BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi merupakan tahapan yang sangat penting dan memiliki pengaruh besar dalam menentukan sejauh mana sebuah kebijakan dapat berhasil dalam menyelesaikan berbagai persoalan publik. Suatu kebijakan atau program tidak akan memberikan hasil yang maksimal apabila belum melalui proses implementasi, karena melalui tahap inilah kebijakan dapat dijalankan secara nyata sehingga mampu menghasilkan dampak yang sesuai dengan tujuan serta sasaran yang telah dirumuskan sejak awal.

Menurut Van Meter & Van Horn dalam Akbar et al. (2025), implementasi adalah upaya-upaya yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat maupun kelompok dari pemerintahan atau pihak swasta yang ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan proses krusial dalam siklus kebijakan publik yang mencerminkan tindakan nyata untuk mewujudkan keputusan-keputusan kebijakan ke dalam bentuk program, kegiatan, atau layanan yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat.

Kekerasan merupakan persoalan sosial yang hingga kini masih sering menjadi perhatian dan perbincangan di ruang publik. Perempuan dan anak kerap berada pada posisi yang rentan dan menjadi sasaran tindakan kekerasan, baik dalam bentuk fisik maupun psikis atau mental (Kertati, 2026). Dalam menjamin perlindungan terhadap perempuan dan anak, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam

Rumah Tangga, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak. Fenomena kekerasan terhadap perempuan dan anak khususnya di Kota Lhokseumawe, tidak terjadi karena satu faktor semata. Permasalahan ini berkaitan dengan latar belakang sejarah dan budaya yang berkembang dalam kehidupan sosial masyarakat, yang pada akhirnya melahirkan ketimpangan dan diskriminasi antara perempuan dan laki-laki maupun antara anak dan orang tua. Selain itu faktor pemahaman keagamaan dan kondisi ekonomi juga kerap menjadi alasan yang memperkuat dominasi atau kedudukan laki-laki dalam struktur keluarga dan masyarakat.

Perempuan pada hakikatnya berhak memperoleh perlindungan serta jaminan atas hak asasinya. Dalam berbagai kajian maupun pengaturan konvensi internasional, perempuan dikategorikan sebagai kelompok rentan, sejajar dengan anak-anak, kelompok minoritas, pengungsi, dan kelompok rentan lainnya. Pengelompokan ini didasarkan pada kondisi perempuan yang kerap berada pada posisi lemah dan kurang terlindungi, sehingga memiliki tingkat risiko yang lebih tinggi terhadap berbagai bentuk ancaman, termasuk tindak kekerasan dari pihak lain. Kondisi kerentanan tersebut juga menyebabkan perempuan memiliki tingkat ketakutan terhadap kejahatan (*fear of crime*) yang lebih tinggi dibandingkan laki-laki (Hasanah & Kurrahman, 2022). Setiap anak berhak mendapatkan perawatan, perlindungan, pendidikan, menerima perhatian, cinta dan kasih sayang seperti yang diatur dalam Pasal 28B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD) yang berbunyi: setiap anak berhak atas keberlangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Perempuan dan anak pada dasarnya memiliki hak serta martabat sebagai manusia yang melekat sejak lahir dan tidak dapat dirampas oleh siapa pun. Namun kenyataan di masyarakat perempuan dan anak masih sering berada pada posisi yang rentan dan kerap menjadi korban perlakuan tidak adil maupun tindak kekerasan. Berbagai kasus pelecehan dan kekerasan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat sehari-hari menunjukkan bahwa kelompok ini masih menjadi pihak yang paling sering terdampak (Yusrina & Sururie, 2022).

Permasalahan kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan isu serius karena tidak hanya melanggar Hak Asasi Manusia, tetapi juga menunjukkan masih adanya ketidakadilan dalam masyarakat. Di Kota Lhokseumawe jumlah kasus dalam kurun waktu 2020–2025 mengalami perubahan yang tidak stabil. Data DP3AP2KB mencatat 76 kasus pada tahun 2020, kemudian turun menjadi 39 kasus pada tahun 2021. Namun pada tahun 2022 angka tersebut kembali meningkat menjadi 75 kasus, lalu menurun menjadi 68 kasus pada tahun 2023. Pada tahun 2024 kasus kembali naik menjadi 71 dan pada tahun 2025 tercatat 70 kasus. Fluktuasi ini menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan dan anak masih terus terjadi dan belum menunjukkan penurunan yang konsisten, sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Jumlah Kasus Kekerasan Tehadap Perempuan dan Anak di Kota Lhokseumawe

No.	Tahun	Kategori		Total
		Perempuan	Anak	
1.	2020	45	31	76
2.	2021	28	11	39
3.	2022	38	37	75
4.	2023	31	37	68
5.	2024	35	36	71
6.	2025	28	42	70

Sumber: DP3AP2KB Kota Lhokseumawe Tahun 2020-2025

Berdasarkan Tabel 1.1 terlihat bahwa jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Lhokseumawe selama periode 2020–2025 menunjukkan tren yang fluktuatif dan belum mengalami penurunan secara konsisten. Setelah mengalami penurunan signifikan pada tahun 2021, angka kasus kembali meningkat pada tahun 2022 dan tetap berada pada kisaran yang relatif tinggi hingga tahun 2025. Jika ditinjau berdasarkan kategori, kasus kekerasan terhadap anak dalam beberapa tahun terakhir cenderung meningkat dan bahkan melampaui jumlah kasus pada perempuan, yang menunjukkan bahwa anak merupakan kelompok yang semakin rentan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Lhokseumawe masih menjadi persoalan serius yang memerlukan perhatian dan penanganan berkelanjutan.

Kekerasan terhadap anak dapat terjadi di berbagai lingkungan, termasuk keluarga yang seharusnya menjadi tempat aman bagi anak. Di Kota Lhokseumawe, pada Agustus 2026 Polres Lhokseumawe mengungkap dugaan kekerasan seksual terhadap seorang anak yang diduga dilakukan oleh ayah kandungnya. Terduga pelaku telah diamankan dan korban memperoleh pemeriksaan medis serta pendampingan psikologis selama proses hukum berlangsung (RRI.co.id, 2026). Selain itu, DP3AP2KB Kota Lhokseumawe mencatat bahwa sepanjang tahun 2025 terdapat 48 kasus kekerasan terhadap anak. Salah satu kasus yang ditangani merupakan kekerasan seksual yang dilakukan oleh paman kandung korban hingga menyebabkan korban melahirkan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kekerasan terhadap anak masih menjadi persoalan serius karena pelaku sering kali berasal dari lingkungan terdekat korban (RRI.co.id, 2026).

Berbagai kasus tersebut menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan dan anak masih menjadi persoalan serius di Kota Lhokseumawe dan membutuhkan penanganan yang sistematis melalui kebijakan dan program pemerintah daerah. Pemerintah Kota Lhokseumawe telah menetapkan Peraturan Wali Kota Lhokseumawe Nomor 28 Tahun 2024 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana. Dalam peraturan tersebut ditegaskan bahwa DP3AP2KB memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, termasuk pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak serta perlindungan khusus anak. Ketentuan ini menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan program dan layanan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di Kota Lhokseumawe.

Berdasarkan observasi awal peneliti melalui media massa diperoleh informasi bahwa kekerasan terhadap perempuan di Kota Lhokseumawe menunjukkan tren peningkatan. Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Lhokseumawe, Salahuddin, S.ST., M.S.M., menyampaikan bahwa kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) merupakan bentuk kekerasan yang paling sering terjadi, dengan pelaku umumnya merupakan orang terdekat korban. Faktor ekonomi disebut sebagai penyebab utama, meskipun terdapat faktor lain yang turut memengaruhi. Dalam pemberitaan tersebut dijelaskan bahwa masih banyak korban yang tidak melapor karena rasa takut, malu, serta kurangnya pengetahuan mengenai mekanisme pengaduan. DP3AP2KB melalui Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) telah menyediakan layanan

pengaduan 24 jam, pendampingan psikolog dan konselor, bantuan hukum hingga proses persidangan, serta fasilitas rumah aman bagi korban yang mengalami trauma berat. Upaya pencegahan juga dilakukan melalui sosialisasi ke desa-desa, sekolah, dan dayah, serta menjalin kerja sama lintas sektor dengan tokoh masyarakat, tokoh agama, dan lembaga hukum (RRI.co.id, 2025)

Program perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan yang dijalankan melalui UPTD PPA DP3AP2KB Kota Lhokseumawe mencakup kegiatan pencegahan dan penanganan. Bentuk pencegahan dilakukan melalui sosialisasi ke desa-desa, sekolah, dan dayah, serta diskusi bersama tokoh masyarakat, agama, dan adat. Bentuk penanganan diwujudkan melalui penyediaan layanan pengaduan 24 jam, pendampingan psikologis dan hukum hingga proses persidangan, serta penyediaan rumah aman bagi korban yang membutuhkan perlindungan khusus.

Berbagai upaya tersebut secara ideal diharapkan mampu menekan angka kekerasan terhadap perempuan dan anak serta meningkatkan keberanian korban untuk melaporkan kasus yang dialaminya. Sosialisasi yang dilakukan secara berkala diharapkan mampu meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya pencegahan kekerasan, sedangkan layanan pengaduan, pendampingan psikologis, bantuan hukum, dan kerja sama lintas sektor diharapkan dapat memberikan perlindungan serta penanganan yang optimal bagi korban. Namun demikian, keberadaan berbagai program dan layanan tersebut belum tentu menunjukkan bahwa implementasi kebijakan telah berjalan secara optimal. Keberhasilan suatu program tidak hanya ditentukan oleh tersedianya kebijakan dan

layanan, tetapi juga oleh bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan oleh organisasi pelaksana dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Data kasus tahun 2020–2025 menunjukkan bahwa angka kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Lhokseumawe masih bersifat fluktuatif dan belum mengalami penurunan secara konsisten. Setelah mengalami penurunan pada tahun 2021, jumlah kasus kembali meningkat pada tahun 2022 dan tetap berada pada angka yang relatif tinggi hingga tahun 2025. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun berbagai program perlindungan telah dilaksanakan, persoalan kekerasan terhadap perempuan dan anak masih menjadi tantangan yang memerlukan perhatian secara berkelanjutan. Selain itu, masih terdapat berbagai faktor yang dapat memengaruhi efektivitas pelaksanaan program, baik yang berasal dari internal organisasi pelaksana maupun dari kondisi sosial masyarakat.

Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan kajian lebih lanjut mengenai bagaimana implementasi Program Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dilaksanakan oleh DP3AP2KB Kota Lhokseumawe. Penelitian ini penting dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan program telah berjalan sesuai dengan tujuan kebijakan, mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat implementasinya, serta memberikan gambaran mengenai upaya yang dilakukan dalam memberikan perlindungan kepada perempuan dan anak korban kekerasan di Kota Lhokseumawe.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **"Implementasi Program Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di DP3AP2KB Kota Lhokseumawe".**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi program perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di DP3AP2KB Kota Lhokseumawe?
2. Apa saja hambatan yang dihadapi dalam implementasi program perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di DP3AP2KB Kota Lhokseumawe?

1.3 Fokus Penelitian

Adapun yang menjadi fokus peneliti ini adalah:

1. Implementasi program perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di DP3AP2KB Kota Lhokseumawe.
2. Penghambat yang dihadapi dalam implementasi program perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di DP3AP2KB Kota Lhokseumawe.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus dan rumusan masalah diatas maka tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi program perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di DP3AP2KB Kota Lhokseumawe.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji kendala yang dialami pada saat melakukan program perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di DP3AP2KB Kota Lhokseumawe.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis untuk sarana mengaplikasi ilmu dan mampu memperkaya konsep dan teori yang menyokong perkembangan ilmu pengetahuan, terkhususnya yang terkait dengan implementasi program perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di DP3AP2KB Kota Lhokseumawe.

2. Manfaat Praktis

   Hasil penelitian ini peneliti mengharapkan agar dapat memberikan pengetahuan bagi masyarakat umumnya dalam implementasi program perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di DP3AP2KB Kota Lhokseumawe.