

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kekerasan terhadap perempuan dan anak telah berlangsung sepanjang sejarah kehidupan manusia. Demikian pula yang terjadi di Indonesia, sejumlah kasus-kasus kekerasan berbasis gender ini bermunculan di sejumlah pemberitaan media elektronik maupun cetak. Fenomena kekerasan terhadap perempuan dan anak tidak semakin reda, bahkan secara kuantitatif mengalami peningkatan signifikan dan disertai pula dengan meningkatnya intensitas dan kualitas kekerasan terhadap perempuan dan anak yang terjadi dimasyarakat. Kekerasan terhadap perempuan pada umumnya terjadi dalam rumah tangga atau biasa dikenal dengan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), tindak kekerasan biasanya disebabkan oleh masalah perekonomian, tuntutan finansial, perselingkuhan, dan sebagainya.¹ Seperti contoh Kasus di Kota Bengkulu seorang pria bernama Romi Sepriawan (30 tahun) tega membunuh istrinya, Erni Susanti (29 tahun). Korban yang sedang hamil tua itu dibunuh secara sadis oleh pelaku.² Menurut pengakuan pelaku, dia dan istrinya memang sudah terjadi cecok sejak 4 bulan ke belakang. Pemicunya, rasa cemburu dan selalu curiga dengan gerak gerik

¹ Moerti Hadiati Soeroso, 2011, *Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dalam Perspektif Yuridis-Viktimologis*, Jakarta: Sinar Grafika.

² Mei Amelia Rahmat, "Biadap Suami Bunuh Istri Yang Hamil Tua Di Bengkulu", Detik News 22 Februari 2019, diakses pada tanggal 01 Desember 2019
<https://news.detik.com/berita/d-4438826/biadab-suami-bunuh-istri-yang-hamil-tua-di-bengkulu>

istrinya yang sering memainkan telepon genggam secara sembunyi-sembunyi.³

Dalam kenyataannya sangat sulit untuk mengukur secara tepat luasnya kekerasan terhadap perempuan, karena ini berarti harus memasuki wilayah peka kehidupan perempuan, yang mana perempuan sendiri enggan membicarakannya yang disebabkan karena bagi sebagian masyarakat masih dipandang sebagai masalah privat, yang karenanya tidak layak diungkap ke muka umum.⁴

Tindak kekerasan terhadap perempuan merupakan masalah bersama. Oleh karena itu, masyarakat dan juga negara perlu disadarkan, didesak, dituntut dan diawasi untuk turut bertanggung jawab dalam memerangi kekerasan berdasarkan gender ini. Untuk itu perlu adanya perubahan sikap mendasar yang menganggap masalah kekerasan terhadap perempuan, dari sekedar masalah individu, menjadi masalah dan tanggung jawab bersama. Oleh karena itu, perlu adanya perubahan mendasar pandangan terhadap kekerasan dalam rumah tangga, mengingat korbannya (sebagian besar) adalah perempuan baik sebagai istri maupun anak-anak (baik anak laki-laki maupun perempuan).⁵

³ Yuliyardi Hardjo Putro, "Menilik Motif Di Balik Pembunuhan Sadis Suami Terhadap Ibu Hamil Di Bengkulu", *Liputan6* 23 Februari 2019, diakses pada tanggal 01 desember 2019, <https://www.liputan6.com/regional/read/3901574/menilik-motif-di-balik-pembunuhan-sadis-suami-terhadap-ibu-hamil-di-bengkulu>

⁴ Rika Saraswati, 2006, *Perempuan dan Penyelesaian Kekerasan dalam Rumah Tangga*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, Hal 23-24.

⁵ Helti Marini Sipayung, "PUPA Catat 148 Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan", *Bengkulu News* 6 Desember 2017, diakses pada tanggal 01 desember 2019, <http://www.bengkulunews.co.id/selama-2017-ada-148-kasus-kekerasan-seksual-di-bengkulu/>

Jika masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak hanya dibiarkan saja, maka menurut penulis jumlah kasus kekerasan pada perempuan dan anak akan terus mengalami peningkatan dan akan berdampak buruk bagi perempuan dan anak. Dampak dari kekerasan secara fisik dapat berupa luka pada bagian intim, dampak psikologi meliputi trauma mental, ketakutan, malu, kecemasan bahkan keinginan atau percobaan bunuh diri. Selain itu dampak sosial yang akan dialami perempuan dan anak adalah takut untuk berinteraksi. Kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak akan menjadi trauma yang berkepanjangan hingga dewasa, di samping itu kekerasan terhadap anak akan berdampak pada masalah kesehatan dan mental di kemudian hari.

Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Perlindungan Perempuan dan Anak DP3AP2KB Kota Bengkulu mencatat tindak kekerasan yang terjadi terhadap perempuan dan anak di Kota Bengkulu berdasarkan hasil rekapitulasi kasus tahun 2017-2019 yaitu sebanyak 47 kasus tindak kekerasan yaitu meliputi korban anak dan korban perempuan. Setelah dikeluarkannya Peraturan Walikota Bengkulu Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Dan Tata Cara Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 05 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan jika dilihat dari data laporan UPTD PPA DP3AP2KB tahun 2017-2019 jumlah pengaduan tindak kekerasan terhadap

perempuan dan anak masih cukup memprihatinkan, dengan rata-rata masih di atas 10 orang pertahun.⁶

Pemerintah Kota Bengkulu dalam hal ini terus berusaha meningkatkan kinerja dari berbagai instansi terkait berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 5 tahun 2014 tentang Pelindungan Perempuan dan Anak yang bertujuan untuk menekankan peningkatan jumlah permasalahan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Upaya untuk meningkatkan pelayanan terhadap perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan terus mendapat perhatian yang serius dari pemerintah. Perkembangan yang cukup baik dalam pelayanan perempuan dan anak korban kekerasan yaitu adanya peningkatan jumlah lembaga layanan, baik yang diadakan oleh pemerintah maupun swasta. Layanan langsung yang diberikan pemerintah bagi perempuan dan anak korban kekerasan dilakukan dengan membentuk Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) di Provinsi/Kabupaten/Kota yang difasilitasi pembentukannya oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan.⁷

Bentuk-bentuk layanan yang diberikan melalui upaya-upaya di atas sesuai dengan isi Pasal 11 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 5 Tahun 2014 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak, antara lain berupa pelayanan medis, pelayanan *medicological*, pelayanan psikososial, pelayanan hukum, pelayanan kemandirian ekonomi, pelayanan rohani, dan

⁶ Erma Wati, Kepala UPTD PPA DP3AP2KB Kota Bengkulu, Wawancara Pra-Penelitian, Tanggal 26 Desember 2019.

⁷ H. Romadan Indosman, SH, MH., Kepala DP3AP2KB Kota Bengkulu, Wawancara Pra Penelitian, Tanggal 26 Desember 2019.

pelayanan yang berkelanjutan pada tahap rehabilitasi dan reintegrasi. Namun ketersediaan layanan ini di masing-masing tempat masih berbeda dan belum memiliki acuan tentang standar pelayanan minimal yang harus disediakan oleh masing-masing lembaga penyelenggara layanan bagi anak korban kekerasan.

Lembaga pemerintah di tingkat kota yang menangani urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak adalah Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) yang dibentuk dalam rangka membantu Walikota untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan merumuskan strategi perlindungan perempuan dan anak melalui upaya-upaya pemberian perlindungan.⁸

Selanjutnya pengaturan kelembagaan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana Kota Bengkulu diatur dalam Pasal 1 Ayat (4) Peraturan Walikota Kota Bengkulu Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak Pada Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Kota Bengkulu.

Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Bengkulu mempunyai tugas pokok yaitu membantu kepala daerah mengkoordinasikan penataan, pembinaan dan memfasilitasi kegiatan

⁸ Erma Wati, Kepala UPTD PPA DP3AP2KB Kota Bengkulu, Wawancara Pra-Penelitian, Tanggal 26 Desember 2019.

pemberdayaan masyarakat, perempuan, perlindungan anak dan keluarga berencana kota Bengkulu sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, dan dalam melaksanakan tugas pokok tersebut Dinas Pemberdayaan, Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Bengkulu memiliki fungsi sebagai berikut:⁹

1. Perumusan kebijakan teknis pemberdayaan masyarakat, perempuan dan keluarga berencana.
2. Pelayanan penunjang penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
3. Menyusun rencana program dan anggaran kegiatan pemberdayaan masyarakat, perempuan dan keluarga berencana.
4. Menyiapkan dan melaksanakan kegiatan dibidang pemberdayaan masyarakat perempuan dan keluarga berencana.
5. Melakukan kegiatan kesekretariatan.
6. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sesuai dengan tugas dan fungsi Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Bengkulu terkait dengan pencegahan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, dapat diketahui peran Dinas mengacu kepada kebijakan yang diberikan pemerintah kepada pemerintah daerah yaitu Walikota berdasarkan peraturan perundang-

⁹ DP3AP2KB Kota Bengkulu, “Tugas dan Fungsi DP3AP2KB” , diakses pada tanggal 09 Januari 2020, <https://dp3ap2kb.bengkulukota.go.id/profil/page/tupoksi>

undangan yang berlaku dalam memenuhi hak-hak yang seharusnya dimiliki oleh perempuan dan anak.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas penulis tertarik untuk mengetahui lebih lanjut pelaksanaan perda di Kota Bengkulu dan peranan DP3AP2KB Kota Bengkulu melalui penelitian yang dituangkan ke dalam skripsi yang berjudul “Peran Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Bengkulu Dalam Mencegah Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peranan Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Bengkulu dalam mencegah tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak?
2. Faktor apa saja yang menjadi penghambat Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Bengkulu dalam menjalankan perannya tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah maka tujuan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui peranan Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Bengkulu dalam mencegah tindak kekerasan yang dialami perempuan dan anak.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Bengkulu dalam menjalankan perannya untuk mencegah tindak kekerasan yang dialami perempuan dan anak.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan mendapat dimanfaatkan baik dari segi akademis maupun dari segi praktis.

1. Kegunaan Teoritis
Penelitian ini dilakukan sebagai upaya pengembangan kemampuan dan pengetahuan hukum bagi ilmu hukum khususnya mengenai pencegahan dari tindak kekerasan yang dialami oleh korban yaitu perempuan dan anak yang berkaitan dengan peran instansi pemerintahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing;

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat sebagai berikut:

a. Bagi Instansi Pemerintah

Hasil penelitian ini sebagai bacaan dan masukan bagi pemerintah khususnya Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Bengkulu dalam mencegah/mengatasi apabila terjadinya peningkatan jumlah tindak kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak berdasarkan peraturan yang berlaku.

b. Bagi Masyarakat

Memberi pengetahuan yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat dari dampak kebiasaan buruk melakukan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak dalam menyelesaikan suatu masalah.

c. Bagi korban

Memberi pengetahuan yang bertujuan agar korban tindak kekerasan khususnya perempuan dan anak tidak hanya diam saja dan dapat segera melaporkan ke pihak yang dapat memberikan perlindungan terhadap dirinya.

E. Metode Penelitian

1. Metode pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Pendekatan kualitatif, merupakan suatu metode yang menjelaskan alasan-alasan secara subyektif tentang pemilihan objek yang diteliti secara spesifik dengan dilengkapi batas-batas yang jelas.¹⁰ Kualitatif ini menekankan pada pemahaman yang mendalam sebuah permasalahan yang sedang terjadi. Hukum yang kompleks adalah permasalahan yang berkaitan dengan peranan DP3AP2KB dalam mencegah tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak serta kendala yang dihadapi.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi Penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah penelitian hukum deskriptif analitis, artinya adalah menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan.¹¹ Deskriptif karena dalam penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran yang menyeluruh dan sistematis tentang fokus penelitian. Sedangkan analitis karena dari data-data yang diperoleh akan dianalisis.

3. Objek Penelitian

¹⁰ Petrus Soerjowinoto dkk, 2014, *Metode Penulisan Karya Hukum*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Soegijapranta, hal. 10.

¹¹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 35.

Objek dari Penelitian ini adalah seluruh informasi tentang peranan DP3AP2KB dalam mencegah tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, elemen yang diteliti adalah:

- a. Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan DP3AP2KB Kota Bengkulu
- b. Bidang Perlindungan Anak DP3AP2KB Kota Bengkulu
- c. Bidang Pengendalian Penduduk, Penyuluhan, dan penggerakan DP3AP2KB Kota Bengkulu
- d. Unit Pelaksana Unit Daerah (UPTD) DP3AP2KB Kota Bengkulu
- e. Seksi Advokasi dan Penggerakan DP3AP2KB Kota Bengkulu

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Pengumpulan data primer maupun data sekunder dilakukan melalui cara-cara sebagai berikut:

- a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari tangan pertama, dari sumber asalnya dan belum diolah dan diuraikan orang lain.¹² Data primer diperoleh dengan cara penelitian lapangan melalui wawancara. Wawancara dilaksanakan terhadap:

- 1) H. Romadan Indosman, SH. MH., Kepala Dinas DP3AP2KB Kota Bengkulu

¹² *Ibid.*

- 2) Purniati, SE., Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan DP3AP2KB Kota Bengkulu
- 3) Dra. Hj. Ratna Dewi H., Kepala Bidang Perlindungan Anak DP3AP2KB Kota Bengkulu
- 4) Drs. Siharman., Kepala Bidang Pengendalian Penduduk dan Penyuluhan DP3AP2KB Kota Bengkulu
- 5) Ermawati., Kepala Unit Pelaksana Unit Daerah (UPTD) DP3AP2KB Kota Bengkulu
- 6) Saibil,S.Sos., Seksi Advokasi dan Penggerakan DP3AP2KB Kota Bengkulu

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh penulis dari sumber yang sudah ada atau tersedia, yaitu: pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan untuk memperoleh data sekunder yaitu, yang diperoleh dari studi pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

- 1) Bahan hukum primer
 - (a) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
 - (b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
 - (c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Perlindungan Anak

- (d) Undang-Undang Nomor 35 Tahun-2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak
- (e) RUU Penghapusan Kekerasan Seksual tahun 2018
- (f) Konvensi CEDAW
- (g) Konvensi Hak Anak
- (h) Deklarasi PBB Tentang Penghapusan Kekerasan Perempuan
- (i) Renstra DP3AP2KB tahun 2019-2024

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa buku-buku dan penelusuran dari internet seperti jurnal atau makalah.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus Besar Bahasa Indonesia, dan Kamus Hukum.

5. Metode Pengolahan Data dan Penyajian Data

Data yang sudah terkumpul kemudian diolah dengan melalui tahap:

- a. Pemeriksaan data yaitu data yang diperoleh akan diperiksa apakah masih terdapat kekurangan dan kekeliruan sesuai dengan permasalahan. Peneliti akan memeriksa kembali semua

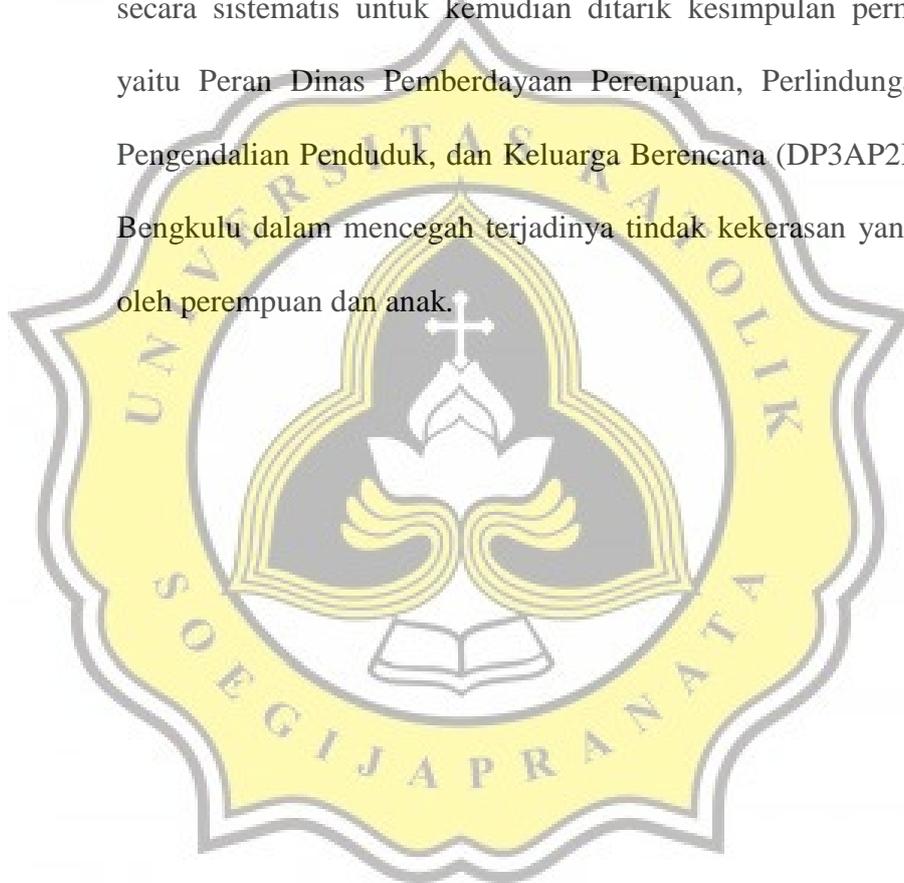
data yang telah diperoleh agar tidak ada kesalahan dan kekeliruan

- b. *Editing* yaitu proses meneliti kembali data yang diperoleh dari berbagai kepustakaan yang ada. Hal tersebut sangat perlu untuk mengetahui apakah data yang kita miliki sudah cukup, dan dapat dilakukan untuk proses selanjutnya. Kemudian data disesuaikan dengan permasalahan yang ada yaitu Peran Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Bengkulu Dalam Mencegah Terjadinya Tindak Kekerasan Yang Dialami oleh Perempuan dan Anak
- c. Sistematika Data bertujuan untuk mengelompokkan data secara sistematis. Data yang sudah diedit dan diberi tanda menurut klasifikasi data dan urutan masalah. Kemudian data disesuaikan dengan permasalahan yang ada yaitu Peran Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Bengkulu Dalam Mencegah Terjadinya Tindak Kekerasan Yang Dialami oleh Perempuan dan Anak.

6. Metode Analisa Data

Semua data yang dikumpulkan baik data primer maupun data sekunder dianalisis secara kualitatif, yang berlaku dengan kenyataan sebagai gejala data primer yang dihubungkan dengan data sekunder.

Analisis secara kualitatif juga menguraikan data dalam bentuk kalimat yang teratur, logis, tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis, kemudian ditarik kesimpulan sehingga diperoleh gambaran yang jelas mengenai jawaban dari permasalahan.¹³ Kemudian data disajikan secara sistematis untuk kemudian ditarik kesimpulan permasalahan yaitu Peran Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Bengkulu dalam mencegah terjadinya tindak kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak.



¹³ *Ibid.*