BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kekerasan terhadap perempuan bukan hanya merupakan tindakan kriminal, tetapi juga merupakan masalah sosial yang perlu segera diatasi, secara kualitas maupun kuantitas. Hal ini terjadi secara sistematik, dimana negara masih belum mampu memberikan perlindungan terhadap perempuan khususnya mereka yang menjadi korban kebijakan atau peraturan yang bias *gender*. Merupakan kewajiban Pemerintah Daerah berdasarkan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus penanganan serta memberikan pelayanan bagi perempuan dan anak korban tindak kekerasan. Pelayanan ini meliputi segi penegakan hukum, perlindungan hukum, pelayanan kesehatan, bio psikososial dan spiritual. Terutama terhadap perempuan dan anak korban tindak kekerasan yang berasal dari keluarga yang tidak mampu dengan melakukan koordinasi dengan instansi terkait serta program terpadu dalam penanganannya.

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 28 B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta perubahannya, Negara berpandangan bahwa segala bentuk kekerasan pada umumnya maupun tindak

kekerasan terhadap perempuan dan/atau anak adalah suatu bentuk pelanggaran hak asasi manusia dan merupakan suatu bentuk kejahatan terhadap martabat kemanusiaan serta perlakuan diskriminasi. Dengan begitu, sudah merupakan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah untuk mewujudkan jaminan rasa aman, perlindungan terhadap kehormatan, martabat, harta benda, bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan martabat manusia dan perlakuan diskriminatif serta kemudahan dan perlakuan khusus untuk mencapai persamaan dan keadilan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, pada dasarnya bertujuan untuk menghapuskan dan menanggulangi setiap tindak kekerasan terhadap perempuan. Hal ini juga masih memungkinkan bagi pemerintah daerah untuk merumuskan sebuah kebijakan perlindungan terhadap korban tindak kekerasan. Terutama yang berhubungan dengan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan. Begitu juga halnya di Provinsi Lampung, Pemerintah Provinsi Lampung secara khusus juga berupaya untuk mewujudkan kondisi ideal tersebut.

Namun kenyataannya, angka tindak kekerasan yang terjadi di Provinsi Lampung terhitung dari bulan Januari hingga bulan Desember 2009, meningkat sebanyak 233 kasus dari tahun sebelumnya yang hanya 206 kasus. Kota Bandar Lampung menjadi kota yang paling banyak terjadi kasus tindak kekerasan dibanding Kabupaten dan Kota lainnya di Provinsi Lampung, yaitu sebanyak 92 kasus atau sekitar 39,3 persen, kemudian diikuti oleh Kabupaten Lampung Selatan sebanyak 30 kasus atau 13,2 persen, Lampung Tengah 19 kasus atau 8,5 persen, Lampung

Timur 17 kasus atau 7,4 persen, Tanggamus 10 kasus atau 4,7 persen, Tulang Bawang 10 kasus atau 4,4 persen, Lampung Utara 8 kasus atau 3,2 persen, Way Kanan 5 kasus atau 2,1 persen serta Kota Metro dan Kabupaten Lampung Barat dengan masing-masing kejadian sebanyak 3 kasus atau 1,5 persen (http://www.radarkotabumi.com, diakses 27 januari 2009).

Tindak kekerasan itu sendiri jika di lihat dari yang melakukan tindak kekerasan terbagi menjadi dua (2), yaitu kekerasan di sektor publik dan kekerasan di sektor Privat, Kekerasan di sektor Publik adalah kekerasan yang terjadi di ranah publik dan si korban tidak mengenal si pelaku tindak kekerasan. Sementara kekerasan di sektor Privat adalah kekerasan yang terjadi di ranah privat(keluarga) dan si korban tindak kekerasan mengenal si pelaku tindak kekerasan, seperti contohnya penganiyaan, incest(perkosaan sedarah), dan lain-lain.

Tindak kekerasan yang sering terjadi di sektor privat adalah penganiayaan, yaitu sebanyak 42 kasus. Berbeda halnya untuk sektor publik, perkosaan menjadi tindak kekerasan yang sering terjadi, yaitu sebanyak 62 kasus. Meskipun begitu, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah terhadap perempuan korban tindak kekerasan masih tidak efektif dan tidak efisien. Sebagai contoh, korban yang mengalami tindak kekerasan harus terlebih dahulu datang ke pihak kepolisian untuk melapor dan meminta surat untuk divisum. Seterusnya, korban ke Unit Gawat Darurat (UGD) untuk diperiksa dan divisum. Bahkan terkadang korban harus menunggu terlebih dahulu akibat kebanyakan tenaga medis seperti dokter yang memeriksa korban, berjenis kelamin laki-laki. Tentu saja hal ini membuat

korban merasa kurang nyaman (www.lampungpost.com, diakses 27 Januari 2009). Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel. 1. Rekapitulasi Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan 2001 - 2009 Di Kota Bandar lampung

Bentuk Kekerasan	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	01/09/09	Grand total
Ranah Privat:											
Perkosaan	8	0	31	11	14	16	13	15	15	5	128
Pelecehan Seksual	0	0	1	2	0		1	1	1	3	9
Incest	0	0	0	16	6	8	10	7	8	5	60
Perdagangan Perempuan										0	0
*** Fisik**											
Penganiayaan	17	40	42	41	20	26	54	37	32	42	351
Pembunuhan	2	0	4	2	0			1	3	0	12
Pembakaran						1		1		0	2
Psikis						4	15	9	1	3	32
*** Ekonomi**				6	0	8	7	1	1	12	35
	27	**40**	**78**	**78**	**40**	**63**	**100**	**72**	**61**	**70**	
Ranah Publik :											
*** Seksual**											
Perkosaan	111	103	144	113	82	74	127	96	90	62	1002
Pelecehan Seksual	16	24	10	15	10	23	25	15	42	18	198
Perdagangan Perempuan	0	3	5	20	0	6	45	7	10	10	106
*** Fisik**											
Kekerasan masa pacaran	0	6	3	3	2	2	5	2	1	2	26
Pelarian		5	11	2	0	4	5	7	1	1	36
Peminggiran								1	1		2
Total	**156**	**194**	**251**	**231**	**134**	**172**	**341**	**200**	**206**	**233**	**1999**

Sumber: Catatan akhir tahun Lembaga Advokasi Perempuan DAMAR (data diolah tahun 2009).

Jika dilihat dari tabel diatas dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2009 angka kekerasan terhadap perempuan semakin meningkat, di ranah privat penganiyaan menjadi tindak kekerasan tertinggi setiap tahunnya sedangkan di ranah publik, perkosaan menjadi tindak kekerasan tertinggi setiap tahunnya, yang jika diakumulasikan dari tahun 2000 sampai dengan 2009 menjadi 1002 kasus.

Pemerintah mencoba untuk memangkas semua jalur tersebut agar korban tindak kekerasan mendapatkan pelayanan yang baik dengan mengeluarkan Perda Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pelayanan Terpadu Terhadap Perempuan dan Anak Korban Tindak Kekerasan. Adapun tujuan dari Perda Nomor 6 tahun 2006 adalah untuk menjamin pemulihan hak asasi, martabat dan nilai pribadi, memberikan perlindungan dan bantuan hukum terhadap perempuan dan anak korban tindak kekerasan, serta mewujudkan keadilan dalam relasi sosial. Selain itu, juga bertujuan untuk meningkatkan kepekaan dan penyadaran tentang kesetaraan dan keadilan gender.

Kebijakan tentang pelayanan publik sendiri menjadi isu kebijakan yang cukup penting karena faktor determinan dari pelayanan itu sendiri bukan hanya dilihat pada efektivitas dan efisiensi saja, namun juga harus mempertimbangkan faktor keadilan pemberian pelayanan. Pelayanan yang diberikan harus merata kepada semua masyarakat, tanpa memandang dari golongan ekonominya. Melalui Perda Nomor 6 tahun 2006 sebagai dasar hukum dibentuklah Unit Pelayanan Terpadu Perempuan Korban Tindak kekerasan (UPTPKTK), masyarakat dari golongan yang tidak mampu dapat diadvokasi setelah mengalami tindak kekerasan. Selain itu, berdasarkan data dari Lembaga Advokasi Perempuan DAMAR, data angka kekerasan terhadap perempuan dan anak sudah berlangsung sejak tahun 2000, sementara Perda tersebut baru disahkan pada tahun 2006. Hal ini membuktikan masih rendahnya perhatian implementor kebijakan untuk mengangkat isu tersebut sehingga pelanggaran terhadap hak-hak asasi perempuan dan anak tidak terjadi lagi.

Studi mengenai kebijakan khususnya kegagalan atas sebuah kebijakan, dapat diminimalisir dengan melakukan suatu evaluasi atas adanya sebuah kebijakan. Menurut James Anderson, evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai aktivitas atau kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dengan begitu, evaluasi kebijakan merupakan suatu kegiatan fungsional yang meliputi : (a) perumusan masalah kebijakan, (b) program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, (c) implementasi maupun dampak kebijakan (Winarno:2002).

Evaluasi kebijakan publik tidak hanya bertujuan untuk melihat hasil (*outcomes*) atau dampak (*impact*), namun juga untuk melihat proses implementasi suatu kebijakan terlaksana. Dengan kata lain, evaluasi dapat dipergunakan untuk melihat kesesuaian proses pelaksanaan suatu kebijakan dengan petunjuk teknis pelaksanaan (*guidelines*) yang telah ditentukan. Substansi pokok atas evaluasi kebijakan ini adalah pada pengetahuan tentang sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan dalam meraih dampak yang diinginkan sehingga dapat dijadikan sebagai pedoman untuk mengubah atau memperbaiki kebijakan yang ada di masa yang akan datang. Hasil yang diharapkan adalah pada penentuan konsekuensi-konsekuensi dan penilaian atas gagal atau berhasilnya suatu kebijakan. Mengingat sasaran dari program ini adalah mereka yang *"tidak berdaya",* dan implementor dalam kebijakan ini (dari sisi *target group*) adalah mereka yang *"tidak tak berdaya".* Sehingga apa yang telah menjadi visi, misi serta tujuan atas Perda ini dapat tercapai (Winarno:2002).

Dengan begitu, arti penting dari evaluasi Perda Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pelayanan Terpadu Terhadap Perempuan dan Anak Korban Tindak Kekerasan ini adalah untuk melihat proses implementasi kebijakan tersebut yang berlangsung pada Unit Pelayanan Terpadu Perempuan Korban Tindak kekerasan (UPTPKTK). Hal ini menjadi penting mengingat tingginya angka tindak kekerasan terhadap perenpuan dan anak di Kota Bandar Lampung. Melalui studi evaluasi, dapat dilihat hasil yang telah ditimbulkan dari pelaksanaan Perda tersebut, apakah tujuan dari Perda tersebut berhasil dicapai atau tidak.

B. Rumusan Masalah

Dari pemaparan masalah diatas, maka rumusan masalah yang diteliti dalam: penelitian ini adalah: "Bagaimanakah Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 6 Tahun 2006 Tentang Pelayanan Terpadu Terhadap Perempuan dan Anak Korban Tindak Kekerasan di Kota Bandar Lampung?"

C. Tujuan Penelitian

Memberi gambaran (deskripsi) dan menjelaskan Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 6 Tahun 2006 Tentang Pelayanan Terpadu Terhadap Perempuan dan Anak Korban Tindak Kekerasan di Kota Bandar Lampung.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memberi kontribusi terhadap pengembangan konsep dalam Ilmu Administrasi Publik, khususnya studi tentang evaluasi kebijakan publik.
2. Menjadi referensi dalam upaya memperbaiki kinerja pelaksanaan kebijakan publik khususnya pada Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 6 Tahun 2006 Tentang Pelayanan Terpadu Terhadap Perempuan dan Anak Korban Tindak Kekerasan
3. Dapat menjadi salah satu referensi bagi pengembangan ide mahasiswa-mahasiswa jurusan Ilmu Administrasi Negara dalam melakukan penelitian dengan tema atau masalah yang serupa.