

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia tergolong sebagai salah satu negara berkembang yang tentunya banyak menghadapi permasalahan sosial di dalamnya. Munculnya masalah sosial dalam suatu negara akan menimbulkan kerugian pada masyarakat yang menjadi penduduk dalam negara tersebut. Salah satu tantangan sosial yang muncul di Indonesia adalah masalah kekerasan. Sampai saat ini, masalah kekerasan seperti aksi kriminal berupa pembunuhan, penganiayaan fisik dan psikis, pelecehan seksual, dan tindakan kriminal lainnya masih banyak kejadian yang muncul di tengah kehidupan masyarakat (Nova & Prathama, 2023). Sebagaimana tercantum dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kekerasan ialah perbuatan yang biasa dijalankan oleh individu maupun kelompok yang dapat menjadikan orang lain menjadi cedera, mati, kerusakan pada fisik, dan kerusakan barang orang lain. Kekerasan atau dalam bahasa Inggris disebut dengan “*violence*” dimaknai sebagai sebuah serangan yang mengarah pada fisik maupun mental psikologis seseorang. Kekerasan menjadi masalah lama yang hingga saat ini masih membutuhkan perhatian yang serius. Kekerasan biasanya dikerjakan oleh seseorang kepada orang lain dengan suatu alasan tertentu dan menimbulkan dampak yang negatif terhadap korbannya.

Kasus kekerasan yang terjadi di Indonesia masih sangat tinggi pada setiap tahunnya. Jumlah kasus yang terjadi pada setiap tahun dapat diketahui oleh publik melalui *website* Sistem Informasi *Online* Perlindungan Perempuan dan Anak atau

sistem informasi yang diciptakan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang dimanfaatkan untuk mencatat dan melaporkan data tindakan kekerasan yang terjadi pada perempuan dan anak yang berada di seluruh kawasan Indonesia. Penduduk Indonesia maupun warga dari negara lain dapat memanfaatkan sistem ini. SIMFONI PPA berkolaborasi dengan lembaga pemerintahan pada tiap wilayah provinsi maupun kabupaten/kota, sehingga sistem tersebut dapat dijangkau oleh seluruh unit layanan penanganan korban kekerasan perempuan dan anak. Berdasarkan pada data dalam *website* tersebut, tersaji fakta bahwa jumlah kekerasan yang terjadi di sepanjang tahun 2024 adalah sebanyak 27.180 kasus. Dari jumlah tersebut juga dapat diketahui bahwa ditemukan lima provinsi yang jumlah kasus kekerasan tertinggi. Lima provinsi dengan jumlah kekerasan tertinggi tersebut meliputi Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi DKI Jakarta, dan Provinsi Sumatera Utara.

Menurut Wadjo & Saimima (2020), di kalangan masyarakat Indonesia, perempuan tergolong sebagai kelompok yang rawan mengalami tindakan kekerasan. Kekerasan terhadap perempuan sudah tidak menjadi masalah privat, melainkan telah menjadi permasalahan publik dan dapat terjadi tanpa memandang usia. Dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 2 Tahun 2022 disebutkan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Oleh karena itu, kekerasan terhadap perempuan dewasa dalam penelitian ini merupakan kekerasan yang terjadi pada perempuan dengan rentang usia 18 tahun ke atas.

Kekerasan terhadap perempuan adalah peristiwa sosial yang keberadaannya tidak dapat ditutupi lagi karena telah menjadi bagian yang tidak lepas dari kehidupan sosial manusia (Wangga & Kardono, 2019). Bentuk kasus kekerasan pada perempuan yang sering dijumpai dalam lingkungan kita sehari-hari dapat berupa pemerkosaan, pelecehan seksual, eksploitasi perempuan melalui perdagangan, kekerasan dalam rumah tangga, eksploitasi seksual, kekerasan terhadap pembantu rumah tangga, tindakan perselingkuhan, dan lain sebagainya. Kekerasan terhadap perempuan akan menyebabkan korban merasakan dampak yang fatal dan non fatal. Dampak fatal dapat berupa kematian, percobaan bunuh diri, dan rawan terkena virus HIV/AIDS. Selain dampak fatal juga terdapat dampak non fatal, seperti terganggunya kondisi fisik, penyakit jangka panjang, masalah pada kesehatan mental, pola hidup tidak sehat, dan gangguan pada sistem reproduksi. Semua dampak yang diterima, baik dampak yang fatal maupun dampak non-fatal, seluruhnya akan mengakibatkan penurunan taraf hidup perempuan korban kekerasan.

Banyaknya kekerasan yang menimpa perempuan di Indonesia seringkali dianggap biasa karena masih adanya anggapan bahwa keberadaan perempuan berada di bawah laki-laki (Silap et al., 2019). Anggapan tersebut merupakan budaya patriarki yang mana memposisikan laki-laki berada lebih tinggi daripada posisi perempuan. Akibatnya, masyarakat kerap memaknai tindakan kekerasan terhadap perempuan sebagai hal biasa, sekalipun dalam bentuk yang paling kecil (Sutiawati & Mappaselleng, 2020). Kondisi tersebut mengakibatkan munculnya pola

pemikiran pada laki-laki untuk dapat menekan perempuan yang dapat menimbulkan tindak kekerasan pada perempuan, baik berupa fisik maupun mental.



Gambar 1.1 Jumlah Kasus Kekerasan terhadap Perempuan Dewasa di Indonesia

Sumber: SIMFONI PPA
Diakses pada Januari 2025

Data di atas memperlihatkan bahwa jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan dewasa di Indonesia pada tahun 2022 dan 2023 mengalami peningkatan. Peningkatan kasus kekerasan terhadap perempuan akan semakin mengkhawatirkan jika terus terjadi pada tahun selanjutnya. Adanya kenaikan jumlah kasus tersebut menjadi peringatan bahwa pemerintah perlu segera melakukan penanganan lebih lanjut dan memberikan dukungan kepada korban agar mereka merasa aman untuk melapor dan mendapatkan bantuan yang diperlukan.

Tindakan kekerasan terhadap perempuan sangat membutuhkan perhatian dari pemerintah. Pemerintah membutuhkan strategi untuk menangani kekerasan terhadap perempuan. Menurut (Sudiantini & Hadita, 2022), strategi merupakan tindakan yang bersifat selalu meningkat, dilakukan secara berulang-ulang, dan berdasarkan sudut pandang tentang cita-cita masa depan. Strategi sangat penting

untuk diciptakan karena dengan tersedianya strategi dapat membantu suatu organisasi untuk merealisasikan target dan tujuan yang hendak dicapai. Strategi yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia yaitu dengan membuat kebijakan yang berfungsi untuk melindungi korban kekerasan terhadap perempuan.

Menurut (Igrisa, 2022) kebijakan merupakan sekumpulan alternatif yang siap dipilih atas dasar prinsip tertentu. Kebijakan publik dapat dimaknai sebagai serangkaian pilihan yang berkesinambungan yang diciptakan oleh pemerintah yang berkaitan dengan tugas pemerintahan. Kebijakan publik diciptakan sebagai bentuk tanggapan terhadap suatu keadaan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat yang membutuhkan perhatian pemerintah. Di Indonesia terdapat undang-undang yang telah diterapkan untuk menangani isu kekerasan terhadap perempuan, yaitu Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 2 Tahun 2022 tentang Standar Layanan Perlindungan Perempuan dan Anak. Regulasi tersebut berisi tentang jaminan perlindungan bagi perempuan yang menjadi korban kekerasan.



Gambar 1.2 Jumlah Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Jawa Timur

Sumber: SIMFONI PPA

Diakses pada Januari 2025

Menurut data yang dihimpun oleh SIMFONI PPA, Provinsi Jawa Timur mencatat peningkatan tertinggi dalam jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan pada tahun 2023. Di tahun 2024 mengalami penurunan yang relatif kecil, karena masih tetap tinggi jumlah kasusnya. Bentuk kekerasan yang terjadi tersebut terdiri dari beraneka ragam bentuknya seperti, kekerasan fisik, psikis, seksual, eksploitasi, penelantaran, dan *trafficking*. Pemerintah Provinsi Jawa Timur memberikan perlindungan hukum melalui pembentukan regulasi berupa Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. Tujuan dari diterbitkannya peraturan tersebut adalah sebagai upaya perlindungan dan pelayanan bagi korban kekerasan berbasis gender yang terjadi di wilayah Provinsi Jawa Timur. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa setiap korban kekerasan berhak untuk menerima perlindungan dan pendampingan, layanan hukum, perawatan kesehatan, dukungan spiritual, dukungan psikososial, akses informasi, serta layanan terpadu.

Berdasarkan data yang diperoleh dari SIMFONI PPA, tercatat lima kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur yang memiliki jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan dewasa tertinggi pada tahun 2024. Kelima kabupaten/kota tersebut meliputi Kota Surabaya dengan jumlah 100 kasus, Kabupaten Gresik dengan jumlah 97 kasus, Kabupaten Jombang dengan jumlah 85 kasus, Kabupaten Sidoarjo dengan jumlah 80 kasus, dan Kabupaten Jember dengan jumlah 63 kasus. Tingginya jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan menjadi permasalahan publik yang sangat membutuhkan perhatian dari pemerintah. Tingginya kasus kekerasan tersebut dapat terjadi akibat berbagai macam faktor, seperti faktor sosial,

faktor ekonomi, dan faktor budaya. Selain itu, tingkat kesadaran korban untuk melaporkan atas kejadian tindak kekerasan juga menjadi faktor yang ikut berpengaruh pada pencatatan data.

Kota Surabaya sampai saat ini masih berstatus sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia sekaligus menjadi ibukota Provinsi Jawa Timur. Laju pertumbuhan penduduk di kawasan metropolitan dapat meningkat dengan cepat. Semakin tinggi jumlah kepadatan penduduk, maka angka kekerasan juga akan meningkat (Dari & Asnidar, 2022). Hal inilah yang memberikan dampak pada meningkatnya angka kasus kekerasan termasuk kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di wilayah Kota Surabaya.

Jumlah perkara kekerasan terhadap perempuan di Kota Surabaya, pada setiap tahunnya terus mendapati kenaikan. Hal ini dapat menjadikan lingkungan yang rawan dan tidak bersahabat bagi perempuan. Meningkatnya jumlah kekerasan terhadap perempuan ini datanya dicatat oleh UPTD PPA Kota Surabaya. Berikut merupakan data jumlah kekerasan terhadap perempuan dewasa yang terjadi pada tahun 2021 sampai dengan tahun 2024 dan juga terdapat penjabaran secara detail kasus kekerasan terhadap perempuan dewasa yang terjadi pada tahun 2024 di Kota Surabaya.



Gambar 1.3 Jumlah Kasus Kekerasan terhadap Perempuan Dewasa

Sumber: Data UPTD PPA Kota Surabaya, 2025

Tabel 1.1 Data Kekerasan terhadap Perempuan UPTD PPA Kota Surabaya 2024

Data Kekerasan terhadap Perempuan UPTD PPA Kota Surabaya 2024	
Jenis Kekerasan	Jumlah
KDRT	
Fisik	40
Kekerasan Berbasis Gender <i>Online</i> (KBGO)	1
Penelantaran ekonomi	13
Psikis	16
Seksual	2
Non KDRT	
Fisik	6
Kekerasan Berbasis Gender <i>Online</i> (KBGO)	7
Penelantaran ekonomi	1
Psikis	4
Seksual	9
Perdagangan Orang	
Seksual	1
Jumlah	100

Sumber: Data UPTD PPA Kota Surabaya

Kondisi di atas mengungkapkan bahwa kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Kota Surabaya terus mengalami peningkatan mulai tahun 2021. Data kekerasan tersebut meliputi kekerasan dalam rumah tangga dan non kekerasan dalam rumah tangga yang masing-masing terdiri dari kekerasan fisik, penelantaran ekonomi, kekerasan seksual, kekerasan berbasis gender *online*, kekerasan psikis, dan kekerasan *trafficking*. Jumlah tersebut merupakan jumlah kasus kekerasan yang telah tertangani oleh UPTD PPA Kota Surabaya. Kasus yang telah dinyatakan tertangani tersebut merupakan kasus yang telah melewati seluruh

alur penanganan SOP yang berlaku di UPTD PPA Kota Surabaya. Semua bentuk kekerasan yang terjadi tersebut harus segera ditangani oleh Pemerintah Kota Surabaya sehingga pada tahun yang akan datang, jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan di Kota Surabaya dapat segera menurun.

Pada tahun 2023 yang telah berlalu, Kota Surabaya berhasil menjadi salah satu kota yang mendapatkan penghargaan melalui Anugerah Parahita Ekapraya atau APE dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Penganugerahan tersebut diberikan sebagai bentuk penghargaan dan pengakuan atas komitmen dan peran para pimpinan beserta jajaran di Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dalam usahanya untuk merealisasikan dan menyelenggarakan pengarusutamaan gender. Dalam acara tersebut, Kota Surabaya mendapatkan penghargaan dengan kategori mentor. Kategori mentor menjadi kategori penghargaan tertinggi dalam ajang tersebut.

Pengarusutamaan gender sangat berhubungan dengan penanganan kekerasan terhadap perempuan. Kekerasan yang menimpa terhadap perempuan sering terjadi karena adanya kesenjangan atau ketidakadilan gender yang ada di masyarakat (Garcia et al., 2020). Dengan diperolehnya penghargaan tersebut, diharapkan dapat menjadi antusias untuk terus mengusahakan kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan, dan perlindungan hak perempuan di Indonesia. Begitu pula dengan Kota Surabaya, seharusnya kekerasan terhadap perempuan di Kota Surabaya semakin menurun karena kesetaraan gender di Kota Surabaya dianggap telah diterapkan dengan baik. Namun, pada kenyataannya kekerasan terhadap

perempuan berdasarkan data yang dicatat oleh UPTD PPA Kota Surabaya masih mengalami kenaikan setiap tahunnya.

Pemerintah Kota Surabaya memiliki kewajiban yang besar untuk bertanggung jawab dalam penanganan korban kekerasan tersebut. Pemerintah berusaha agar kekerasan terhadap perempuan dapat dilakukan penanganan dengan baik sehingga dapat meminimalisasi dampak jangka panjang yang bisa saja timbul. Pemerintah Kota Surabaya telah mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 48 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 133 Tahun 2022 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Unit Pelaksana Teknis Dinas Perlindungan Perempuan dan Anak pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Surabaya. Unit Pelaksana Teknis Dinas Perlindungan Perempuan dan Anak Kota Surabaya atau disebut dengan UPTD PPA Kota Surabaya bertugas sebagai lembaga yang melakukan penanganan atas kejadian kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak merupakan suatu badan yang dibentuk untuk menghadirkan layanan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan berbasis gender. Masing-masing provinsi dan kabupaten/kota ditekankan untuk memiliki unit tersebut. UPTD PPA menjalankan tugas sebagai pelaksana kegiatan teknis operasional di lingkup kerjanya dalam menyediakan layanan bagi perempuan dan anak yang mengalami tindak kekerasan, diskriminasi, memerlukan perlindungan khusus, dan berbagai permasalahan lainnya. UPTD PPA berada di bawah pengawasan kepala dinas yang

mengatur urusan pemerintahan dalam bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di tingkat daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam melaksanakan tugasnya, UPTD PPA Kota Surabaya memiliki strategi penanganan berupa program fasilitasi UPTD PPA yang di dalamnya terdapat beberapa kegiatan penanganan yang dilakukan, yaitu meliputi layanan aduan laporan, penjangkauan korban, pengelolaan kasus, penampungan sementara, mediasi, dan pendampingan korban.

Penelitian ini erat kaitannya dengan tanggung jawab pemerintah dalam penanganan terhadap perempuan korban kekerasan. Berdasarkan fenomena yang telah disampaikan di atas, penulis ingin menggali lebih dalam melalui penelitian terkait dengan strategi yang dilakukan oleh pemerintah melalui lembaga Unit Pelaksana Teknis Daerah Perempuan dan Anak dalam penanganan korban kekerasan dalam rumah tangga di Kota Surabaya dengan menggunakan teori strategi Korten dalam (Salusu, 2004), yang terdiri dari empat tipe strategi, yaitu strategi organisasi, strategi program, strategi pendukung sumber daya, dan strategi kelembagaan. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“Strategi Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak Kota Surabaya dalam Penanganan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan dukungan data yang disajikan tersebut di atas, maka peneliti menetapkan rumusan masalah yang akan diteliti pada penelitian ini adalah “Bagaimana strategi yang dilakukan oleh Unit Pelaksana

Teknis Daerah Perempuan dan Anak Kota Surabaya dalam penanganan korban kekerasan dalam rumah tangga”.

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan adanya latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah disebutkan di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui, menganalisis, dan mendeskripsikan strategi Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak Kota Surabaya dalam penanganan korban kekerasan dalam rumah tangga.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dinyatakan di atas, diharapkan penelitian ini dapat menghadirkan kontribusi positif dalam bidang akademik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat dari dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Sejalan dengan tujuan yang disebutkan di atas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis sebagai berikut.

- a. Untuk memperbanyak dan memperluas ilmu pengetahuan para mahasiswa dan masyarakat terkait dengan strategi Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak Kota Surabaya dalam penanganan korban kekerasan dalam rumah tangga.
- b. Untuk memperbanyak referensi dan memperbanyak literatur ilmiah di perpustakaan, sehingga dapat membangun wawasan dan kajian-kajian untuk riset yang akan dilakukan ke depan.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Mahasiswa

Riset ini diharapkan mampu memberikan peluang yang baik untuk penulis dan penulis dapat mengimplementasikan ilmu yang didapat selama perkuliahan dengan kenyataan di kehidupan sehari-hari.

b. Bagi Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak Kota Surabaya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan, saran, dan dapat meningkatkan keefektifan dalam melakukan penanganan yang terjadi pada perempuan korban kekerasan, sehingga dalam penanganannya mampu memberikan *output* yang sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

c. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur *review* pada sumber bahan bacaan yang dapat dijadikan sebagai sumber referensi dan informasi bagi seluruh mahasiswa Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.