. Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana. *Ilmu Administrasi Universitas Negeri Makassar: Jurnal Administrasi Publik*, 1(1).
- Andersen, James E.. 1979. *Public Policy Making*. Holt Rinehart and Winton. New York.
- Aneta, Asna. 2010. Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan Di Kota Gorontalo. *Jurnal Administrasi Publik*, 1(1).
- BPPM. 2012. *Revisi dan Penambahan Rincian Data Penanganan Kasus kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak Korban Kekerasan*.
- BPPM. 2013. *Data Terpilah Gender dan Anak*. Bungin, Burhan. 2010. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Rajawali Pers. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Rajagrafindo Persada. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Penelitian Kualitatif*. Kencana. Jakarta.
- Cole, Martin dan Greg Parston. 2006. *Unlocking Public Value*. John Wiley & Sons, Inc. USA.
- Dye, Thomas R. 1979. *Undersatanding Public Policy*. Prentice Hall, Inc. New Jersey.
- Effendi, Sofian dan Masri Singarimbun. 1995. *Metode Penelitian Survei*. LP3ES. Jakarta.
- Grindle, S. Merilee. 1980. *Politics, Policy Implementation in the Thirld World*. Princeton University Press. New Jersey.
- Huda, Miftachul. 2009. *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial: Suatu Pengantar*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Jackson, Robert dan Georg Sorensen. 2005. *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Komnas Perempuan. 2010. *Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2009*. Diakses dari <http://www.komnasperempuan.or.id/wp-content/uploads/2013/09/CATAHU2009-VERSI-INDONESIA-2010.pdf>
- Komnas Perempuan. 2013. *Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2012*. Diakses dari <http://www.komnasperempuan.or.id/wp-content/uploads/2013/09/CATAHU2012-VERSI-INDONESIA-17sept2013.pdf>
- Purwanto, A. Erwan dan Dyah Ratih. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kompas.com. 2011. Kekerasan Kepada Wanita Naik 100 Persen. <http://health.kompas.com/read/2011/03/07/21110389/Kekerasan.Kepad.a.Wanita.Naik.100.Persen>
- Kompas.com. 2012. Naik, Kasus Kekerasan terhadap Perempuan. <http://female.kompas.com/read/2012/03/08/02254149/Naik.Kasus.Keke.rasan.terhadap.Perempuan>
- Liputan6.com. 2012. Angka Kekerasan terhadap Perempuan Meningkat. <http://news.liputan6.com/read/380861/angka-kekerasan-terhadap-perempuan-meningkat>
- Magali Bouchon, Technical Support Unit (STAO). 2009. Violence against women: gender, culture and societies. [http://www.redxlasalud.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fic\\_hero.DOC-485%232E%23.pdf](http://www.redxlasalud.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fic_hero.DOC-485%232E%23.pdf)
- Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 3 Tahun 2012 tentang *Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan*.

- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 66 Tahun 2012 tentang *Forum Perlindungan Korban Kekerasan*.
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 67 Tahun 2012 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Korban Kekerasan "Rekso Dyah Utami"*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang *Penyelenggaraan dan Kerja Sama Pemulihan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga*.
- Soetrisno, Loekman. 1997. *Kemiskinan, Perempuan dan Pemberdayaan*. Kanisius. Yogyakarta.
- Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Alfabeta. Bandung.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*. Alfa Beta. Bandung.
- Suharto, Edi. 2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Sebuah Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Refika Aditama. Bandung.
- Sulaeman, Munandar dan Siti Homzah. 2010. *Kekerasan Terhadap Perempuan: Tinjauan dalam Berbagai Disiplin Ilmu dan Kasus Kekerasan*. PT Refika Aditama. Bandung.
- Surat Keputusan Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat Nomor 188/0110 tentang *Pengangkatan Pengelola, Konselor, Pengasuh dan Sopir Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak DIY "Rekso Dyah Utami"*.
- Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 mengenai *Ratifikasi CEDAW*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 tentang *Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga*.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2012. Handbook for legislation on violence against women. <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20violence%20against%20women.pdf>
- Wahab, Solichin Abdul. 1991. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- WHO. 2006. Gender-Based Violence: In The Western Pacific Region. <http://www.wpro.who.int/publications/docs/ViolenceBook.pdf>
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori Proses dan Studi Kasus*. Media Pressindo. Yogyakarta.
- Winrock International. 2001. Prevention of Domestic Violence and Trafficking in Human Beings, Training Manual. [http://www.winrock.org/GENERAL/Publications/Dos\\_manual.pdf](http://www.winrock.org/GENERAL/Publications/Dos_manual.pdf)

# PANDUAN UNTUK PENULIS

Redaksi Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP) mengundang Anda untuk mengirimkan tulisan dan dimuat di jurnal ini. Ketentuan penulisan naskah adalah sebagai berikut.

## A. Tujuan dan Ruang Lingkup Jurnal

Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik adalah suatu jurnal multidisiplin berskala nasional yang mencakup berbagai pokok persoalan dalam kajian ilmu-ilmu administrasi publik. Secara khusus JKAP menaruh perhatian, namun tidak hanya terbatas, pada pokok-pokok persoalan tentang perkembangan ilmu kebijakan dan administrasi publik, administrasi pembangunan, otonomi daerah, birokrasi dan aparatur negara, desentralisasi, ilmu ekonomi dan studi pembangunan, manajemen publik, kebijakan dan pemerintahan, serta ilmu sosial lain mencakup ilmu kesehatan masyarakat, politik fiskal, dan perencanaan wilayah. Tujuan diterbitkannya jurnal ini adalah untuk menyebarkan pemikiran-pemikiran konseptual maupun hasil-hasil penelitian yang telah dicapai di bidang kebijakan dan administrasi publik.

## B. Ketentuan Umum Naskah

1. Naskah dapat berupa hasil penelitian, artikel berisi pemikiran dan penilaian terhadap buku, yang belum dan tidak akan dipublikasikan dalam media cetak lain.
2. Naskah harus asli, bukan jiplakan, dan tidak mengandung unsur plagiarisme. Dewan Redaksi akan langsung menolak naskah yang berindikasi plagiat.
3. Penulis memberikan informasi berupa nomor telepon, nama instansi, alamat instansi, dan alamat e-mail.

## C. Ketentuan Penulisan

1. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris baku dengan abstrak dalam Bahasa Inggris DAN Bahasa Indonesia. Abstrak tidak lebih dari 250 kata dengan disertai 3-5 istilah kunci (*keyword*).
2. Naskah berupa ketikan asli atau *soft copy* dengan panjang antara 15 sampai 25 halaman. Diketik di kertas ukuran A4, Times New Roman font 12, spasi ganda.
3. Judul diusahakan cukup informatif dan tidak terlalu panjang (maksimal 12 kata, ditulis dengan huruf kapital seluruhnya, peletakkan *center* dan ditebalkan.)
4. Naskah ditulis dengan sistematika jelas, penomoran menggunakan huruf Rowami dengan ketentuan sbb.:
  - a. Naskah yang berasal dari hasil penelitian mengikuti sistematika: Pendahuluan, Tinjauan Teori, Metode Penelitian, Hasil Analisis dan Diskusi, Penutup.
  - b. Naskah yang berupa wacana/pemikiran kritis mengikuti sistematika: Pendahuluan, Subjudul (subjudul 1, subjudul 2, dst.), Penutup.

- c. Naskah ditulis dengan menggunakan pedoman ilmiah (baik dalam hal judul karangan, judul tabel, daftar pustaka, kutipan, dll), mengikuti panduan pengutipan yang benar.
- d. Penulisan daftar pustaka mengikuti aturan APA-Harvard, ditulis dalam urutan abjad secara kronologis:
- i. Untuk buku: nama pengarang. tahun terbit. *judul*. edisi. nama penerbit. tempat terbit.  
Contoh:  
Hicman, G.R dan Lee, D.S. 2001. *Managing Human Resources in The Public Sectors: A Share Responsibility*. Harcourt Collage Publisher. Forth Worth.
  - ii. Untuk karangan dalam buku: nama pengarang. tahun. judul karangan. *judul buku*. nama editor. halaman permulaan dan akhir karangan. Contoh:  
Mohanty, P. K. 1999. Municipality Decentralization and Governance: Autonomy, Accountability and Participation. *Decentralization and Local Politics*. Editor S.N. Jan and P.C. Marthur. Sage Publication. New Delphi. 212-236.
  - iii. Untuk karangan dalam jurnal/majalah: nama pengarang. tahun. judul karangan. *judul jurnall/majalah*. volume(nomor). halaman permulaan dan halaman akhir karangan. Contoh:  
Dwiyanto, Agus. 1997. Pemerintahan yang Efisien, Tanggap dan Akuntabel: Kontrol atau Etika?. *JKAP*. 1(2): 1-4.
  - iv. Untuk karangan dalam pertemuan: nama pengarang. tahun. judul karangan. *nama pertemuan*. tempat pertemuan. waktu. Contoh:  
Utomo, Warsito. 2000. Otonomi dan Pengembangan Lembaga di Daerah. *Seminar Nasional Professional Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik*. Jurusan Administrasi Negara, FISIPOL UGM. Yogyakarta. 29 April 2000.
  - v. Untuk tulisan dari sumber online: nama pengarang. tahun. judul tulisan. *nama website*. tanggal akses. Contoh:  
Pusat Kurikulum. 2008. Model Pengembangan Kompetensi Bagi Sekolah Bertaraf Internasional. [http://www.slideshare.net/plashida/savedfiles?s\\_title=model-kur-sbi-puskur-14117222&user\\_login=caca29](http://www.slideshare.net/plashida/savedfiles?s_title=model-kur-sbi-puskur-14117222&user_login=caca29). Diakses 22 Mei 2013.