

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam memberikan pelayanan publik (*Service delivery*), nilai keadilan sosial penting untuk dijadikan sebagai pedoman etis dalam berprilaku bagi para penyelenggara pelayanan publik. Yuliani (2015) dalam bukunya *Isu Gender, Seksualitas, dan Hak Asasi Manusia dalam Administrasi Publik* menambahkan bahwasanya seorang administrator publik di samping harus menguasai formulasi, implementasi, dan analisis kebijakan juga harus mampu menerapkan nilai-nilai *publicness* berupa nilai keadilan sosial dalam memberikan pelayanan kepada publik (*Service delivery*). Hal tersebut karena pada hakikatnya memberikan pelayanan publik (*Public service delivery*) yang berlandaskan kesetaraan gender dan keadilan sosial merupakan tugas, tanggung jawab, dan komitmen negara sebagai upaya atas pemenuhan hak-hak warga negara tidak terkecuali hak perempuan sebagai warga negara dan sebagai manusia. Oleh karena itu, negara dalam pemenuhan hak-hak kelompok minoritas dan termarginalkan terhadap aksesibilitas pelayanan publik akan dipertanyakan kehadiran dan posisinya.

Menurut National Academy of Public Administration (NAPA), keadilan sosial dalam administrasi publik mencakup manajemen yang adil dan merata di semua institusi pelayanan publik, implementasi kebijakan publik, serta distribusi/pemberian layanan publik (Johnson & Svara, 2015). Oleh karena itu,

administrasi publik tidak hanya akan menjawab pertanyaan mengenai bagaimana cara menciptakan pelayanan yang efisien atau bagaimana cara meningkatkan pelayanan tanpa menggunakan banyak biaya. Namun, administrasi publik juga akan menjawab pertanyaan mengenai apakah layanan yang diberikan tersebut dapat meningkatkan keadilan sosial (*Social equity*) bagi masyarakat.

Menurut Newbold & Holzer dalam Rauhaus et al. (2020) menggunakan lensa keadilan sosial dalam pemerintahan demokratis merupakan cara penting untuk melihat bagaimana organisasi publik bekerja dengan turut melibatkan kelompok masyarakat yang secara tradisional mengalami diskriminasi. Kelompok masyarakat tersebut adalah kelompok masyarakat yang rentan mengalami diskriminasi/pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) secara struktural sehingga mengalami keterbatasan atau kesulitan dalam membela diri dan membutuhkan perlindungan khusus dalam memperoleh pelayanan publik maupun kehidupan yang layak berlandaskan nilai-nilai kesetaraan dan keadilan sosial (*Social equity*). Kelompok masyarakat tersebut dikenal dengan istilah *vulnerable groups*. *Icelandic Human Rights Centre* dalam Chapman & Carbonetti (2011) mengidentifikasi 13 kelompok masyarakat yang termasuk ke dalam *vulnerable groups*, yaitu meliputi:

- 1) *Women and girls* (Perempuan dan anak perempuan);
- 2) *Children* (Anak-anak);
- 3) *Refugees* (Pengungsi);
- 4) *Internally displaced persons* (Pengungsi Internal);
- 5) *Stateless persons* (Orang tanpa kewarganegaraan);
- 6) *National minorities* (Nasional minoritas);
- 7) *Indigenous peoples* (Masyarakat adat);
- 8) *Migrant workers* (Pekerja migran);
- 9) *Disabled persons* (Orang cacat);
- 10) *Elderly persons* (Orang Tua);
- 11) *HIV positive persons and AIDS victims* (Orang yang positif HIV dan korban

AIDS); 12) *Roma/Gypsies/Sinti tribe* (Suku Roma/Gipsi/Sinti); dan 13) LGBT (Lesbian, gay, biseksual, & transgender).

Banyaknya permasalahan yang rentan dialami perempuan seperti kekerasan, diskriminasi, dan ketertinggalan di berbagai bidang kehidupan, serta kemiskinan membuat perempuan kemudian dimasukkan dalam kategori *vulnerable groups* (Erlina, 2012). Di mana di antara persoalan-persoalan tersebut kekerasan terhadap perempuan khususnya kekerasan seksual menjadi permasalahan paling kompleks yang sering dialami oleh perempuan diberbagai negara belahan dunia. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Kepala Inisiatif Pengakhiran Kekerasan Terhadap Perempuan UN Women, Kalliopi Mingeirou yang mengatakan bahwa:

"Kekerasan terhadap perempuan terjadi di semua negara dan di semua kelas sosial. Kekerasan terhadap perempuan tidak terjadi begitu saja karena merupakan permasalahan sistemik." Kamis (18/3/2021) dikutip dari: (<https://www.nbcnews.com/news/world/despite-some-gains-violence-against-women-remains-global-pandemic-n1261361>)

Tavares & Wodon (2018) kemudian menambahkan bahwasanya kekerasan terhadap perempuan termasuk kekerasan seksual merupakan salah satu bentuk ketidaksetaraan gender (*Gender inequality*) yang paling ekstrim dan secara luas dianggap sebagai pelanggaran atas hak asasi manusia. Ketidaksetaraan gender (*Gender inequality*) tersebut dapat terjadi karena adanya perbedaan relasi kuasa (*Power relation*) antara laki-laki dan perempuan yang terbentuk dalam konstruksi sosial masyarakat akibat mengakarnya sistem patriarki. Seperti halnya yang disampaikan oleh Ruth Rosen, Mantan Kolumnis dan Profesor di University of California, Davis bahwa:

“Praktik kekerasan terhadap perempuan bukan tentang seks, tapi tentang kekuasaan atas orang lain yaitu tentang hak. Di mana masih banyak pria yang merasa berhak untuk mengambil apa yang mereka inginkan dan itu adalah tindakan kekuasaan.” Kamis (18/3/2021) dikutip dari: (<https://www.nbcnews.com/news/world/despite-some-gains-violence-against-women-remains-global-pandemic-n1261361>)

Saat ini, kasus kekerasan seksual yang dialami perempuan sudah memasuki kondisi darurat. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Kepala Unit Penanganan Kebutuhan Populasi Rentan (AVP) Departemen Kesehatan, Penelitian Seksual, dan Reproduksi World Health Organization, Dr. Claudia Garcia-Moreno bahwa:

“Kekerasan seksual terhadap perempuan merupakan masalah sosial global yang telah mencapai proporsi pandemik yang dialami sejak usia dini.” Selasa (9/3/2021) dikutip dari: (<https://www.bbc.com/news/world-56337819>)

Kondisi tersebut tercermin dari perempuan korban kasus kekerasan seksual yang terdiri dari berbagai usia baik itu balita hingga lansia dengan latar belakang pendidikan dan profesi yang juga beragam termasuk di antaranya perempuan penyandang disabilitas, Pekerja Rumah Tangga (PRT)/pembantu, perempuan pekerja migran, serta lesbian dan transpan. Di mana kasus kekerasan seksual yang terjadi tidak hanya terbatas pada ranah personal/privat namun juga terjadi di ranah komunitas dan ranah negara baik itu di transportasi umum, sekolah, kantor, tempat kerja, bahkan di dalam tahanan.

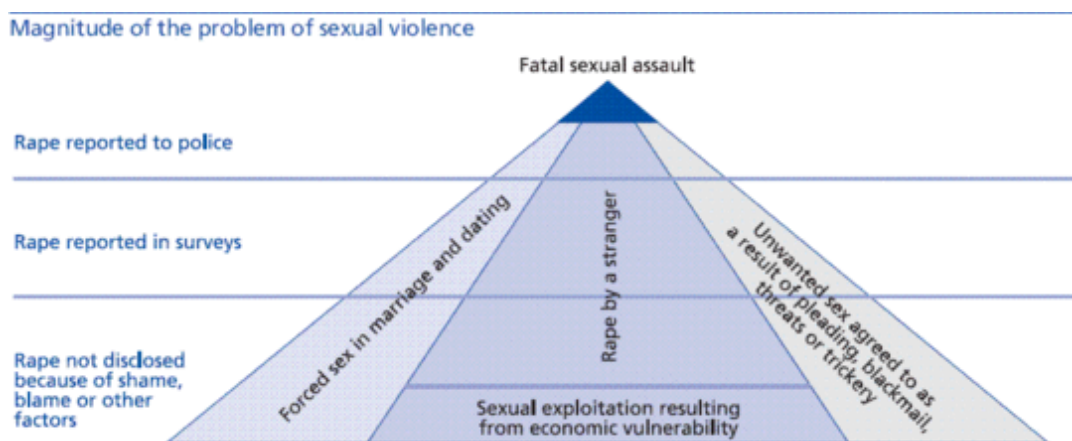
Berdasarkan hasil analisis data prevalensi tahun 2000-2018 dari para perempuan korban/penyintas kekerasan seksual di 161 negara dan wilayah, World Health Organization (WHO) menemukan bahwa 1 dari 3 atau 30% perempuan di dunia telah menjadi korban kekerasan fisik dan/atau seksual oleh non-pasangan

maupun pasangan mereka (World Health Organization, 2021). Direktur Jenderal WHO Tedros Adhanom Ghebreyesus kemudian menambahkan bahwasanya:

“Terdapat sekitar 736 juta perempuan di dunia telah menderita kekerasan secara fisik yang dilakukan oleh pasangan intimnya, kekerasan seksual yang dilakukan oleh non-pasangan, atau bahkan mengalami keduanya, setidaknya sekali dalam hidup mereka.” Selasa (9/3/2021) dikutip dari: (<https://globalnews.ca/news/7685655/1-in-3-women-violence-who/>)

Meskipun demikian, data kekerasan seksual terhadap perempuan yang tercatat baik di WHO maupun Komnas Perempuan tidak bersifat faktual karena hanya berasal dari laporan korban kekerasan seksual yang mau melaporkan kasusnya. Sedangkan kenyataan di lapangan jumlah kasus kekerasan seksual terhadap perempuan dapat jauh lebih besar dibandingkan dengan yang tercatat. Ibarat fenomena gunung es, hanya sedikit korban kekerasan seksual yang mau atau berani melaporkan praktik kekerasan yang dialaminya.

**Gambar 1.1 Masalah Kekerasan Seksual**



Sumber: (World Health Organization, 2002)

Korban/penyintas kekerasan seringkali memilih diam dibanding melaporkan apa yang telah dialaminya. Hal tersebut selaras dengan pernyataan

Bardall (2018) yang mengatakan bahwa “*Worldwide, all forms of violence against women are largely unreported for various reasons*”. Alasan-alasan tersebut menurut Komnas Perempuan meliputi 1) Kekhawatiran korban jika tidak dipercaya; 2) Ketakutan akan dibalas oleh pelaku (*Fear of reprisal*); 3) Rasa malu; 4) Takut disalahkan; 5) Tekanan dari orang lain untuk tidak memberi tahu; 6) Ketidakpercayaan terhadap penegakan hukum; 7) Percaya bahwa tidak memiliki bukti cukup (*Fear of lack of evidence*); dan 8) Keinginan untuk melindungi pelaku (*Wish to protect the offender from getting in trouble*) (Anisa & Santoso, 2020). Oleh karena itu, menurut Maryland Coalition Against Sexual Assault (2020) hanya sekitar 34% kasus kekerasan seksual terhadap perempuan yang dilaporkan kepada pihak berwajib.

Melihat realitas di atas, kekerasan terhadap perempuan termasuk kekerasan seksual sebenarnya telah menjadi bagian utama dari indikator *Sustainable Development Goals* (SDGs) di mana semua negara telah sepakat untuk menangani kasus tersebut. Oleh karena itu, saat ini sudah terdapat 14 (Empat belas) negara di dunia yang mengambil langkah strategis untuk memberikan pelayanan khusus sebagai upaya pemenuhan atas hak-hak perempuan korban kekerasan seksual. Adapun langkah strategis tersebut tertuang di dalam peraturan perundang-undangan negara yang bersangkutan seperti: 1) *Sexual Offences Act* di Barbados dan Inggris; 2) *Oppressions Against Women and Children Act* di Bangladesh; 3) *Anti-Rape Act and Rape Victim Assistance and Protection* di Filipina; 4) *Sexual Harrassment in Workplace Act* di India, Filipina, Pakistan, Belize; 5) *Circumcission Act and Female Genital Mutilation (FGM) Act* di Inggris; 6) *Abortion Act* di Negara Bagian

Victoria-Australia, Belanda, Italia, Singapura, Inggris, India, Afrika Selatan dan Bulgaria; 7) *Sexual Offences and Domestic Violence Act* di Bahama; dan 8) *The Protection of Children From Sexual Offences Act 2012* di India (Rostiawati et al., 2014). Dari 14 (Empat belas) negara yang telah memiliki kebijakan khusus terkait pemberian pelayanan dan perlindungan bagi para korban kekerasan seksual khususnya korban perempuan dan anak perempuan, 8 (Delapan) negara di antaranya sebelumnya telah meratifikasi Konvensi CEDAW (*Convention on The Elimination of All Discrimination Against Women*) yang merupakan Konvensi Internasional terkait dengan penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan termasuk kekerasan seksual. Dengan adanya peraturan perundang-undangan khusus tersebut artinya kedelapan negara yang bersangkutan telah bertanggung jawab secara moral untuk mengupayakan penghapusan segala praktik diskriminasi terhadap perempuan di negaranya sesuai dengan kesepakatan internasional yang telah disepakatinya.

Seperti halnya 8 (Delapan) negara di atas, Indonesia pada tahun 1984 juga telah meratifikasi *Convention on The Elimination of All Discrimination Against Women* (CEDAW). Konvensi CEDAW tersebut diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW). Isi dari konvensi CEDAW adalah menjabarkan mengenai prinsip-prinsip hak asasi perempuan, norma dan standar kewajiban, serta tanggung jawab negara dalam penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan tidak terkecuali praktik kekerasan seksual terhadap perempuan. Meratifikasi dengan undang-undang artinya konvensi

CEDAW telah menjadi bagian dari hukum nasional di Indonesia (Luhulima, 2014). Sehingga menurut Dwiyanto (2017) Indonesia secara moral telah berkewajiban untuk menyelenggarakan kegiatan pelayanan dalam rangka mewujudkan pemenuhan terhadap berbagai komitmen yang tercantum dalam konvensi tersebut. Di mana bentuk-bentuk pelayanan untuk memenuhi komitmen-komitmen tersebut menjadi bagian dari pelayanan publik yang harus diselenggarakan oleh negara. Pemerintah bertanggung jawab untuk menangani kasus kekerasan. Oleh karena itu, pemberian pelayanan (*Service delivery*) berupa penanganan bagi para korban kekerasan seksual khususnya perempuan sudah menjadi tugas dan tanggung jawab negara yang harus ditunaikan dalam menjamin kesejahteraan masyarakatnya.

Adapun penanganan bagi perempuan korban kekerasan di Indonesia telah menjadi salah satu dari tiga prioritas utama pembangunan pemberdayaan perempuan yang tercantum dalam program *Three Ends* Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sejak Maret 2016 dengan poin mengakhiri kekerasan terhadap perempuan dan anak. Dengan adanya program tersebut menunjukkan bahwasanya Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk memberikan penanganan atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan tidak terkecuali kekerasan seksual sebagai upaya pemenuhan atas hak-hak perempuan korban kekerasan seksual. Sehingga untuk mewujudkan tujuan dari program tersebut maka dibutuhkan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah. Seperti halnya yang disampaikan oleh Sekretaris Deputy Perlindungan Hak Perempuan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPPA), Sunarti bahwa:



“Peran para pemangku kepentingan baik Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah sangat menentukan keberhasilan dari pelaksanaan program perlindungan hak perempuan ini (*Three Ends*).” Selasa (8/5/2018) dikutip dari:  
<https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/1731/indonesia-mewujudkan-langkah-nyata-upaya-perlindungan-hak-perempuan>

Berangkat dari hal tersebut, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPPA) kemudian merumuskan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia (Permen PPPA) Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak yang berisi tentang pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) di setiap provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) sendiri merupakan unit pelaksana teknis daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk memberikan layanan (*Service delivery*) bagi perempuan dan anak yang mengalami kekerasan, diskriminasi, perlindungan khusus, dan masalah lainnya.

Dengan adanya pembentukan UPTD PPA di setiap daerah di Indonesia diharapkan dapat mempercepat proses penanganan bagi perempuan korban kekerasan dengan cara memastikan bahwa perempuan korban kekerasan tersebut telah mendapatkan layanan yang berkualitas dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan. Layanan yang dimaksud dapat berupa layanan pengaduan, layanan penjangkauan korban, layanan penyediaan tempat penampungan sementara/rumah aman, layanan mediasi, serta layanan pendampingan bagi korban.

Indonesia sendiri berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh Singapore-Based Research Company Value Champion tahun 2019 menyebutkan bahwasanya

“Indonesia is the second most dangerous and unsafe country for women in the Asia-Pacific because of lax laws regarding women’s safety and overall gender inequality” (Evlanova, 2019). Jumlah kasus kekerasan seksual yang terjadi di Indonesia berdasarkan Catatan Tahunan Komnas Perempuan tahun 2011-2020, baik di ranah privat, komunitas, maupun negara menunjukkan adanya peningkatan sejak tahun 2011. Pada tahun 2011-2019 jumlah kasus kekerasan seksual yang tercatat berada pada angka yang cukup stabil, yaitu di antara 4.000-5.000 kasus per-tahunnya.

**Tabel 1.1 Jumlah kasus kekerasan seksual yang tercatat tahun 2010-2019**

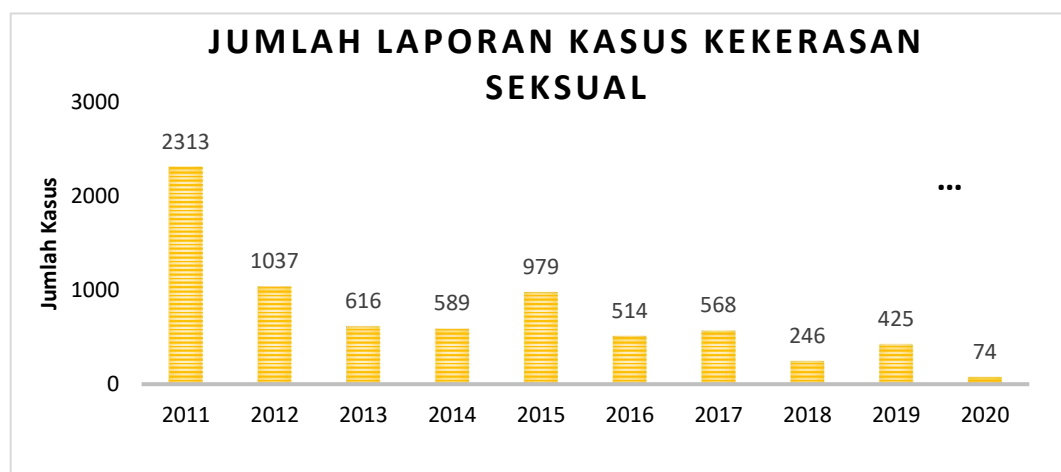


*Sumber: Catatan Tahunan Komnas Perempuan Tahun 2011-2020*

Dalam data tersebut terdapat perbedaan antara jumlah korban dengan jumlah kasus, karena di dalam 1 (Satu) kasus bisa terdapat lebih dari 1 (Satu) korban. Pada tahun 2010 jumlah kasus kekerasan seksual yang tercatat sebesar 2.645 kasus kemudian melonjak pada tahun 2011 menjadi 4.335 kasus, 3.937 kasus pada tahun

2012, 5.631 kasus pada tahun 2013, 4.458 kasus pada tahun 2014, mencapai puncaknya pada tahun 2015 dengan menyentuh angka 6.501 kasus, 5.786 kasus pada tahun 2016, 5.649 kasus pada tahun 2017, 5.509 kasus pada tahun 2018, serta 4.877 kasus pada tahun 2019. Namun, seperti yang telah disampaikan sebelumnya bahwasanya data yang tercatat bukanlah data faktual karena masih banyak korban yang memilih tidak melaporkan kasusnya kepada pihak berwajib. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah laporan kasus kekerasan seksual yang tercatat atau dilaporkan kepada pihak berwajib dalam hal ini Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA) di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rentang tahun 2011-2020 jauh lebih sedikit dibanding data kekerasan seksual yang tercatat di Komnas Perempuan. Adapun data tersebut adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.2 Jumlah Laporan Kasus Kekerasan Seksual di UPPA**



Sumber: Catatan Tahunan Komnas Perempuan Tahun 2012-2021

Pada tahun 2020, terdapat penurunan laporan jumlah kasus kekerasan seksual terhadap perempuan. Dari total 757 lembar formulir kasus kekerasan seksual yang dikirimkan Komnas Perempuan kepada lembaga-lembaga mitranya di seluruh

Indonesia hanya memperoleh tingkat respon pengembalian sebesar 16% atau sekitar 120 lembar formulir (Komnas Perempuan, 2021). Akibatnya jumlah laporan kasus kekerasan seksual terhadap perempuan di Indonesia yang tercatat sepanjang tahun 2020 hanya berjumlah 2.948 kasus.

**Tabel 1.3 Jumlah kasus kekerasan seksual yang terjadi pada tahun 2020**

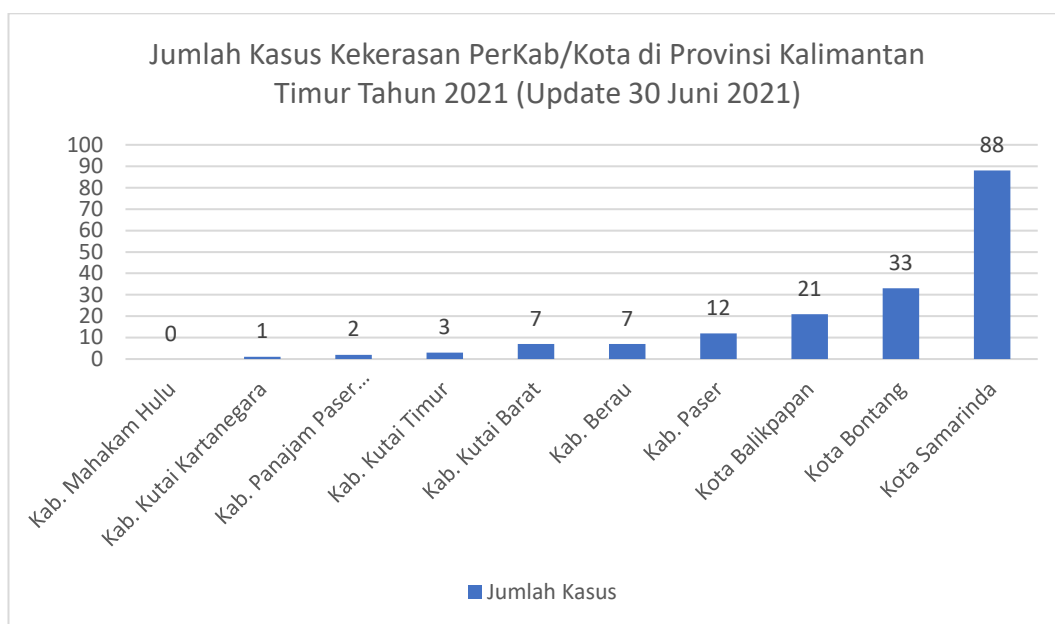
No	Jenis Kekerasan Seksual	Ranah Privat / Relasi Personal	Ranah Publik / Komunitas	Ranah Negara
1.	Kekerasan seksual lain	321 kasus	371 kasus	-
2.	Perkosaan	309 kasus	229 kasus	2 kasus
3.	Pelecehan seksual	220 kasus	181 kasus	1 kasus
4.	Pencabulan	412 kasus	166 kasus	-
5.	Pemaksaan aborsi	9 kasus	-	-
6.	Persetubuhan	15 kasus	-	-
7.	Eksplorasi seksual	70 kasus	-	-
8.	Percobaan perkosaan	26 kasus	-	-
9.	<i>Marital rape</i>	57 kasus	-	-
10.	Inces	215 kasus	-	-
11.	KBGS	329 kasus	-	-
Jumlah kasus		1.983 kasus	962 kasus	-
Total kasus keseluruhan		2.948 kasus		

*Sumber:* (Komnas Perempuan, 2021)

Intensnya kasus kekerasan seksual juga terjadi di Kalimantan Timur khususnya Kota Samarinda selama masa pandemi COVID-19. Di mana selama masa pandemi COVID-19 tahun 2020, Kalimantan Timur yang merupakan provinsi terluas ke-empat di Indonesia menjadi provinsi dengan jumlah kasus kekerasan seksual tertinggi dibanding 4 (Empat) provinsi lainnya di Pulau Kalimantan. Berdasarkan Data Sistem Informasi Online Perlindungan Perempuan dan Anak (SIMFONI-PPA) (<https://kekerasan.kemenpppa.go.id/ringkasan>) terdapat 1.195 kasus kekerasan di Kalimantan Timur dengan rincian 590 kasus kekerasan terjadi

pada perempuan dan 605 kasus kekerasan terhadap anak perempuan di tahun 2020 (Kaltim Today, 2021).

**Tabel 1.4 Jumlah Kasus Kekerasan di Provinsi Kalimantan Timur**



*Sumber: Sistem Informasi Online Perlindungan Perempuan dan Anak (SIMFONIPPA)*

Berdasarkan data yang sama, jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan di Kalimantan Timur tersebut sudah mencapai 262 kasus dalam kurun waktu 8 (Delapan) bulan di tahun 2020, di mana 112 kasus di antaranya merupakan kasus kekerasan seksual (Nalendro, 2020). Kemudian per-tanggal 30 Juni 2021 kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Kalimantan Timur sudah tercatat sejumlah 174 kasus yang terdiri dari 154 korban perempuan, di mana 59 kasus di antaranya merupakan kasus kekerasan seksual (<https://kekerasan.kemenpppa.go.id/ringkasan>). Dari total 174 kasus tersebut, 88 kasus di antaranya terjadi di Kota Samarinda yang merupakan Ibukota Provinsi

Kalimantan Timur. Angka tersebut menunjukkan jumlah yang jauh lebih besar jika dibandingkan dengan kabupaten/kota lainnya di Provinsi Kalimantan Timur, bahkan mencapai 51% dari total keseluruhan kasus kekerasan yang terjadi di Provinsi Kalimantan Timur pada tahun 2021. Sebelumnya Kota Samarinda juga telah menjadi daerah yang menyumbang kasus kekerasan seksual tertinggi di Provinsi Kalimantan Timur yaitu sebesar 203 kasus dari total keseluruhan kasus kekerasan terhadap perempuan di Kalimantan Timur pada tahun 2020 (Kartono, 2020).

Koordinator Satgas Kementerian PPA Wilayah Kalimantan Timur, Adji Suwignyo mengatakan bahwasanya:

“Kota Samarinda berada di posisi pertama dengan kasus PPA terbanyak di mana kasus PPA yang paling menonjol adalah pelecehan seksual.” Sabtu (5/6/2021) dikutip dari: <https://www.merdeka.com/peristiwa/5-bulan-ada-300-kasus-kekerasan-terhadap-perempuan-anak-di-kaltim-samarinda-teratas.html>

H. Wiyono, selaku Ketua Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP2PA) Kota Samarinda kemudian menyebutkan bahwasanya dalam kurun waktu Januari-Juni tahun 2021 terdapat 9 (Sembilan) kasus kekerasan seksual di Kota Samarinda yang telah dilaporkan dan ditangani oleh Unit Pelaksana Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak Kota Samarinda (UPTD PPA). Adapun rincian 9 (Sembilan) kasus kekerasan seksual tersebut antara lain meliputi 1 (Satu) kasus pencabulan pada bulan Januari, 2 (Dua) kasus pencabulan dan 2 (Dua) kasus KBGO pada bulan Februari, 1 (Satu) kasus persetubuhan pada bulan Maret, 1 (Satu) kasus pencabulan pada bulan April,

1 (Satu) kasus pencabulan pada bulan Mei, dan 1 (Satu) kasus pelecehan seksual pada bulan Juni.

Angka laporan tersebut memang menunjukkan jumlah laporan yang lebih rendah jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Namun jumlah laporan kasus kekerasan seksual yang tercatat tersebut masih terbilang cukup tinggi terutama jika mengingat bahwa sepanjang tahun 2020 merupakan masa pandemi COVID-19, sehingga ruang gerak korban untuk melaporkan kasusnya pun terbatas. Terbatasnya ruang gerak korban untuk melaporkan kasus kekerasan terjadi karena selama masa pandemi COVID-19 terdapat kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang dikeluarkan oleh pemerintah. Kebijakan tersebut membuat semua pergerakan menjadi terbatas termasuk dalam hal pemberian layanan (*Service delivery*) kepada publik tidak terkecuali layanan yang diberikan kepada korban kekerasan seksual. Pemberian layanan (*Service delivery*) tersebut harus mengalami beberapa penyesuaian seperti perubahan pada mekanisme atau sistem kerja layanan yang meliputi pembatasan waktu layanan maupun perubahan pada model layanan yang tersedia. Akibat adanya penyesuaian pemberian layanan (*Service delivery*) tersebut menyebabkan pelayanan tidak berjalan maksimal sehingga korban kekerasan seksual pun merasa kesulitan dalam mengakses layanan yang diperlukan. Kondisi tersebut sejalan dengan pernyataan UN Women dalam laporannya yang berjudul *Impact of COVID-19 on Violence Against Women and Girls and Service Provision: UN Women Rapid Assessment and Findings* bahwa di Afghanistan, Kamboja, dan Indonesia, para penyintas kekerasan mengalami kesulitan dalam mengakses tempat penampungan, saluran bantuan, dan layanan psiko-sosial selama masa pandemi

COVID-19 karena layanan ini menghadapi penutupan akibat gangguan operasional, kurangnya kesiapsiagaan untuk menghadapi pandemi, serta kekurangan sumber daya (UN Women, 2020).

Meskipun jumlah laporan kekerasan terhadap perempuan selama masa pandemi COVID-19 menurun. Namun, menurut Mittal & Singh (2020) seperti yang telah disampaikan sebelumnya, bahwa data yang tercatat bukanlah data faktual karena secara umum terjadi peningkatan kasus kekerasan terhadap perempuan selama masa pandemi COVID-19. Ketua Komnas Perempuan, Andy Yentriyani kemudian juga menegaskan bahwa:

“Terjadi peningkatan kasus kekerasan seksual di Indonesia pada tahun 2020 sebesar 16% dari tahun 2019”. Jum’at (2/7/2021) dalam Virtual Bootcamp Edisi I “Saatnya Menghapus Kekerasan Seksual” yang diselenggarakan oleh Komnas Perempuan, Grab Indonesia, PB Kopri, dan Titro.id.

Hal tersebut dapat terjadi karena dengan adanya kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang dikeluarkan pemerintah justru membuat korban lebih sering berada di dekat pelaku. Oleh karena itu, perempuan lebih rentan mengalami praktik kekerasan khususnya kekerasan seksual selama masa pandemi COVID-19. Hal tersebut juga sejalan dengan pernyataan Direktur Jenderal World Health Organization, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus yang mengatakan bahwa:

“Kekerasan terhadap perempuan yang mewabah di setiap negara dan budaya telah menyebabkan kerugian bagi jutaan perempuan dan keluarganya. Hal tersebut kemudian diperburuk dengan adanya pandemi COVID-19.” Selasa (9/3/2021) dikutip dari: <https://news.un.org/en/story/2021/03/1086812>

Ketua Komnas Perempuan, Andy Yentriyani kemudian juga menambahkan bahwa:



“Kasus kekerasan dalam rumah tangga menjadi lebih intens terjadi setelah adanya kebijakan pembatasan mobilitas sosial di masa pandemi ini.” (<https://kominfo.go.id/content/detail/30872/cegah-kekerasan-terhadap-perempuan-tingkatkan-kolaborasi-pemerintah-dan-komnas-perempuan/0/berita>)

Mengingat bahwasanya Pemerintah Indonesia memiliki tanggung jawab untuk menyediakan pelayanan terpadu beserta anggaran publik yang cukup bagi penanganan perempuan korban kekerasan, tidak terkecuali perempuan korban kekerasan seksual (Wijaksana & Amiruddin, 2005). Maka setelah ditetapkannya COVID-19 sebagai bencana nasional non-alam melalui penerbitan Keputusan Presiden (KEPPRES) Nomor 12 Tahun 2020. Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPPA) kemudian membentuk Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 Tentang Pelindungan Perempuan dan Pelindungan Anak dari Kekerasan Berbasis Gender dalam Bencana. Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2020 tersebut dimaksudkan sebagai acuan bagi kementerian/lembaga terkait dan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan (*Service delivery*) bagi perempuan dan anak korban kekerasan termasuk kekerasan seksual selama masa bencana yang terdiri dari layanan pengaduan, penanganan, maupun rujukan.

Seperti halnya daerah-daerah lain di Indonesia, dalam hal penanganan perempuan korban kekerasan termasuk kekerasan seksual, Pemerintah Daerah Kota Samarinda juga telah membentuk UPTD PPA yang berada di bawah tanggung jawab Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP2PA) Kota Samarinda yang telah diatur dalam Peraturan Walikota Samarinda Nomor 58 Tahun

2019 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. UPTD PPA Kota Samarinda bertugas dalam hal pendampingan dan pemulihan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan tidak terkecuali korban kekerasan seksual. Dalam hal penanganan kasus, berikut adalah *service delivery* yang selama ini diberikan kepada perempuan korban kekerasan termasuk kekerasan seksual oleh UPTD PPA Kota Samarinda sebagaimana tercantum pada Pasal 5 PERWALI Kota Samarinda Nomor 58 Tahun 2019 yang terdiri dari:

**Tabel 1.5 Service Delivery UPTD PPA Kota Samarinda**

<b>NO</b>	<b>PRODUK LAYANAN</b>	<b>WAKTU LAYANAN</b>	<b>KETERANGAN</b>
1.	Pengelolaan Pengaduan	Kondisional	Pengaduan dikelola berdasarkan laporan kasus dari call center 112, aplikasi SIPPEKA, whatsapp, telepon, dan pengaduan langsung.
2.	Pendampingan Korban	Menyesuaikan kasus	UPTD PPA Kota Samarinda bekerja sama dengan Bankum dalam hal pendampingan kasus yang mengarah ke pidana.
3.	Menyediakan Rumah Aman (Penampungan sementara)	Korban akan ditempatkan di Rumah Aman selama proses penanganan kasus hingga pemulihan korban selesai	UPTD PPA Kota Samarinda bekerja sama dengan Psikolog dalam hal pemulihan korban.
4.	Mediasi	Menyesuaikan kasus	UPTD PPA Kota Samarinda bekerja sama dengan Bankum dan Psikolog dalam hal mediasi dengan pelaku.
5.	Penjangkauan Korban	Kondisional	Penjangkauan korban dapat melalui call center 112, aplikasi SIPPEKA, whatsapp, telepon, dan pengaduan langsung.
6.	Pengelolaan Kasus	Menyesuaikan kasus	UPTD PPA Kota Samarinda akan mendampingi korban selama penanganan kasus dengan mempertimbangkan pendapat Psikolog. Apakah korban dapat

			melanjutkan ke proses peradilan atau hanya menjalani proses pemulihan.
--	--	--	--

*Sumber:* Hasil wawancara Ketua Bidang PPA DP2PA Kota Samarinda, H. Wiyono

Melihat realitas Kota Samarinda yang menjadi daerah dengan tingkat kasus kekerasan seksual tertinggi di Provinsi Kalimantan Timur khususnya selama masa pandemi COVID-19 serta adanya penyesuaian pemberian layanan (*Service delivery*) bagi perempuan korban kekerasan seksual selama masa pandemi COVID-19, membuat Pemerintah Kota Samarinda perlu melakukan penanganan kasus kekerasan seksual terhadap perempuan secara tepat, adil, dan komprehensif. Dengan adanya Permen KPPPA Nomor 13 Tahun 2020 Tentang Pelindungan Perempuan dan Pelindungan Anak dari Kekerasan Berbasis Gender dalam Bencana yang telah dijelaskan sebelumnya, Pemerintah Daerah Kota Samarinda melalui UPTD PPA Kota Samarinda diharapkan dapat memberikan layanan (*Service delivery*) berupa layanan pengaduan, penanganan, dan rujukan yang dibutuhkan oleh perempuan korban kekerasan termasuk kekerasan seksual di masa bencana COVID-19 dengan mengakomodasi kearifan lokal sebagaimana tercantum pada Pasal 8 Permen Nomor 13 Tahun 2020 tersebut. Adapun standar pemberian layanan (*Service delivery*) yang diberikan kepada perempuan korban kekerasan seksual tersebut dapat dilihat berdasarkan Peraturan Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan. Di mana dalam hal pemberian layanan (*Service delivery*) harus mencakup 6 (Enam) poin penting yaitu 1) Produk layanan; 2) Biaya layanan; 3) Waktu layanan; 4) Persyaratan layanan; 5) Prosedur layanan; dan 6) Penanganan pengaduan. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk

mengangkat judul penelitian “*Service Delivery* Bagi Perempuan Korban Kekerasan Seksual Selama Masa Pandemi COVID-19 di Kota Samarinda.”

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana *service delivery* yang diberikan kepada perempuan korban kekerasan seksual selama masa pandemi COVID-19 di Kota Samarinda?”

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana *service delivery* yang diberikan kepada perempuan korban kekerasan seksual selama masa pandemi COVID-19 di Kota Samarinda.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, tidak hanya bagi penulis namun juga bagi pihak-pihak lain terutama bagi kalangan akademisi dan masyarakat umum yang perlu dan ingin mengetahui apa saja bentuk *service delivery* yang diberikan oleh Pemerintah Kota Samarinda melalui UPTD PPA Kota Samarinda kepada para perempuan korban kekerasan seksual selama masa pandemi COVID-19. Adapun manfaat dari penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu:

#### **1. Manfaat Praktis**

- a. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

Hasil penelitian ini dapat dijadikan koleksi baru di Perpustakaan Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur khususnya Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Studi Administrasi Publik sehingga berguna sebagai dasar pemikiran dan bahan referensi bagi kemungkinan adanya penelitian/kajian serupa di masa mendatang.

b. Bagi Peneliti

Peneliti dapat memperdalam pengetahuan tentang Pemberian Pelayanan (*Service delivery*) bagi perempuan korban kekerasan seksual di Kota Samarinda selama masa bencana pandemi COVID-19.

2. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pembaharuan pelaksanaan *service delivery*.
- b. Sebagai pijakan dan referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan *service delivery*.