

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Perempuan dan anak di Indonesia masih menjadi kelompok yang rentan terhadap tindakan yang melanggar Hak Asasi Perempuan dan Anak. Salah satu masalah yang menjadi keprihatinan pemerintah adalah maraknya kasus kekerasan dan perdagangan manusia (*human trafficking*) dari latar belakang sosial yang ada di Jawa Barat.

Faktor kemiskinan, masalah ekonomi, rendahnya pendidikan, pergeseran nilai moral, masalah sosial budaya, gaya hidup dan makin besarnya jumlah penduduk yang mempersempit lapangan pekerjaan, membuat perempuan dan anak rentan terhadap permasalahan *trafficking* dan kekerasan.

Kekerasan terhadap perempuan dan anak adalah setiap perbuatan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang berkaitan atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan dan anak secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman perbuatan tertentu, pemaksaan atau perampasan, baik yang terjadi di depan umum maupun dalam kehidupan pribadi.

Kekerasan dapat terjadi di dalam rumah dan di wilayah publik. Dari banyak kasus pelaku kekerasan biasanya orang terdekat dan tak jarang orang yang

sama sekali tidak di kenal. Bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak antara lain;¹

1. Kekerasan Fisik : penganiayaan, pemukulan, *trafficking*, buruh anak, dll
2. Kekerasan Seksual : perkosaan, pelacuran, paksaan, penyiksaan alat kelamin, kehamilan tak diinginkan, pengguguran, dll
3. Kekerasan Psikis : cacian atau makian, ancaman kekerasan, eksploitasi ekonomi, dll

Setiap warga Negara berhak untuk bebas dari segala bentuk penyiksaan secara tidak manusiawi atau sewenang-wenang adalah hak asasi manusia termasuk didalamnya perempuan dan anak. Selanjutnya juga merupakan tugas dan tanggung jawab Negara, khusus nya pemerintah untuk menciptakan peluang dan kondisi yang kondusif bagi pemenuhan, perlindungan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan dan anak dalam proses penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak dalam berbagai bentuk dan konteks konflik, misalnya konflik rumah tangga dan keluarga, konflik beragama, yang kerap dialami perempuan. Termasuk berbagai upaya untuk menghapuskan segala bentuk ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender seperti kekerasan, diskriminasi, stereotip, marginalisasi dan lain-lain.

Namun, seiring dengan rubahnya pola perilaku kehidupan masyarakat, perempuan dan anak seringkali dijadikan objek bagi orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Perempuan dan anak seringkali dijadikan sasaran penjualan manusia, kekerasan rumah tangga, kekerasan seksual, diskriminasi terhadap

¹Sumber informasi dari P2TP2A Kabupaten Bandung

perempuan dan juga diskriminasi pada anak. Tentunya permasalahan ini menjadi tugas sebuah Negara yang berkewajiban melindungi warga nya terutama pada perempuan dan anak. Bahkan Negara-pun bisa menjadi pelaku kekerasan apabila Negara tidak menjamin dan tidak memenuhi hak-hak perempuan dan anak dengan baik secara konstitusi maupun dalam penegakkannya.

Jawa Barat menjadi Provinsi terbanyak dan masih sangat tinggi dalam kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak. Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengeluarkan kebijakan pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak.² Oleh karena itu sebagai wujud kepedulian terhadap kualitas perempuan dan perlindungan anak di Jawa Barat maka pemerintah memfasilitasi pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A). P2TP2A ini dibentuk karena adanya kebutuhan akan suatu wadah pelayanan dalam upaya pemenuhan kebutuhan akan peningkatan pendidikan, kesehatan, ekonomi, penanggulangan tindak kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan anak serta peningkatan posisi dan kondisi perempuan dalam masyarakat, maka Pemerintah Provinsi Jawa Barat mencanangkan pembentukan P2TP2A pada akhir tahun 2009 di tingkat Provinsi.³

Pada penelitian ini, peneliti akan meneliti tindakan kekerasan di wilayah Kabupaten Bandung. Alasan peneliti tertarik meneliti di Kabupaten Bandung karena Kabupaten Bandung termasuk wilayah yang sangat tinggi dan rentan akan kasus kekerasan nya. Serta upaya pemerintah Kabupaten Bandung yang mulai tampak berkomitmen dalam memberikan perlindungan terhadap perempuan dan

²Berdasarkan Pergub No 15 Tahun 2010 tentang pembentukan P2TP2A tingkat Provinsi

³ Sumber Informasi dari P2TP2A Jabar

anak di wilayah Kabupaten Bandung tertuang dengan di bentuknya Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Bandung yang mempunyai visi ingin mewujudkan perempuan dan anak di Kabupaten Bandung sebagai warga Negara yang bermartabat dan terhormat sesuai dengan Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan implementasi PERGUB Jawa Barat No. 15 Tahun 2010 yang menjadi landasan sebuah kebijakan terhadap Perlindungan Perempuan dan Anak sehingga Kabupaten Bandung membentuk Surat Keputusan Bupati Bandung No. 460/kep.256-BKBPP/2009 tentang pembentukan Lembaga Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak di Kabupaten Bandung yang mempunyai tujuan memberikan pelayanan bagi perempuan dan anak yang menjadi korban eksploitasi, kekerasan, dan pelecehan seksual serta berupaya memberikan kontribusi terhadap pemberdayaan perempuan dan anak dalam rangka terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender.

Pertimbangan pembentukan pusat pelayanan ini karena perempuan merupakan kelompok yang selama ini tersisih karena konteks sosial-budaya masyarakat yang patriarkal. Karena tersisih mereka kurang memiliki keberdayaan dalam berbagai hal. Perempuan juga merupakan kelompok yang secara sosial-budaya-ekonomi mengalami kekerasan. Di sisi lain, anak-anak juga merupakan kelompok masyarakat yang rentan mengalami eksploitasi dan kekerasan. Dalam perjalanan waktu ada kesadaran dalam masyarakat bahwa diperlukan pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak untuk mengatasi hal tersebut.⁴

⁴Sumber informasi dari P2TP2A Kabupaten Bandung

Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) merupakan pusat kegiatan terpadu yang menyediakan pelayanan bagi masyarakat terutama perempuan dan anak korban tindak kekerasan melalui wahana operasional pemberdayaan perempuan untuk mewujudkan pembangunan di provinsi Jawa Barat yang ramah terhadap perempuan dan anak, dikelola oleh masyarakat dengan pemerintah melalui pelayanan fisik, informasi, rujukan, konsultasi dan berbagai permasalahan yang dihadapi perempuan dan anak.⁵

Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) diharapkan menjadi salah satu bentuk wahana pelayanan bagi perempuan dan anak dalam upaya pemenuhan informasi dan kebutuhan dibidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, politik, hukum, perlindungan dan penanggulangan tindak kekerasan serta perdagangan terhadap perempuan dan anak.

Kehadiran lembaga P2TP2A di Kabupaten Bandung ini sangat bermanfaat bagi warga Kabupaten Bandung sebagai wadah perlindungan kaum perempuan dan anak-anak. Namun, disamping itu sebagai lembaga yang baru berdiri, sudah barang tentu lembaga ini memiliki hambatan-hambatan dalam proses pelaksanaan implementasi yang bertujuan untuk mendukung dan memperkuat perlindungan perempuan dan anak yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten Bandung.

Untuk memperjelas dalam penulisan ini, peneliti mendapatkan data mengenai data laporan kasus dan data korban dan pelaku kekerasan sejak tahun 2014-2016 yang didapat dari P2TP2A Kabupaten Bandung sebagai berikut ini :

⁵Sumber informasi dari P2TP2A Kabupaten Bandung

Tabel 1.1
Jumlah Kasus Berdasarkan Bentuk Kekerasan Di P2TP2A
Kabupaten Bandung Tahun 2014 – 2016

TAHUN	BENTUK KEKERASAN				
	FISIK	PSIKIS	SEKSUAL	PENELANTARAN	PERDAGANGAN
2014	48	16	72	–	10
2015	42	–	85	–	–
2016	55	2	29	–	14

Sumber : Data P2TP2A Kabupaten Bandung Tahun 2014-2016

Berdasarkan tabel 1.1 diketahui bahwa kasus kekerasan terbanyak pada perempuan dan anak di P2TP2A Kabupaten Bandung pada rentang tahun 2014 terjadi pada kasus pelecehan seksual sebanyak 72 kasus, kekerasan fisik sebanyak 48 kasus, kekerasan psikis sebanyak 16 kasus, dan kasus perdagangan manusia 10 kasus. Pada tahun 2015, kasus terbanyak pada kekerasan seksual sebanyak 85 kasus, dan kekerasan fisik 42 kasus. Sedangkan pada tahun 2016, kasus terbanyak pada kekerasan fisik sebanyak 55 kasus, kekerasan seksual sebanyak 29 kasus, perdagangan manusia sebanyak 14 kasus, dan kekerasan psikis sebanyak 2 kasus.

Dari pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa dari rentang tahun 2014-2016, berdsarkan laporan kejadian kepada P2TP2A Kabupaten Bandung kasus

yang paling tertinggi terjadi pada pelecehan seksual, kemudian disusul dengan kasus kekerasan fisik, kekerasan psikis, dan perdagangan manusia.

Pada proses observasi dan mencari data, peneliti berupaya untuk mendapatkan data kasus per Kecamatan supaya tingkat kasus di Kabupaten Bandung berdasarkan jumlah kasus per Kecamatan dapat diketahui. Akan tetapi, berdasarkan informasi dari petugas P2TP2A, P2TP2A tidak memiliki data/jumlah kasus per Kecamatan. Jumlah kasus per Kecamatan hanya ada di Kanit PPA Polres Bandung. P2TP2A hanya memiliki data kasus berdasarkan jumlah kasus yang datang melaor atau hasil rujukan dari lembaga lain.

Tabel 1.2
Jumlah Pelayanan Yang Di Tangani Oleh
P2TP2A Kabupaten Bandung Tahun 2014-2016

TAHUN	PELAYANAN YANG DIBERIKAN				
	PENANGANAN PENGADUAN	PELAYANAN KESEHATAN	REHABILITASI SOSIAL	PENANGANAN HUKUM	PEMULANGAN DAN REINTEGRASI
2014	127	51	-	82	2
2015	131	113	-	88	3
2016	21	56	5	11	16

Sumber : Data P2TP2A Kabupaten Bandung Tahun 2014-2016

Berdasarkan tabel 1.2 diketahui bahwa pelayanan yang diberikan oleh P2TP2A Kabupaten Bandung dalam menangani kasus, lebih banyak memberikan

pelayanan penanganan pengaduan, pelayanan kesehatan, dan penanganan hukum.

Hal ini berdasarkan akan kebutuhan korban.

Selain data jumlah korban berdasarkan bentuk kekerasan dan pelayanan yang diberikan oleh P2TP2A Kabupaten Bandung, peneliti mendapatkan data mengenai ciri-ciri korban dan para pelaku kekerasan. Untuk lebih jelasnya peneliti kajikan dalam tabel berikut ini :

Tabel 1.3
Jumlah Dan Ciri-Ciri Korban Berdasarkan Laporan
Kasus Di P2TP2A Kabupaten Bandung
Tahun 2014-2016

TAHUN	CIRI-CIRI KORBAN													
	JENIS KELAMIN		USIA			PENDIDIKAN				PEKERJAAN		STATUS PERKAWINAN		
	L	P	≤ 17	18-24	25-29	TDK	SD	SMP	SMA	BEKERJA	TDK BEKERJA	BLM	KAWIN	CERAI
2014	26	115	82	12	47	1	87	24	29	-	141	85	56	-
2015	6	123	78	29	24	6	32	57	33	9	120	80	48	1
2016	6	99	43	26	36	8	48	31	18	61	44	38	62	-

Sumber : Data P2TP2A Kabupaten Bandung Tahun 2014-2016

Berdasarkan tabel 1.3 diketahui jumlah korban yang ditangani oleh P2TP2A Kabupaten Bandung berdasarkan laporan kejadian kasus dari rentang tahun 2014-2016, korban yang paling dominan adalah berjenis kelamin perempuan. Pada kelompok umur, korban yang paling banyak adalah usia ≤ 17 tahun, pada kelompok pendidikan paling banyak terjadi adalah korban dengan pendidikan tingkatan SD (Sekolah Dasar). Pada kelompok pekerjaan yang paling

banyak terjadi adalah korban yang tidak bekerja. Sedangkan pada kelompok status perkawinan yang paling banyak terjadi pada korban yang belum kawin

Sedangkan untuk data pelaku tindakan kekerasan, peneliti kajikan dengan tabel sebagai berikut ini :

Tabel 1.4
Jumlah Dan Ciri-Ciri Pelaku Berdasarkan Laporan
Kasus Di P2TP2A Kabupaten Bandung
Tahun 2014-2016

TAHUN	CIRI-CIRI PELAKU														
	JENIS KELAMIN		USIA			PENDIDIKAN				PEKERJAAN		HUBUNGAN DENGAN KORBAN			
	L	P	≤ 17	18-24	25-29	TDK	SD	SMP	SMA	BEKERJA	TDK BEKERJA	ORTU	KLRGA	SUAMI /ISTRI	LAIN NYA
2014	118	1	9	28	78	-	16	61	43	74	46	-	2	44	74
2015	118	-	33	53	31	-	45	43	30	74	46	10	11	52	45
2016	105	-	-	24	73	5	43	31	23	60	45	10	9	44-	45

Sumber : Data P2TP2A Kabupaten Bandung Tahun 2014-2016

Berdasarkan tabel 1.4 diketahui bahwa pelaku kasus kekerasan berdasarkan laporan kasus kepada P2TP2A Kabupaten Bandung yang mendominasi sebagai pelaku adalah kaum laki-laki. Pada kelompok usia pelaku yang paling dominan adalah usia rentang 25-29 tahun. Pada kelompok pendidikan pelaku yang paling dominan adalah pada tingkatan pendidikan SMP (Sekolah Menengah Pertama). Pada kelompok pekerjaan pelaku yang paling dominan sudah bekerja. Sedangkan relasi hubungan korban dengan pelaku didominasi oleh orang luar (lainnya).

Selain data mengenai kasus dan korban di P2TP2A Kabupaten Bandung, peneliti menemukan data mengenai sarana pendukung yang ada di P2TP2A Kabupaten Bandung, peneliti kajikan dalam tabel berikut ini:

Tabel 1.5
Sarana Pendukung Pada P2TP2A Kabupaten Bandung

No	Jenis Sarana	Jumlah	Kondisi	Sumber Dukungan
1	Kendaraan operasional (Mobil, motor)	-	-	Belum ada (masih menggunakan kendaraan KaBid BKBPP)
2	Ruang istirahat	7	layak	BKBPP
3	Ruang konseling	1	layak	BKBPP

Sumber : P2TP2A Kabupaten Bandung

Berdasarkan tabel 1.5 diketahui bahwa P2TP2A belum mempunyai kendaran operasional dan masih menggunakan kendaraan milik KaBid BKBPP. Sedangkan untuk sarana ruang istirahat dan ruang konseling, P2TP2A sudah memiliki sarana tersebut dengan kondisi sangat layak untuk penanganan kasus dan pemulihan korban.

Selain data mengenai sarana pendukung, peneliti mendapatkan data mengenai petugas/sumber daya yang ada pada P2TP2A Kabupaten Bandung, peneliti kajikan dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 1.6
Data Petugas P2TP2A Kabupaten Bandung

No.	Petugas	Jumlah	Profesi
1.	Pekerja tetap	± 5 orang	Satpam, dan petugas administrasi
2.	Pekerja tidak tetap	-	-
3.	Relawan	-	-

Sumber : P2TP2A Kabupaten Bandung

Berdasarkan tabel 1.6 diketahui bahwa P2TP2A Kabupaten Bandung memiliki jumlah pekerja tetap hanya ±5 orang, yang berprofesi sebagai satpam dan petugas administrasi. P2TP2A Kabupaten Bandung tidak memiliki pekerja tidak tetap dan relawan.

Berdasarkan observasi di lapangan peneliti menemukan beberapa indikasi-indikasi lain, yakni belum optimalnya perlindungan perempuan dan anak di Kabupaten Bandung sebagai berikut :

1. Belum tepatnya sasaran sosialisasi oleh petugas P2TP2A kepada masyarakat tentang informasi yang lengkap tujuan dan fungsi dari P2TP2A
2. Belum memadainya jumlah sumber daya manusia petugas P2TP2A
3. Satuan petugas dari elemen aparat daerah kurang bertindak aktif dalam memberikan informasi mengenai tujuan dan fungsi dari P2TP2A
4. Fungsi sarana prasarana belum efektif
5. Terbatasnya anggaran P2TP2A yang diberikan oleh APBD
6. Belum optimalnya fungsi dari struktur kepengurusan P2TP2A
7. Belum adanya pembagian satuan unit divisi kerja
8. Belum efektifnya kualitas pelayanan dari P2TP2A

9. Belum optimalnya komitmen petugas P2TP2A dalam meningkatkan kinerja P2TP2A
10. Belum adanya Renstra/Program kerja
11. Belum adanya monitoring dan evaluasi terhadap korban
12. Belum efektifnya MOU dengan lembaga/instansi mitra kerja
13. Belum efektifnya Standar Operasional Prosedur (SOP) untuk pencapaian kinerja yang dihasilkan

Berdasarkan fenomena tersebut peneliti tertarik untuk mengkajinya dan menghubungkan dengan variabel implementasi kebijakan sebagai pendekatan teori dalam penelitian ini, karena kebijakan dianggap penting apabila pemerintah mengimplementasikan suatu kebijakan dengan baik dan benar.

Asumsi peneliti bahwa pelaksanaan dalam penerapan kebijakan perlindungan perempuan dan anak akan berlangsung efektif jika dimensi tersebut dilaksanakan secara optimal.

Berpedoman pada latar belakang penelitian sebagaimana telah dikemukakan diatas, maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian dan menuangkannya ke dalam bentuk skripsi yang berjudul :“**Implementasi Kebijakan Perlindungan Perempuan dan Anak (Studi Pada Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak Kabupaten Bandung)**”.

1.2 Fokus Penelitian dan Rumusan Masalah

1.2.1 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak yang dilakukan oleh P2TP2A Kabupaten Bandung

berdasarkan PERGUB Jawa Barat No.15 Tahun 2010 dan Surat Keputusan Bupati Bandung No. 460/Kep.256-BKBPP/2009.

1.2.2 Rumusan Masalah

Untuk mempermudah dan memberikan arah dalam analisis masalah penelitian ini, maka peneliti mengidentifikasi rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di P2TP2A Kabupaten Bandung.
2. Faktor-faktor penghambat dan pendukung dalam implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di P2TP2A Kabupaten Bandung

1.3 Maksud Dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan pemerintah dalam Perlindungan Perempuan Dan Anak di Kabupaten Bandung

1.3.2 Tujuan Penelitian

Sedangkan tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pemerintah dalam perlindungan perempuan dan anak di Kabupaten Bandung.
2. Untuk mengetahui bagaimana faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan perlindungan perempuan dan anak di Kabupaten Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis: Penelitian ini diharapkan berguna untuk mengembangkan ilmu Pemerintahan yang berkaitan dengan kajian kebijakan public.
2. Kegunaan praktis: Penelitian ini berguna sebagai bahan masukan kepada P2TP2A Kabupaten Bandung dalam menjalankan tugas dan fungsinya khususnya dalam perlindungan perempuan dan anak. Hasil penelitian diharapkan bermanfaat sebagai alternative untuk optimalisasi perlindungan perempuan dan anak di P2TP2A Kabupaten Bandung.