

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Dewasa ini tak dapat dipungkiri bahwa tindak kekerasan semakin merajalela khususnya terhadap perempuan dan anak. Indonesia sebagai negara hukum berkewajiban memberikan jaminan perlindungan kepada setiap warga negaranya akan tetapi sebagai negara berkembang, Indonesia masih bermasalah dalam hal perlindungan terhadap perempuan dan anak karena pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Peraturan yang mengatur tentang hak asasi manusia di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Walaupun negara telah memiliki hukum tentang perlindungan HAM akan tetapi kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak selalu menjadi topik yang hangat dibicarakan, tetapi seiring dengan itu juga selalu sulit untuk diatasi atau dicegah. Data yang dihimpun oleh berbagai pihak menunjukkan bahwa kekerasan pada perempuan dan anak selalu meningkat dari tahun ke tahun, sehingga menjadi fenomena yang sangat mengkhawatirkan.

Berdasarkan data Catatan Tahunan Komnas Perempuan, angka kekerasan terhadap perempuan pada tahun 2012 sebesar 8.315 kasus, 2013 sebesar 11.719 kasus dan ditahun 2014 jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan meningkat signifikan yaitu sebesar 293.220 kasus<sup>1</sup>. Sedangkan angka kekerasan anak di Indonesia pun semakin meningkat setiap tahunnya. Meski Indonesia telah memiliki Undang-Undang Perlindungan Anak dan lembaga khusus yang melindungi anak-anak, tak dapat dipungkiri bahwa kasus kekerasan terhadap anak semakin meningkat. Seperti yang diberitakan di media massa, tahun 2012 ada 3.512 kasus kekerasan terhadap anak, tahun 2013 mengalami peningkatan menjadi 4.311 kasus kekerasan terhadap anak dan ditahun 2014 ada 5.066 serta tahun 2015 hingga juli sekitar 6.006 kasus kekerasan terhadap anak.<sup>2</sup>

Pada tahun 2014 Kabupaten Kulon Progo mendapatkan Apresiasi Kabupaten Peduli HAM di tingkat Nasional yang diberikan oleh Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham). Penghargaan kepada Kabupaten Kulon Progo diberikan atas upaya Pemerintah Kabupaten dalam membina dan mengembangkan Kabupaten Kulon Progo sebagai Kabupaten Peduli HAM yang di antaranya pemenuhan hak hidup, hak mengembangkan diri, hak atas kesejahteraan, hak atas rasa aman dan hak perempuan. Selain penghargaan tersebut, penghargaan juga diraih oleh Kabupaten Kulon Progo sebagai Kabupaten Layak Anak Tingkat Pratama Tahun 2015 yang diberikan oleh

---

<sup>1</sup> [www.komnasperempuan.or.id](http://www.komnasperempuan.or.id), diakses pada 15 November 2015.

<sup>2</sup> Republika Online. 2015. Indonesia Darurat Kekerasan pada Anak. (diakses 16 Oktober 2015) Ditemukan pada: <http://m.republika.co.id/berita/koran/hukum-koran/15/08/03/nshvh4-indonesia-darurat-kekerasan-pada-anak>.

Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sehingga dengan penghargaan tersebut dapat meningkatkan kinerja Pemerintah Kabupaten dalam mencegah, menghentikan dan menghapus tindakan kekerasan kepada anak serta memperbaiki status kesehatan terhadap anak-anak dan meningkatkan pelayanan pendidikan kepada anak-anak.

Berdasarkan angka kekerasan terhadap perempuan dan anak dalam lima tahun terakhir mengalami peningkatan disebabkan semakin tahun kesadaran masyarakat untuk melapor kasus kekerasan semakin tinggi. Data yang ditunjukkan di sebuah kabar berita Tribun Jogja bahwa pada tahun 2011 terdapat 59 kasus yang diantaranya 32 kasus kekerasan terhadap perempuan dan 27 kekerasan terhadap anak. Penurunan memang terjadi pada tahun 2012, dimana terdapat 53 kasus di antaranya 26 kasus terhadap perempuan dan 27 kasus kekerasan terhadap anak<sup>3</sup>. Pada tahun 2013, Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemerintahan Desa Perempuan dan Keluarga Berencana (BPMPPDKB) mengatakan bahwa angka kekerasan meningkat menjadi 79 kasus di antaranya 40 kasus kekerasan terhadap perempuan dan 39 kasus terhadap anak sedangkan pada tahun 2014 meningkat lagi sebanyak 92 kasus diantaranya 54 kasus kekerasan terhadap perempuan dan 38 kasus kekerasan terhadap anak 27 kasus diantaranya kasus kekerasan seksual dan kekerasan terhadap perempuan dan anak meningkat di tahun 2015 yaitu 100 kasus yang

---

<sup>3</sup> Tribunjogja. 2015. Kasus Kekerasan pada Perempuan Meningkat di Kulonprogo. (diakses 15 Oktober 2015). Ditemukan pada: <http://jogja.tribunnews.com/2015/04/03/kasus-kekerasan-pada-perempuan-meningkat-di-kulonprogo>.

diantaranya 52 kasus korban kekerasan terhadap anak dan 48 kasus korban kekerasan terhadap perempuan 26 diantaranya kekerasan psikologis.

Seperti yang di himpun media kedaulatan rakyat bahwa pada tahun 2015 tersebut kasus kekerasan terhadap anak lebih kepada kekerasan seksual sedangkan perempuan lebih banyak terjadi dilingkup rumah tangga (KDRT)<sup>4</sup>. Sehingga pada tahun 2013, pihak Pemerintah Kabupaten Kulon Progo membentuk lembaga untuk melindungi serta menangani para korban kekerasan terutama perempuan dan anak yang ditegaskan oleh adanya Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 66 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak bahwa pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak merupakan salah satu urusan wajib yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten.

Hal ini juga telah dijelaskan bahwa fungsi P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak) sebagai Unit Pelaksana Teknis dari BPMPDPKB yang melakukan jejaring kerjasama antar Instansi Pemerintah yang mana Jejaring tersebut bernama Jejaring Penanganan Korban Kekerasan Perempuan dan Anak yaitu terdiri dari RSUD, Polres, Jaksa, Puskesmas, dan lain sebagainya sesuai dengan tugas dan wewenang untuk melindungi dan menangani para korban kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kabupaten Kulon Progo. Dengan adanya lembaga ini diharapkan korban kekerasan yang menimpa perempuan dan anak tidak meningkat lagi setiap tahunnya serta penghargaan yang pernah diraih bisa dipertahankan.

---

<sup>4</sup> Kedaulatan Rakyat Online. 2015. Tinggi, KDRT dan Kekerasan Seksual di Kulonprogo. (Diakses 30 November 2015). Ditemukan pada: <http://krjogja.com/m/read/251882/tinggi-kdrt-dan-kekerasan-seksual-di-kulonprogo.kr>.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, untuk itulah penelitian skripsi ini dilakukan dengan harapan untuk mengetahui sejauh mana Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati tentang Penanganan Korban Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak tahun 2015 untuk mewujudkan programnya sesuai dengan tujuannya berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 66 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Bagaimana Implementasi Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 66 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Dalam Penanganan Korban Kekerasan Perempuan dan Anak Tahun 2015 ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 66 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Dalam Penanganan Korban Kekerasan Perempuan dan Anak Tahun 2015.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **a. Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan dapat berguna bagi mahasiswa sebagai referensi dalam melakukan kajian terhadap Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 66 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu

Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Dalam Penanganan Korban Kekerasan Perempuan dan Anak Tahun 2015.

#### **b. Praktis**

Bagi penulis, manfaat praktis yang diharapkan adalah dapat menambah pengetahuan dan wawasan serta dapat mengaplikasikan teori yang telah diperoleh selama perkuliahan. Bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam penelitian ini, penulis berharap dapat meningkatkan Kinerja Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak.

### **1.5. Kerangka Teori**

#### **1.5.1 Implementasi Kebijakan Publik**

##### **a. Pengertian Kebijakan Publik**

Dilihat dari perspektif instrumental, kebijakan publik adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public values*). Ada beberapa pakar yang berpendapat mengenai kebijakan publik, yaitu :

1. *Willy N. Dunn* yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

2. *RC. Chandler* dan *JC. Plano*, kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik.<sup>5</sup>

Dari beberapa pendapat para pakar mengenai kebijakan publik, maka secara sederhana kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. Segala sesuatu maksudnya kebijakan publik berkenaan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan hubungan antar warga maupun antara warga dengan pemerintah.<sup>6</sup>

Secara umum implementasi kebijakan menurut Dr. Suranto, M. Pol dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu atau kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan dalam kebijakan. Secara sederhana kegiatan implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan penjabaran rumusan kebijakan yang bersifat konkrit atau dengan kata lain pelaksanaan keputusan (formulasi) kebijakan yang menyangkut aspek manajerial dan teknis proses implementasi akan dimulai setelah tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah disusun, serta dana telah tersedia dan disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Inu Kencana Syafii, et al. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT Rineka Cipta. Hlm.107

<sup>6</sup> Riant Nugroho Dwijowijoto. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo. Hlm. 3-4

<sup>7</sup> Dyah Mutiarin dan Arif Zaenudin. 2014. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan: Penelusuran Konsep dan Teori*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm. 19

Ada beberapa para ahli yang mendefinisikan mengenai implementasi kebijakan, yaitu :

1. Mazmanian dan Sabatier (dalam Abdul Wahab, 1990: 123) menjelaskan konsep implementasi kebijakan bahwa “Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dijalankan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa”.
2. Goggin et.al (1990) dalam bukunya *Implementation: Theory and Practice* mengidentifikasi tiga generasi studi implementasi kebijakan. Generasi pertama sangat diwarnai oleh aliran tahun 1970-an yang bernada pesimistik karena fakta banyaknya kegagalan implementasi. Generasi pertama tidak memunculkan teori atau hipotesis. Namun generasi pertama ini memberikan sumbangan dalam bentuk kepedulian luas para ilmuwan terhadap kepentingan publik. Kemudian untuk generasi kedua studi implementasi mulai memunculkan serangkaian kerangka teoretik dan hipotesis. Periode ini ditandai dengan perdebatan antara model pendekatan *Top-down* dan pendekatan *Bottom up*. Sedangkan generasi ketiga studi implementasi mencoba menjembatani kesenjangan antara kedua model pendekatan tersebut dengan



menggabungkan kedua pendekatan dalam model teoretiknya yang disebut model pendekatan *hybrid*.<sup>8</sup>

Secara umum, berdasarkan cara para peneliti Generasi II memahami dan menjelaskan permasalahan implementasi, dapat dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu para pendekatan *top-down* dan *bottom-up*.<sup>9</sup>

#### 1. Pendekatan *top-down*

Pendekatan ini menggunakan logika berfikir dari “atas” kemudian melakukan pemetaan “ke bawah” untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Pendekatan ini seringkali disebut “*policy centered*” karena fokus perhatian peneliti hanya tertuju pada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta-fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuannya atau tidak (cf. Hogwood and Gunn, 1984).<sup>10</sup>

Secara garis besar, tahapan-tahapan kerja para peneliti Generasi II yang menggunakan pendekatan *top-down* biasanya adalah sebagai berikut:

- 1) Memilih kebijakan yang akan diuji.
- 2) Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan.

---

<sup>8</sup> Ibid, hlm. 19-20.

<sup>9</sup> Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media. Hlm 37.

<sup>10</sup> Ibid. Hlm. 37.

- 3) Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan.
- 4) Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran dengan baik.
- 5) Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan tersebut memiliki manfaat bagi kelompok sasaran.
- 6) Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima. Analisis kemudian diarahkan untuk mengetahui apakah dampak yang muncul tersebut beimplikasi terhadap terwujudnya tujuan kebijakan sebagaimana ditetapkan dalam dokumen kebijakan.

Dengan langkah-langkah kerja sebagaimana di atas, maka penelitian yang bersifat *top-down* lebih tepat dipakai untuk menilai efektivitas implementasi suatu kebijakan, yaitu untuk memastikan apakah tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat tercapai di lapangan atau tidak.<sup>11</sup>

#### **b. Ciri dan Jenis Kebijakan Publik**

Kebijakan publik pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas (*a unique activity*), dalam artiannya mempunyai ciri-ciri tertentu yang agaknya tidak dimiliki oleh kebijakan jenis lain. Menurut David Easton ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu lazimnya dipikirkan, didesain, dirumuskan, dan diputuskan oleh orang-orang yang memiliki otoritas (*public authorities*)

---

<sup>11</sup> Ibid, Hlm. 37-39.

dalam sistem politik (eksekutif, legislator, hakim, administrator, dan sejenisnya). Adapun ciri-ciri kebijakan publik yaitu:<sup>12</sup>

1. Kebijakan publik mengarah pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan yang saling berkait dan berpola.
3. Kebijakan itu dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah untuk menyelesaikan suatu masalah tertentu. Sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apa pun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah itu sebenarnya justru amat diperlukan.

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandangannya masing-masing. James Anderson menyampaikan kategori tentang kebijakan publik tersebut sebagai berikut :<sup>13</sup>

- a. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

---

<sup>12</sup> Solichin Abdul Wahab. 2015. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm. 17

<sup>13</sup> Suharno. 2013. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses dan analisis Kebijakan*. Yogyakarta: Ombak. Hlm. 15

- b. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan re-distributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelanggaran terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- c. Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran. Kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- d. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

**c. Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

Menurut Goggin et al. (1990), kebijakan diasumsikan sebagai suatu “pesan” dari pemerintah federal (pusat) kepada pemerintah daerah. Keberhasilan implementasi pesan tersebut sangat dipengaruhi oleh tiga hal pokok:

1. Isi kebijakan (*the content of the policy message*)
2. Format kebijakan (*the form of the policy message*)
3. Reputasi aktor (*the reputation of the communicators*)

Isi kebijakan meliputi sumberdaya, manfaat kebijakan, serta keterlibatan publik. Format kebijakan terdiri dari kejelasan kebijakan (*policy clarity*), konsistensi kebijakan (*policy consistency*), frequency serta penerimaan isi kebijakan (*receipt of message*). Sedangkan *reputation of communicators* terdiri dari legitimasi dan kredibilitas aktor-aktor pemerintah daerah.<sup>14</sup>

#### **d. Model Teori Implementasi Kebijakan**

##### **1. Model George C. Edwards III**

Menurut Edwards III , studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik termasuk di dalamnya kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

*“The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects”*

---

<sup>14</sup> Solichin Abdul Wahab. Op.Cit. 2015. Hlm. 89-90.

Dalam bukunya yang berjudul *“Implementing Public Policy”*, Edward mengemukakan pendapatnya bahwa terdapat empat faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap kecenderungan) dan struktur birokrasi.

*“Four critical factors or variables in implementing public policy: communication, resources, disposition or attitudes, and bureaucratic structure”.*

Adapun secara terperinci Edwards III menjelaskan keempat faktor tersebut sebagai berikut:

#### 1. Komunikasi

Agar implementasi dapat efektif penanggungjawab implementasi sebuah keputusan harus mengetahui apa yang mesti dilakukan. Dalam mengimplementasikan kebijakan, perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus ditransmisikan kepada personal yang tepat dan perintah harus jelas, akurat dan konsisten.

#### 2. Sumber Daya

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara efektif maka dibutuhkan sumber daya yang cukup. Implementasi kebijakan akan tidak efektif apabila para implementor kekurangan sumber daya yang penting untuk melaksanakan kebijakan. *“Implementation orders may be accurately transmitted, clear and consistent, but if there is lack of resources, implementation is likely to be ineffective”.* (Edwards III). Sumber daya yang penting untuk implementasi kebijakan meliputi staf dengan jumlah

yang sesuai dan dengan keahlian yang memadai dan relevan dengan implementasi kebijakan, kewenangan dan fasilitas.

### 3. Disposisi (Sikap Kecenderungan)

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian juga sebelumnya apabila sikap-sikap dan perspektif implementor berbeda dari pembuatan keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

### 4. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan struktur organisasi yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan sebuah prosedur operasional yang standard (*Standard Operational Procedures* atau SOP). SOP diperlukan sebagai pedoman operasional bagi setiap implementor kebijakan. Selain itu, struktur organisasi birokrasi juga harus dirancang sedemikian rupa untuk menghindari prosedur yang terlalu panjang dan berbelit-belit serta tentunya untuk memudahkan pengawasan.

Dari beberapa model implementasi kebijakan oleh para pakar yang ada, maksud dan tujuannya sama yaitu ingin melihat/mengukur keberhasilan suatu kebijakan ketika diimplementasikan, namun berkaitan dengan penelitian terhadap implementasi kebijakan peraturan bupati kulon progo

nomor 66 tahun 2013 tentang pembentukan P2TP2A dalam melayani korban kekerasan dirasa teori yang sesuai dengan penelitian yang peneliti ambil yakni teori yang dikemukakan oleh George Edwards III, karena untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan dalam kajian tahapan kerja yang dilakukan yaitu dengan menggunakan pendekatan melalui pemetaan dari atas ke bawah (*Top Down*). Dengan mengkaitkannya terhadap implemementasi peraturan bupati kulon progo dalam melayani para korban kekerasan, diperlukan adanya komunikasi yang baik antara penyelenggara layanan dengan penerima layanan agar implemementasi dapat terlaksana dengan baik, kemudian sumber daya dan kemampuan yang dimiliki oleh para penyelenggara layanan harus memadai, lalu disposisi (sikap kecenderungan) penyelenggara layanan yang baik agar implementasi kebijakan dapat berjalan efektif dan terakhir yaitu struktur birokrasi dari penyelenggara layanan terhadap korban kekerasan yang termasuk di dalamnya yaitu UPT Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak sebagai pelaksana dalam memberikan pelayanan terhadap korban tindak kekerasan diharapkan dapat berjalan secara optimal agar implemementasi kebijakan dapat berjalan efektif.

### **1.5.2. Tindak Kekerasan Perempuan dan Anak**

#### **a. Pengertian Kekerasan**

Menurut Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer, kekerasan adalah perih atau sifat keras, paksaan, perbuatan yang menyebabkan kerusakan fisik atau barang orang lain. Sedangkan Kamus Webster mendefinisikan



kekerasan sebagai penggunaan kekuatan fisik untuk melukai atau menganiaya, perlakuan atau prosedur yang kasar serta keras. Dilukai atau terluka dikarenakan penyimpangan, pelanggaran atau perkataan tidak senonoh atau kejam. Sesuatu yang kuat, bergolak atau hebat dan cenderung menghancurkan atau memaksa. Dapat muncul berupa perasaan yang diekspresikan dengan penuh emosional, termasuk hal-hal yang timbul dari aksi atau perasaan tersebut.<sup>15</sup>

Menurut Richard J. Galles (2004), *child abuse* atau tindak kekerasan terhadap anak adalah perbuatan di sengaja yang menimbulkan kerugian atau bahaya terhadap anak-anak secara fisik maupun emosional. Sementara itu, menurut Barker (1987), yang dimaksud dengan kekerasan terhadap anak adalah tindakan yang melukai berulang-ulang, baik secara fisik maupun emosional kepada anak yang seharusnya dilindungi dan tergantung, melalui desakan hasrat, hukuman badan yang tak terkendali, degradasi dan cemoohan yang permanen atau kekerasan seksual, dimana hal ini biasanya dilakukan para orang tua atau pihak lain yang seharusnya merawat dan melindungi anak-anak itu.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Munandar Sulaeman dan Siti Homzah. 2010. *Kekerasan Terhadap Perempuan: Tinjauan dalam Berbagai Disiplin Ilmu & Kasus Kekerasan*. Bandung: PT Refika Aditama. Hlm. 51.

<sup>16</sup> Bagong Suyanto. 2010. *Masalah Sosial Anak*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hlm. 48

Sementara itu, Deklarasi tentang Eliminasi Kekerasan terhadap Perempuan pada tahun 1993 mendefinisikan kekerasan terhadap perempuan sebagai berikut:

*“Kekerasan terhadap perempuan adalah segala bentuk tindak kekerasan berbasis gender yang berakibat atau mungkin berakibat, menyakiti secara fisik, seksual, mental atau penderitaan terhadap perempuan; termasuk ancaman dari tindakan tersebut, pemaksaan atau perampasan semena-mena kebebasan, baik yang terjadi di lingkungan masyarakat maupun dalam kehidupan pribadi”*.<sup>17</sup>

Kekerasan terhadap perempuan bisa terjadi dimana saja, kapan saja, dan oleh siapa saja. Akan tetapi, sangat mengherankan bahwa banyak kekerasan yang terjadi di rumah tangga dan kebanyakan kekerasan tersebut dilakukan oleh seorang yang dekat dan dikenal baik oleh korban. Menurut Moors, kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga (KDRT) bisa disebabkan oleh ketergantungan ekonomi istri kepada suaminya, karena istri mungkin akan direndahkan oleh suami.<sup>18</sup>

## **b. Bentuk-Bentuk Kekerasan**

### **1. Bentuk Kekerasan terhadap Anak**

Dari klasifikasi yang dilakukan oleh para ahli, ada 4 bentuk tindakan kekerasan atau pelanggaran terhadap hak anak, yaitu :

---

<sup>17</sup> Munandar Sulaeman dan Siti Homzah. Op.Cit. 2010. Hlm. 60.

<sup>18</sup> Fathul Djannah, et.al. 2003. *Kekerasan Terhadap Istri*. Yogyakarta: LKiS. Hlm.2.

- **Kekerasan Fisik**

Bentuk kekerasan jenis ini paling mudah dikenali. Terkategorisasi sebagai kekerasan jenis ini adalah menampar, menendang, memukul/meninju, mencekik, mendorong, menggigit, membenturkan, mengancam dengan benda tajam dan sebagainya. Korban kekerasan jenis ini biasanya tampak secara langsung pada fisik korban seperti; luka memar, berdarah, patah tulang, pingsan, dan bentuk lain yang kondisinya lebih berat.

- **Kekerasan Psikis**

Kekerasan jenis ini tidak begitu mudah untuk dikenali. Akibat yang dirasakan oleh korban tidak memberikan bekas yang nampak bagi orang lain. Dampak kekerasan jenis ini akan berpengaruh pada situasi perasaan tidak aman dan nyaman, menurunnya harga diri serta martabat korban. Wujud konkret kekerasan jenis ini adalah; penggunaan kata-kata kasar, penyalahgunaan kepercayaan, memermalukan orang di depan orang lain atau di depan umum, melontarkan ancaman dengan kata-kata, dan sebagainya. Akibat adanya perilaku tersebut biasanya korban akan merasa rendah diri, minder, merasa tidak berharga, dan lemah dalam membuat keputusan.

- **Kekerasan Seksual**

Jenis kekerasan dalam kategori ini adalah segala tindakan yang muncul dalam bentuk paksaan atau mengancam untuk melakukan hubungan seksual (*sexual intercourse*), melakukan penyiksaan atau

bertindak sadis serta meninggalkan seseorang termasuk mereka yang tergolong masih berusia anak-anak setelah melakukan hubungan seksual. Segala perilaku yang mengarah pada tindakan pelecehan seksual terhadap anak-anak, baik disekolah, di dalam keluarga, maupun disekitar tempat tinggal anak-anak juga termasuk dalam kategori kekerasan atau pelanggaran hak anak jenis ini. Kasus pemerkosaan anak, pencabulan yang dilakukan oleh guru, orang lain, bahkan orang tua tiri yang sering terekspos dalam pemberitaan berbagai media massa merupakan contoh konkret kekerasan bentuk ini.

- **Kekerasan Ekonomi**

Kekerasan jenis ini sangat sering terjadi dilingkungan keluarga. Perilaku melarang pasangan untuk bekerja atau mencampuri pekerjaan pasangan, menolak memberikan uang atau mengambil uang serta mengurangi jatah belanja bulanan merupakan contoh konkret bentuk kekerasan ekonomi. Pada anak-anak, kekerasan jenis ini sering terjadi ketika orang tua memaksa anak yang masih berusia dibawah umur untuk dapat memberikan kontribusi ekonomi keluarga, sehingga fenomena penjual Koran, pengamen jalanan, pengemis anak, dan lain-lain kian merebak terutama di perkotaan.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Bagong Suyanto. Op.Cit. 2010. hlm. 29-30

## **2. Bentuk Kekerasan terhadap Perempuan**

Secara spesifik bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan yang tertuang dalam Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (*Declaration on the Elimination of Violence against Women*), yang di adopsi Majelis PBB tahun 1993, pada pasal 2 adalah sebagai berikut:

- **Tindak kekerasan secara fisik, seksual dan psikologis yang terjadi dalam keluarga.**

Tindakan kekerasan ini biasanya seperti pemukulan, penyalahgunaan seksual atas anak-anak perempuan dalam rumah tangga, kekerasan yang berhubungan dengan mas kawin (mahar), perkosaan dalam perkawinan, perusakan alat kelamin perempuan, dan praktik-praktik kekejaman tradisional lain terhadap perempuan diluar hubungan suami-istri, serta kekerasan yang berhubungan dengan eksploitasi.

- **Kekerasan secara fisik, seksual dan psikologis yang terjadi dalam masyarakat luas.**

Tindakan kekerasan ini biasanya seperti perkosaan, penyalahgunaan seksual, pelecehan, dan ancaman seksual ditempat kerja, dalam lembaga-lembaga pendidikan dan sebagainya.

- **Kekerasan secara fisik, seksual dan psikologis yang dilakukan atau dibenarkan oleh negara.**

Tindakan kekerasan ini biasanya pelanggaran-pelanggaran hak asasi perempuan dalam pertentangan antar kelompok, dalam situasi

konflik bersenjata, berkait dengan antara lain pembunuhan, perkosaan, perbudakan seksual dan kehamilan paksa.<sup>20</sup>

### c. Faktor Penyebab Kekerasan

#### 1. Faktor Penyebab *Child Abuse*

Menurut Jalaludin Rakhmat (1998), secara garis besar ada tiga faktor sosial yang menjadi penyebab terjadinya kasus *child abuse* tetap marak di masyarakat, di antaranya adalah:

- Tidak adanya kontrol sosial terhadap terjadinya kasus atau tindakan kekerasan terhadap anak-anak. Misalnya, seorang bapak yang mencambuk anaknya dengan sabuk atau memukul dengan keras kepala anaknya, ia tetap tidak akan dipersoalkan oleh tetangganya kecuali mungkin hanya menggunjingkan selama anak itu tidak meninggal dunia atau selama tidak dilaporkan ke polisi.
- Adanya hubungan hierarki sosial di masyarakat yang acap kali menempatkan anak pada anak tangga terbawah. Orang dewasa cenderung memiliki hak untuk memperlakukan anak-anak sesuka hati mereka, sementara anak sendiri seolah tidak memiliki hak apapun, baik itu hak untuk bersuara atau hak untuk protes.
- Ketimpangan sosial dan struktur sosial-ekonomi yang menindas acap kali melahirkan semacam kultur kekerasan, khususnya di kalangan keluarga miskin.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Fathul Djannah, et.al. Op.Cit. 2003. Hlm. 12-13.

<sup>21</sup> Bagong Suyanto. Op.Cit. 2010. hlm. 71

Dari apa yang disampaikan oleh Jalaludin Rakhmat (1998) di atas memperlihatkan bahwa kondisi yang melatar belakangi kemungkinan terjadinya tindak kekerasan pada anak-anak, selain bersifat struktural, ternyata acap kali juga bersifat situasional. Seperti hasil temuan studi dari Heddy Shri Ahimsa Putra (1999), bahwa sebab terjadinya tindak kekerasan terhadap anak umumnya sangat situasional dan bersifat pribadi. Artinya, suatu tindak kekerasan tertentu terjadi pada anak karena dia berada dalam kondisi dan situasi tertentu berinteraksi dengan individu lain (orang dewasa) yang tengah berada pada kondisi tertentu pula.

## **2. Faktor Penyebab Kekerasan terhadap Perempuan**

Secara sederhana, terdapat enam faktor yang menyebabkan terjadinya kekerasan terhadap perempuan yaitu:

1. Fakta bahwa laki-laki dan perempuan tidak diposisikan setara dalam masyarakat.
2. Masyarakat masih membesarkan anak lelaki dengan didikan yang bertumpukan pada kekuatan fisik, yaitu untuk menumbuhkan keyakinan bahwa mereka harus kuat dan berani serta tidak toleran.
3. Budaya yang mengkondisikan perempuan atau istri tergantung kepada laki-laki atau kepada suami, khususnya secara ekonomi.
4. Persepsi tentang kekerasan yang terjadi dalam rumah tangga yang dianggap harus ditutup karena termasuk wilayah privat suami-istri dan bukan sebagai persoalan sosial.

5. Pemahaman yang keliru terhadap ajaran agama tentang penghormatan pada posisi suami, tentang aturan mendidik istri, dan tentang ajaran kepatuhan istri kepada suami.
6. Kondisi kepribadian dan psikologis suami yang tidak stabil dan tidak benar.

### **1.5.3. Perlindungan Perempuan dan Anak**

Menurut Deputi Perlindungan Perempuan Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak RI, bahwa ada 4 Indikator Prinsip Perlindungan yaitu:<sup>22</sup>

1. Setiap anggota keluarga adalah subyek atas hak-haknya.
2. Setiap orang tua dibebani tanggung jawab untuk hidup dan tumbuh kembang anak/anggota keluarga.
3. Masyarakat harus berpartisipasi dalam tanggung jawab orang tua dan kewajiban negara.
4. Negara berkepentingan terhadap kualitas setiap warga dan hak-haknya.

#### **a. Perlindungan terhadap Perempuan**

Perlindungan terhadap anak dan perempuan, merupakan hak asasi yang harus diperoleh. Sehubungan dengan hal ini, Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, menentukan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pernyataan dari pasal

---

<sup>22</sup> Putri Negara Siregar. Perlindungan Hak Tenaga Kerja Perempuan. 2010. Ditemukan pada: [www.academia.edu/8324774/DEPUTI\\_PERLINDUNGAN\\_PEREMPUAN\\_KEMENTERIAN\\_PEMBERDAYAAN\\_PEREMPUAN\\_DAN\\_PERLINDUNGAN\\_ANAK\\_RI](http://www.academia.edu/8324774/DEPUTI_PERLINDUNGAN_PEREMPUAN_KEMENTERIAN_PEMBERDAYAAN_PEREMPUAN_DAN_PERLINDUNGAN_ANAK_RI). Diakses 28 Desember 2015 jam 23.06 WIB).



tersebut, menunjukkan tidak ada perbedaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan bagi semua warga negara, baik wanita, pria, dewasa dan anak-anak dalam mendapat perlindungan hukum.<sup>23</sup>

Dampak kekerasan terhadap perempuan pada umumnya sangat berpengaruh pada kehidupan korban untuk selanjutnya. Oleh karena itu negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan memenuhi hak-hak lain yang sepatutnya dapat dinikmati oleh korban. Konsiderans Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT) menyebutkan bahwa korban kekerasan dalam rumah tangga, yang kebanyakan adalah perempuan harus mendapat perlindungan dari negara dan/atau masyarakat agar terhindar dan terbebas dari kekerasan atau ancaman kekerasan, penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat kemanusiaan.<sup>24</sup>

Adapun perlindungan yang berhak diterima oleh korban kekerasan dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT), antara lain:

- Perlindungan dari pihak keluarga, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, advokat, lembaga sosial, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan perintah perlindungan dari pengadilan.
- Pelayanan kesehatan sesuai dengan kebutuhan medis.
- Penanganan secara khusus berkaitan dengan kerahasiaan korban.

---

<sup>23</sup> Maidin Gultom. 2012. *Perlindungan Hukum Terhadap Anak dan Perempuan*. Bandung: PT Refika Aditama. Hlm. 98.

<sup>24</sup> Munandar Sulaeman dan Siti Homzah. Op.Cit. 2010. hlm. 85.

- Pendampingan oleh pekerja sosial dan bantuan hukum pada setiap tingkat proses pemeriksaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Pelayanan bimbingan rohani.

#### **b. Perlindungan terhadap Anak**

Mengingat maraknya tindak kekerasan yang terjadi terhadap anak, sesungguhnya bukan sekedar problem psikologis yang hanya terjadi dilingkungan keluarga yang *broken home*, orang tua yang frustrasi, dan keluarga miskin tak kuat menanggung tekanan hidup, melainkan hal ini adalah merupakan sebuah masalah sosial yang membutuhkan perhatian kolektif dari seluruh komponen masyarakat.

Dengan menyadari bahwa jumlah anak yang menjadi korban kekerasan dan perlakuan yang salah makin meluas dari hari ke hari, sebagai sebuah negara hukum, Indonesia sendiri sebenarnya telah 10 tahun lebih meratifikasi konvensi hak anak (KHA) dan telah pula memiliki Undang-Undang Perlindungan Anak yang memiliki pasal yang secara normatif menjamin upaya pemenuhan hak anak. Undang-Undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Di dalam pasal 2 UU 23/2002 ada pun prinsip-prinsip yang harus dipegang oleh negara dan masyarakat Indonesia dalam rangka memberikan perlindungan terhadap anak adalah:<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Ismantoro Dwi Yuwono. 2015. *Penerapan Hukum dalam Kasus Kekerasan Seksual Terhadap Anak*. Jakarta: Pustaka Yustisia. Hlm. 56

- Prinsip-prinsip non diskriminasi
- Kepentingan terbaik bagi anak
- Hak untuk hidup
- Kelangsungan hidup
- Perkembangan dan penghargaan terhadap pendapat anak.

Untuk memberikan perlindungan dan menghargai anak sebagai bagian dari warga masyarakat yang memiliki hak untuk berpartisipasi dan berdaya, serta tidak terjadi proses dehumanisasi yang makin parah dan memojokkan anak, beberapa langkah yang perlu dikembangkan adalah:

- Menyusun sebuah strategi dan langkah aksi yang benar-benar nyata untuk membongkar dikhotomi domestik publik dalam persoalan anak.
- Menumbuhkan kepekaan elite politik dan aparat di birokrasi pemerintah terhadap persoalan kelangsungan masa depan anak.
- Memperoleh platform politik tentang pentingnya investasi yang signifikan bagi kegiatan dan fasilitas pelayanan dasar bagi anak-anak, seperti pendidikan, kesehatan, gizi, perlindungan hukum dari perlakuan salah, diskriminasi, dan eksploitasi, serta perhatian yang serius terhadap anak.
- Menumbuhkan potensi swakarsa dan mendorong proses pembentukan mekanisme penanganan anak yang bersifat

kontekstual, khususnya ditingkat komunitas melalui bantuan LSM dan lain sebagainya.<sup>26</sup>

## 1.6. Definisi Konseptual

Agar analisis dapat dilakukan dengan baik dan kesimpulan yang ditarik tepat, perlu konsep untuk analisis makna yang jelas dan konsisten. Untuk itu diperlukan definisi konseptual. Definisi konseptual adalah definisi dalam konsepsi peneliti mengenai sebuah variabel. Definisi berada dalam pikiran peneliti berdasarkan pemahamannya terhadap teori. Informasi teori mengenai variabel membentuk bangunan konsep tentang variabel dalam pikiran peneliti. Bangunan konsep tentang variabel dinyatakan oleh peneliti dalam bentuk sebuah definisi konseptual.<sup>27</sup>

Teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori implementasi kebijakan publik dari George C. Edwards III. Edward mengatakan untuk melihat suatu keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan publik dilihat dari beberapa faktor:

1. Komunikasi, merupakan proses penyampaian dan penerimaan informasi dari individu ke individu lainnya secara jelas dengan menggunakan media tertentu.
2. Sumber Daya, merupakan sesuatu yang dapat dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan.
3. Disposisi, merupakan kecenderungan atau sikap seseorang dalam menghadapi suatu kebijakan.

---

<sup>26</sup> Bagong Suyanto. Op.Cit. 2010. Hlm.421.

<sup>27</sup>Purwanto. 2010. *METODOLOGI PENELITIAN KUANTITATIF untuk Psikologi dan Pendidikan*. Yogyakarta: PUSTAKA PELAJAR. Hlm.154

4. Struktur Birokrasi, merupakan suatu organisasi yang melaksanakan tugas berdasarkan ketentuan atau panduan yang telah ditetapkan.

Berkaitan dengan penelitian terhadap implementasi kebijakan peraturan bupati kulon progo nomor 66 tahun 2013 tentang pembentukan P2TP2A dalam melayani korban kekerasan penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh George Edwards III, dengan mengkaitkannya terhadap implementasi peraturan bupati kulon progo dalam melayani para korban kekerasan, diperlukan adanya komunikasi yang baik antara penyelenggara layanan dengan penerima layanan, sumber daya yang dimiliki harus memadai, lalu disposisi (sikap kecenderungan) penyelenggara layanan yang baik agar implementasi kebijakan dapat berjalan efektif dan struktur birokrasi dari penyelenggara layanan terhadap korban kekerasan yang termasuk di dalamnya yaitu P2TP2A sebagai pelaksana dalam memberikan pelayanan terhadap korban tindak kekerasan diharapkan dapat melaksanakan tugasnya berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan.

### **1.7. Definisi Operasional**

Menurut Suryabrata (1994: 76), definisi operasional adalah definisi yang didasarkan pada sifat-sifat hal yang didefinisikan yang dapat diamati (diobservasi).<sup>28</sup> Ada beberapa indikator dari teori implementasi kebijakan George C. Edwards III yang digunakan dalam Implementasi Peraturan Bupati nomor 66 Tahun 2013 Tentang Pembentukan P2TP2A dalam Penanganan

---

<sup>28</sup> Ibid. hlm. 157

Korban Kekerasan Perempuan dan Anak di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015, yaitu :

1. Komunikasi
  - a. Komunikasi melalui sosialisasi
  - b. Komunikasi antara penyelenggara layanan dengan penerima layanan.
2. Sumber Daya
  - a. Sumber daya manusia
  - b. Sumber daya informasi
  - c. Sumber daya finansial
  - d. Sumber daya wewenang
  - e. Sumber daya sarana dan prasarana.
3. Disposisi
  - a. Pemahaman pelaksana kebijakan.
4. Struktur Birokrasi
  - a. Standar Operasional Prosedur (SOP)

## **1.8. Metode Penelitian**

### **1.8.1. Jenis Penelitian**

Penelitian yang dilakukan adalah deskriptif kualitatif. Bogdan dan Tylor memberikan pengertian tentang penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Lexy J. Moleong. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. Hlm. 3

Dalam penelitian ini yang akan diamati adalah implementasi pembentukan pusat pelayanan terpadu perlindungan perempuan dan anak sebagai unit pelaksana teknis dari Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemerintahan Desa, Perempuan dan Keluarga Berencana yang memberikan layanan kepada perempuan dan anak korban kekerasan di Kabupaten Kulon Progo.

### **1.8.2. Unit Analisa Data**

Dalam melakukan penelitian ini yang menjadi Obyek Penelitian adalah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam hal ini Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo dan Masyarakat.

### **1.8.3. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Daerah Kabupaten kulon Progo khususnya di Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A). Dipilihnya penelitian di Kabupaten Kulon Progo karena Kabupaten Kulon Progo merupakan Kabupaten yang mendapatkan Apresiasi Kabupaten Peduli Hak Asasi Manusia (HAM).

### **1.8.4. Sumber Data**

Menurut sumbernya, data penelitian digolongkan menjadi data primer dan data sekunder.

### **a. Data Primer**

Adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya; diamati dan dicatat untuk pertama kalinya<sup>30</sup>. Dalam penelitian ini data yang diperoleh secara langsung dari narasumber utama yaitu melalui wawancara langsung kepada :

1. Ibu Ernawati Sukeksi, SIP, M.Si selaku Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemerintahan Desa, Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Kulon Progo.
2. Ibu Sri Suyati, SE selaku Kepala Sub Bidang Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemerintahan Desa, Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Kulon Progo.
3. Ibu Esti selaku Staf UPT Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo.
4. Bapak Thomas selaku Staf UPT Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo.
5. Ibu Nur selaku Konselor Psikologi UPT Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo.
6. Ibu Maria Goreti Santia Rahayu selaku Konselor Rohani UPT Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kulon Progo.

---

<sup>30</sup> Marzuki. 1982. *Metodologi Riset*. Yogyakarta: PT. Hanindita Offset. Hlm. 55



7. Bapak Paulo. Wakil Ketua II Jejaring Penanganan Korban Kekerasan Perempuan dan Anak dari Unsur Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia Kulon Progo. Jumat 22 Januari 2016. Di Kantor Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak Kabupaten Kulon Progo.
8. Bapak Dani selaku Bidang Informasi Publik Radio Kedaulatan Rakyat Kabupaten Kulon Progo.
9. Ibu Karsiah selaku masyarakat Kabupaten Kulon Progo.
10. Bapak Restu selaku masyarakat Kabupaten Kulon Progo.

**b. Data Sekunder**

Data Sekunder adalah data yang bukan diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti misalnya dari majalah, keterangan-keterangan atau publikasi lainnya.<sup>31</sup> Data sekunder dalam penelitian ini adalah data lapangan dengan melihat kondisi dilapangan bagaimana keefektifan implementasi pembentukan pusat pelayanan terpadu perlindungan perempuan dan anak, serta sarana dan prasarana yang menunjang P2TP2A dalam memberikan pelayanan kepada perempuan dan anak korban kekerasan di Kabupaten Kulon Progo.

---

<sup>31</sup> Ibid. Hlm. 56.

### **1.8.5. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah :

#### **a. Teknik Wawancara (*Interview*)**

Wawancara adalah alat pengumpul informasi dengan cara mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan untuk dijawab secara lisan pula. Ciri utama dari wawancara adalah adanya kontak langsung dengan tatap muka antara pencari informasi (*interviewer*) dan sumber informasi (*interviewee*).<sup>32</sup> Adapun beberapa pihak yang dijadikan sebagai nara sumber dalam wawancara ini antara lain: Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Anak Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemerintahan Desa Perempuan dan Keluarga Berencana, Kepala Sub Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Anak Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemerintahan Desa Perempuan dan Keluarga Berencana, Staf UPT Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A), Konselor UPT Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A), Wakil Ketua II Jejaring Penanganan Korban Kekerasan Perempuan dan Anak Kabupaten Kulon Progo dan Masyarakat Kabupaten Kulon Progo.

---

<sup>32</sup> Nurul Zuriah. 2006. *Metodologi Penelitian Sosial Dan Pendidikan (Teori-Aplikasi)*. Jakarta: PT Bumi Aksara. Hlm. 179.

## **b. Observasi**

Observasi adalah metode yang melakukan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala/fenomena yang diselidiki. Jadi tanpa mengajukan pertanyaan-pertanyaan meskipun obyeknya orang.<sup>33</sup> Dalam penelitian ini menggunakan teknik observasi dengan melakukan pengamatan langsung terkait objek yang diteliti. Disini penulis melakukan pengamatan terhadap fasilitas yang ada di P2TP2A seperti kamar shelter, ruang kantor, ruang konseling serta gedung P2TP2A yang merupakan rumah dinas Bupati Kabupaten Kulon Progo.

## **c. Dokumentasi**

McMillan & Schumacher memberikan pengertian dokumentasi adalah rekaman kejadian masa lalu yang ditulis atau dicetak, dapat berupa surat, buku harian dan dokumen-dokumen. Dokumen kantor termasuk lembaran internal, komunikasi bagi publik yang beragam, file siswa dan pegawai, deskripsi program dan data statistik pengajaran. Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data dimana peneliti memperoleh data sekunder, yaitu dengan cara mencatat dari sumber-sumber tertulis yang ada, baik berupa arsip, dokumen ataupun laporan pendukung lainnya.<sup>34</sup> Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini antara lain dari peraturan, laporan yang berhubungan dengan penelitian, data profil Kabupaten Kulon Progo, data profil Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemerintahan Desa Perempuan dan Keluarga Berencana, profil UPT Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan

---

<sup>33</sup> Marzuki. Op.Cit. 1982. Hlm.58.

<sup>34</sup> Djam'an Satori dan Aan Komariah. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Alfabeta. Hlm 147.

Perempuan dan Anak Kabupaten Kulon Progo, Penanganan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan serta Indikator SPM Bidang Pelayanan Terpadu Bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan serta SOP penanganan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak.

#### **1.8.6. Teknik Analisa Data**

Bogdan dan Biklen memberikan pengertian analisa data dalam penelitian kualitatif adalah proses pelacakan dan pengaturan secara sistematis transkrip wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap bahan-bahan tersebut agar dapat diinterpretasikan temuannya kepada orang lain.<sup>35</sup>

Peneliti dalam menganalisa data menggunakan deskriptif kualitatif yaitu dengan cara pengumpulan data kemudian dianalisa dari awal hingga akhir penelitian dengan cara :

##### **a. Reduksi data**

Merupakan proses penilaian, pemusatan, dan penyederhanaan serta transformasi data yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Analisis ini diperlukan oleh peneliti untuk menggolongkan data yang penting.

##### **b. Penyajian data**

Merupakan format yang menyajikan informasi secara sistematis kepada pembaca. Dalam penyajian data peneliti akan menggunakan gambaran beberapa tabel yang dirancang agar mudah dimengerti. Analisis

---

<sup>35</sup> Nurul Zuriah. Op.Cit. 2006. Hlm.217

ini diperlukan oleh peneliti untuk mengetahui gambaran dari hasil data yang diperoleh selama penelitian.

c. Kesimpulan

Data-data yang telah dikumpulkan dan di analisis kemudian dapat ditarik kesimpulan. Dari hasil analisis data, peneliti akan memberikan kesimpulan serta memberikan saran-saran sebagai rekomendasi lanjutan.

d. Triangulasi

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Teknik triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik triangulasi dengan sumber. Menurut Patton triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif. Hal ini dapat dicapai dengan jalan :<sup>36</sup>

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang

---

<sup>36</sup> Lexy J. Moleong. Op.Cit. 2001. Hlm. 178.

berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan.

5. Membandingkan hasil wawancara dengan isu suatu dokumen yang berkaitan.

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan metode wawancara yang ditunjang dengan metode observasi pada saat dilakukan wawancara.