

## BAB 1 PENDAHULUAN

Tesis ini membahas respons pemerintah kabupaten/kota terhadap upaya pemulihan korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), dengan mengambil studi kasus Kabupaten Bekasi. Hal ini didiskusikan karena kasus kekerasan di Kabupaten Bekasi cukup tinggi angkanya dan KDRT salah satu kekerasan serius yang dialami perempuan. Menurut informasi dari Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA) Polres Bekasi, kekerasan terhadap perempuan dan anak (2006-2007) di wilayah ini cukup tinggi (66 kasus); KDRT 10 kasus, pencabulan 41 kasus, dan kekerasan lainnya 15 kasus (perkosaan, pelecehan, persetubuhan, dan lain-lain), (Ibu Danti, wawancara tanggal 22 Februari 2008).

Kekerasan Terhadap Perempuan (KTP) secara nasional juga menunjukkan angka yang tinggi dan cenderung meningkat. Hal ini terlihat dalam data KTP yang dihimpun Komnas Perempuan, bahwa sepanjang tahun 2006 tercatat 22.512 kasus KTP, 74 persennya adalah kasus KDRT.<sup>1</sup> Demikian pula dengan kasus-kasus kekerasan yang ditangani LBH APIK Jakarta, sepanjang tahun 2006 lembaga ini menerima 867 pengaduan, yang sebagian merupakan kasus KDRT.<sup>2</sup> Berdasarkan data empiris ini, terlihat bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah sebuah fakta. Dan fakta tersebut menunjukkan bahwa kasus KDRT selain merupakan kasus yang cukup banyak dilaporkan dan yang paling sering terjadi, juga memperlihatkan bahwa angka kasus ini (KDRT) masih tetap tinggi. Dilihat dari data meningkatnya kasus KDRT ini menjelaskan bahwa penyelesaian kasus KDRT masih lemah.

Sebenarnya negara sudah mengupayakan penyelesaian terhadap tingginya jumlah KDRT ini dengan mengeluarkan Undang-Undang RI No. 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT). Bahkan menurut

---

<sup>1</sup> Indonesia. Komnas Perempuan. *Hal-hal Penting mengenai Pelaksanaan Konvensi CEDAW di Indonesia*. Juli 2007. 28 Agustus 2008  
<<http://www.komnasperempuan.or.id/metadot/index.pl?id=3750>>.

<sup>2</sup> Munti, Ratna Batara. *Advokasi Kebijakan Pro Perempuan: Agenda Politik Untuk Demokrasi dan Kesetaraan*. Jakarta: Pusat Studi Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia dan Yayasan TIFA Foundation, 2008. 34.

Katjasungkana, diberlakukannya UU PKDRT sebenarnya adalah momentum penting upaya negara yang menyediakan pilar perlindungan perempuan terhadap kekerasan di wilayah yang selama ini dianggap pribadi.<sup>3</sup> Namun dalam kenyataannya pemberlakuan undang-undang ini terbukti belum mampu menurunkan jumlah KDRT. Tesis ini akan membahas dan menganalisa respons Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam menindaklanjuti UU PKDRT tersebut, khususnya terhadap upaya pemulihan bagi korban KDRT.

Dengan diberlakukannya sebuah undang-undang, maka diharapkan pemerintah daerah menindaklanjuti untuk mengimplementasikannya. Dalam hal KDRT, pemerintah daerah dapat menindaklanjuti untuk melakukan upaya-upaya pencegahan dan pemulihan korban KDRT. Dalam kenyatannya, belum banyak daerah kabupaten/kota di Indonesia (termasuk Kabupaten Bekasi) yang responsif terhadap upaya pemulihan tersebut. Diantaranya belum dimilikinya lembaga pemberi layanan terpadu bagi korban, padahal terdapat lebih kurang 500-an kabupaten/kota di Indonesia. Dengan melihat realita ini, tesis ini juga akan membahas dan menganalisa tentang penyebab lemahnya respons Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam masalah pemulihan korban KDRT.

Di dalam Bab Pendahuluan ini akan dibahas tentang latar belakang penelitian, permasalahan yang perlu dipecahkan, ruang lingkup dan fokus penelitian, tujuan penelitian serta signifikansi penelitian yang dapat diberikan kepada pihak terkait.

### **1.1. Latar Belakang**

Dalam alinea sebelumnya telah didiskusikan tentang data tingginya KDRT, ternyata Kantor Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI juga mengungkapkan hal senada, bahwa sekitar 68,0 persen kasus tindak kekerasan terjadi di dalam rumah; Rumah yang semestinya dirasa paling aman bagi penghuninya, justru menjadi tempat terjadinya kekerasan. Dan kekerasan tersebut

---

<sup>3</sup> Katjasungkana, Nursyahbani. "Sosialisasi UU PKDRT Belum Maksimal; Perlindungan terhadap Perempuan Lemah." *Suara Pembaruan* 19 Nopember 2007. 6 Juli 2008  
<<http://www.suarapembaruan.com/News/2007/11/19/Kesra/kes01.htm>>.

memiliki pola kesamaan tempat kejadian; di perkotaan dan perdesaan, seperti terlihat dalam tabel di bawah ini:<sup>4</sup>

**Tabel 1.1.1.A**  
**Tindak Kekerasan terhadap Perempuan menurut Tempat Kejadian (%)**

Tempat Kejadian	Perkotaan	Perdesaan
Di rumah	64,1	71,2
Di luar rumah	30,2	24,4
Tempat kerja	4,8	2,2
Dua tempat atau lebih	0,9	2,1

Sumber: BPS dan KPP, 2006.

Tabel 1.1.1.A di atas menunjukkan bahwa perempuan mengalami kekerasan di rumah, di luar rumah maupun di tempat kerja. Kekerasan di dalam rumah (KDRT) masih menunjukkan angka tertinggi, 64,1 persen untuk daerah perkotaan dan 71,2 persen di perdesaan. Data ini mengejutkan, karena daerah perdesaan yang dikira daerah yang damai ternyata persentase kekerasannya lebih tinggi. Dari tabel ini juga dapat diperhatikan bahwa kekerasan terhadap perempuan, apapun bentuknya dan dimanapun tempat kejadiannya merupakan masalah serius. Artinya, selain jumlah yang masih tinggi, juga dibutuhkan keseriusan dari pemerintah dan masyarakat untuk bersama-sama melakukan pencegahan dan penanggulangan.

Sebenarnya sudah banyak pihak yang prihatin terhadap persoalan kekerasan yang dialami perempuan. Lembaga internasional semacam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) juga prihatin terhadap persoalan ini. PBB mengeluarkan *Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*, yaitu Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (1979), yang diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia tanggal 24 Juli 1984.<sup>5</sup> Pemerintah Indonesia cukup tanggap dengan *CEDAW*, ini ditunjukkan

<sup>4</sup> Badan Pusat Statistik dan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan. *Survei Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2006*. Jakarta: BPS dan KPP., 2006. 21.

<sup>5</sup> **Diskriminasi** menurut *CEDAW* : Setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan. Dikutip dalam *Convention Watch. Hak Asasi Perempuan, Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender*. Penyunting Achi Sudiarti Luhulima. Jakarta: Kelompok Kerja

dengan menindaklanjuti menjadi Undang-Undang RI No. 7 tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Termasuk pula *General Recommendation 19 of CEDAW on Violence Against Women* yang menyatakan bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah bentuk diskriminasi terhadap perempuan.<sup>6</sup>

Pemerintah Indonesia juga meratifikasi *Platform Beijing* (1995), yaitu Konferensi Perempuan Internasional ke IV di Beijing, China, juga merupakan landasan hukum bagi dihapuskannya tindak kekerasan terhadap perempuan. Ratifikasi ini menjadi penting artinya karena salah satu *critical issues*-nya adalah “Perempuan dan Kekerasan”.<sup>7</sup> Di sini ditegaskan bahwa perempuan adalah korban yang paling rentan terhadap tindak kekerasan dan harus dicegah serta ditanggulangi.

Namun sayangnya ratifikasi ini tidak sepenuhnya ditindaklanjuti. Kondisi ini relevan dengan pendapat Krisnawati bahwa meskipun pemerintah sudah meratifikasi *CEDAW*, namun perhatian pemerintah pada masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak, baru terlihat secara formal pada penghujung tahun 1998 dengan dibentuknya Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.<sup>8</sup> Hal ini dimungkinkan karena situasi politik pada saat reformasi kondusif untuk mendukung berbagai macam aksi yang bersifat mendukung masyarakat tertindas.

---

Convention Watch, Pusat Kajian Wanita dan Gender, Universitas Indonesia. Penerbit Yayasan Obor Indonesia, 2005.

<sup>6</sup> **Kekerasan terhadap Perempuan** menurut *General Recommendation 19 of CEDAW*: setiap perbuatan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman perbuatan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang baik yang terjadi di depan umum maupun dalam kehidupan pribadi. Dikutip dalam Convention Watch. *Hak Azasi Perempuan, Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender*. Penyunting Achi Sudiarti Luhulima. Jakarta: Kelompok Kerja Convention Watch, Pusat Kajian Wanita dan Gender, Universitas Indonesia. Penerbit Yayasan Obor Indonesia, 2005.

<sup>7</sup> Terdapat 12 Bidang kritis (*critical issues*) dalam Deklarasi Beijing, yaitu: (1) Perempuan dan Kemiskinan, (2) Perempuan dan Pendidikan, (3) Perempuan dan Kesehatan, (4) Perempuan dan Kekerasan, (5) Perempuan di Daerah Konflik, (6) Perempuan dan Ekonomi, (7) Perempuan dan Pengambilan Keputusan, (8) Perempuan dan HAM, (9) Perempuan dan Politik, (10) Perempuan dan Media Massa, (11) Perempuan dan Lingkungan; dan (12) Anak-anak Perempuan. Dikutip dalam APIK. *Landasan Aksi dan Deklarasi Beijing: Persamaan Pembangunan Perdamaian*. Diterjemahkan Hasto Atmojo. Jakarta: Kerja Sama Forum Komunikasi LSM untuk Perempuan, APIK, Aus-Aid dan Ford Foundation, 1997.

<sup>8</sup> Krisnawati, Tati. “Negara dan Kekerasan terhadap Perempuan.” *Kekerasan di Sekitar Buruh Migran (TKW)*. Ed. Nur Iman Subono. Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan & Asia Foundation Indonesia, 2000. 221.

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru menuju era reformasi, memberikan ruang keterbukaan bagi gerakan sosial, juga bagi perempuan. Pada masa ini perempuan dapat memanfaatkan peluang untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan publik, terutama kebijakan yang berpihak kepada kepentingan perempuan atau projender. Sementara itu, partisipasi perempuan akan dapat terwujud dalam tata pemerintahan yang baik (*good governance*), jika menjalankan pemerintahan secara demokratis. Hal ini satu pendapat dengan Arivia, menurut cendekiawan ini salah satu sistem pemerintahan yang demokratis adalah adanya ketaatan pada Hak Asasi Manusia (HAM), *CEDAW*, dan *UN WCW* (Peraturan yang telah disepakati oleh PBB tentang jender).<sup>9</sup> Pemerintah di era reformasi, secara bertahap menunjukkan respons terhadap maraknya tindak kekerasan terhadap perempuan. Selain pembentukan Komnas Perempuan, negara bersama masyarakat pada tanggal 24 November 1999 telah melakukan penandatanganan Deklarasi Komitmen Negara dan Masyarakat, yang kemudian dikenal dengan RAN-PKTP (Rencana Aksi Nasional-Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan), yaitu rencana aksi yang dilakukan oleh pemerintah bersama masyarakat dalam upaya mencapai situasi yang tidak mentolerir sekecil apapun segala bentuk tindak kekerasan terhadap perempuan (*Zero Tolerance Policy*).<sup>10</sup> Pemerintah membuat langkah tindak lanjut dengan mengeluarkan undang-undang tentang Hak Asasi Manusia (HAM), yaitu Undang-Undang Republik Indonesia No. 39 Tahun 1999. Di dalam undang-undang tersebut dinyatakan dalam Pasal 45 bahwa “hak wanita dalam undang-undang ini adalah hak asasi manusia”.<sup>11</sup> Dengan demikian segala bentuk tindak kekerasan yang dilakukan oleh sekelompok orang ataupun individu terhadap perempuan merupakan pelanggaran hak asasi manusia.

Di samping mengupayakan penghapusan dan pencegahan tindak kekerasan terhadap perempuan (dan anak), sebagai langkah operasional pemerintah juga pada tahun 2002 melakukan upaya penanganan dan pemulihan korban kekerasan. Upaya ini ditandai dengan penandatanganan Kesepakatan Bersama Tiga Menteri

<sup>9</sup> Arivia, Gadis. *Feminisme: Sebuah Kata Hati*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006.363.

<sup>10</sup> ”Apa itu Deklarasi RAN-PKTP?.” *Jurnal Perempuan* 26. 2002:130.

<sup>11</sup> *Himpunan Perundang-undangan Republik Indonesia tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 tahun 1999*. Bandung: Penerbit Nuansa Aulia, 2006. 27.

dan KAPOLRI (KATMAGATRIPO), yaitu Menteri Pemberdayaan Perempuan RI, Menteri Kesehatan RI, Menteri Sosial RI dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia tentang Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak, dengan mempertimbangkan beberapa hal, yaitu:

- a. Kesadaran akan hak asasi perempuan dan anak adalah hak asasi manusia.
- b. Bahwa adanya kecenderungan peningkatan korban dan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak.
- c. Belum tertanganinya dengan maksimal korban kekerasan terhadap perempuan dan anak.
- d. Diperlukan suatu pelayanan terpadu oleh instansi terkait untuk memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan.<sup>12</sup>

Sebenarnya Kesepakatan Bersama Tiga Menteri dan KAPOLRI (KATMAGATRIPO) ini langkah sangat maju yang diambil oleh pemerintah untuk melindungi korban kekerasan, karena melibatkan semua instansi yang berhubungan langsung dengan kekerasan dan pemulihannya. Kalau saja kesepakatan ini berjalan dengan baik sudah cukup sebagai langkah awal untuk mencegah kekerasan dan menangani korban.

Ternyata upaya di atas belum cukup menjawab permasalahan kekerasan yang dialami perempuan, terutama dalam ranah domestik (rumah tangga). Karenanya, mengenai kekerasan yang terjadi dalam lingkup rumah tangga (*domestic violence*), pemerintah mengeluarkan Undang-Undang RI No. 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga tanggal 22 September 2004. Undang-undang ini diharapkan dapat memberikan perlindungan secara menyeluruh, yang meliputi jaminan perlindungan hukum dan pemulihan bagi korban. Dalam pasal 4 UU PKDRT menyebutkan tentang tujuan dikeluarkannya undang-undang ini, yaitu "pencegahan segala bentuk KDRT, perlindungan bagi korban KDRT, penindakan terhadap pelaku KDRT dan upaya untuk memelihara keutuhan rumah tangga yang harmonis dan sejahtera".<sup>13</sup> Hal ini hampir serupa

<sup>12</sup> Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan. *Kesepakatan Bersama Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI, Menteri Kesehatan RI, Menteri Sosial RI, Kepala Kepolisian Negara RI*. Jakarta: KPP., 2006. 2.

<sup>13</sup> *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006*

dengan yang dimaksudkan oleh Rifka Annisa (sebuah Lembaga Bantuan untuk Perempuan/WCC di Yogyakarta) bahwa KDRT merupakan pelanggaran hak asasi manusia, kejahatan terhadap martabat kemanusiaan dan bentuk diskriminasi yang harus dihapuskan, juga bahwa Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) bukanlah persoalan domestik (privat) yang membawa aib dan tidak boleh diketahui oleh orang lain.<sup>14</sup>

Sebagai upaya perlindungan terhadap korban KDRT, dalam Pasal 10 UU No. 23/2004 menyebutkan bahwa korban berhak mendapatkan perlindungan, pelayanan (kesehatan dan/atau bimbingan rohani), penanganan secara khusus dan pendampingan.<sup>15</sup> Selanjutnya dalam Pasal 43 undang-undang ini juga menyebutkan bahwa pemerintah berkewajiban membuat Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur tentang pelayanan bagi pemulihan korban KDRT.<sup>16</sup> Dan sebagai langkah operasional dari Pasal 43 tersebut, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 2006 (PP No. 4/2006) tentang Penyelenggaraan dan Kerja Sama Pemulihan Korban KDRT. PP ini sejalan dengan Kesepakatan Tiga Menteri dan KAPOLRI (KATMAGATRIPOL) yang dikeluarkan tahun 2002. PP ini dikeluarkan dengan tujuan untuk menjamin terlaksananya kemudahan pelayanan korban KDRT, menjamin efektifitas dan efisiensi bagi proses pemulihan korban KDRT serta terciptanya kerja sama dan koordinasi yang baik dan terpadu dalam melakukan upaya pemulihan terhadap korban KDRT, antar instansi, petugas pelaksana dan antar lembaga terkait lainnya.<sup>17</sup> PP inilah yang kemudian menjadi petunjuk operasional bagi instansi, lembaga terkait dan para petugas pelaksana, di tingkat pusat dan daerah untuk melakukan upaya pemulihan terhadap korban KDRT. Selanjutnya dalam Pasal 15 ayat (3) PP tersebut menyatakan bahwa “pembentukan forum koordinasi dalam rangka pelaksanaan pencegahan dan pemulihan korban KDRT akan diatur dengan peraturan

---

*tentang Penyelenggaraan dan Kerja Sama Pemulihan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga.* Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI, Deputi Bidang Perlindungan Perempuan, 2008. 9.

<sup>14</sup> *Ringkasan UU-PKDRT (UU No. 23 Th. 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga).* Yogyakarta: Rifka Annisa & Global Fund for Women, tth.

<sup>15</sup> KPP RI Deputi Bidang Perlindungan Perempuan, *op. cit.*, hal. 11.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal. 27.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 50.

menteri”.<sup>18</sup> Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan dalam melakukan koordinasi lintas bidang atau lintas sektor di tingkat pusat dan daerah. Di samping juga untuk dapat meningkatkan efektifitas pelaksanaan pencegahan dan penyelenggaraan kerja sama pemulihan korban KDRT. Dan sebagai tindak lanjut pasal tersebut dikeluarkanlah Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan RI (Permen PP) No. 01/Permen PP/VI/2007 tentang Forum Koordinasi Penyelenggaraan Kerja Sama Pencegahan dan Pemulihan Korban KDRT. Semua kebijakan tersebut merupakan respons negara yang menjadi landasan hukum bagi upaya pencegahan dan pemulihan korban KDRT.

Memang, kebijakan nasional tentang pemulihan korban kekerasan di atas terjadi ketidakkonsistenan waktu. KATMAGATRIPOLO yang berbentuk kesepakatan dan merupakan langkah praktis operasional dikeluarkan tahun 2002, sedangkan UU PKDRT yang berbentuk undang-undang baru dikeluarkan tahun 2004, dan PP No.4/2006 tentang Penyelenggaraan Pemulihan Korban KDRT yang menjadi petunjuk praktis operasional dari UU PKDRT dikeluarkan tahun 2006. Ketidakkonsistenan ini barangkali yang menyebabkan langkah operasional di lapangan tidak berjalan. Selain masa berlaku KATMAGATRIPOLO berakhir tahun 2007, juga masing-masing instansi yang bersepakat menganggap tidak lagi perlu menindaklanjuti kesepakatan yang sudah berakhir tersebut. Hal ini dikarenakan UU PKDRT dan PP mempunyai kedudukan hukum yang lebih kuat sebagai payung hukum dan langkah praktis operasional.

Berkait dengan bergulirnya masa reformasi, pemberlakuan sistem desentralisasi pemerintahan dimulai, yaitu pemerintah kabupaten/kota yang diberi otonomi penuh untuk merencanakan dan mengimplementasikan program pembangunan. Pemberlakuan ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (pengganti UU No. 22 Tahun 1999) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (pengganti UU No. 25 Tahun 1999) atau Undang-Undang OTODA (Otonomi Daerah).<sup>19</sup>

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal. 44.

<sup>19</sup> **Pasal 1, ayat (2)** “Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.



Perubahan ini memerlukan penyesuaian administratif yang cukup rumit, yang ternyata mengganggu proses penanganan korban kekerasan. Kewenangan yang dimiliki daerah otonomi seharusnya juga membuka peluang bagi partisipasi perempuan untuk ikut dalam pengambilan keputusan publik, terutama keputusan atau kebijakan yang mengarah pada terjaminnya penghapusan ketimpangan gender yang berdampak pada penghapusan kekerasan berbasis gender.<sup>20</sup> Dan pemerintah daerah melalui otonomi daerah adalah pelaksana di daerah dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, termasuk kebijakan-kebijakan tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT) dan pemulihan korban KDRT. Namun ternyata belum banyak daerah di tingkat kabupaten/kota yang memiliki lembaga pemberi layanan bagi korban kekerasan, dan/atau bentuk respons lainnya. Berdasarkan data Komnas Perempuan (2007) terdapat 236 lembaga penanganan korban kekerasan terhadap perempuan di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah dan/atau masyarakat/LSM, seperti terlihat dalam tabel di bawah ini.<sup>21</sup>

**Tabel 1.1.2.A**  
**Lembaga Pengada Layanan bagi Perempuan Korban KDRT tahun 2007**

Lembaga	Jumlah	Lokasi
Komnas Perempuan	1	Jakarta
UPPA Polres	129	Kabupaten/Kota
PKT/PPT/UPT berbasis rumah sakit	42	Jakarta dan beberapa wilayah di Indonesia
P2TP2A/P3A	23	Propinsi/kabupaten/kota
WCC	41	Propinsi/kabupaten/kota

Sumber: telah diolah kembali dari Komnas Perempuan, 2008.

dan **ayat (3)** “Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Dikutip dalam *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 & 33 tentang OTODA 2004 – 2006 beserta Penjelasan*. Bandung: Penerbit Citra Umbara, 2007. 3.

<sup>20</sup> Kekerasan berbasis gender (*Gender-based violence*): “kekerasan yang melibatkan laki-laki dan perempuan, di mana biasanya yang menjadi korban adalah perempuan sebagai akibat adanya distribusi kekuasaan yang timpang antara laki-laki dan perempuan”, dikutip dalam *Jurnal Perempuan* 26, 2002, hal. 147.

<sup>21</sup> Indonesia. Komnas Perempuan. *10 Tahun Reformasi: Kemajuan dan Kemunduran Perjuangan Melawan Kekerasan dan Diskriminasi Berbasis Gender*. 2007. 30 Juli 2008 <<http://www.komnasperempuan.co.id/public/refleksi%2010%20thn%20reformasi.pdf>>.

Tabel 1.1.2.A di atas memperlihatkan bahwa Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA) di Polres baru terbentuk sejumlah 129 UPPA. Sebagaimana diketahui kedudukan Polres berada di tingkat kabupaten/kota, dan di Indonesia terdapat kurang lebih 500-an kabupaten/kota. Hal ini menunjukkan sedikit sekali (sekitar 25,8 persen) daerah kabupaten/kota yang merespons kebijakan nasional tentang pemulihan korban KDRT dengan membentuk UPPA. Tabel di atas juga memperlihatkan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak/Pusat Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A/P3A) baru terbentuk sejumlah 23 buah yang tersebar di tingkat propinsi dan kabupaten/kota. Demikian pula *Women Crisis Center (WCC)* berjumlah 41 buah. Data tersebut di atas, sayangnya tidak menyebutkan nama daerah lokasi pembentukan UPPA, P2TP2A/P3A dan *WCC*, sehingga agak sulit untuk memetakan secara pasti jumlah kabupaten/kota yang responsif terhadap upaya pemulihan korban KDRT. Sementara itu, Pusat Krisis Terpadu/Pusat Pelayanan Terpadu/Unit Pelayanan Terpadu (PKT/PPT/UPT) berbasis rumah sakit baru terbentuk 42 buah yang terdapat di Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo (RSCM), RS. Kepolisian Said Soekanto dan RS TNI AL Mintoharjo (PKT), ketiganya berada di Jakarta; 36 diantaranya berada di RS Bhayangkara, selebihnya PPT yang berada dibawah Instalasi Gawat Darurat (IGD) rumah sakit berada di daerah luar Jakarta. Data tersebut menunjukkan belum maksimalnya upaya pemerintah daerah dan masyarakat dalam melakukan penanganan terhadap perempuan korban kekerasan. Hal ini juga menunjukkan belum semua pemerintah daerah terlihat responsif terhadap kebijakan tentang pemulihan korban KDRT. Banyak faktor yang dapat menjadi alasan responsif tidaknya suatu daerah terhadap suatu kebijakan. Misalnya, visi pembangunan yang belum mencerminkan keberpihakan kepada kepentingan perempuan, dan/atau anggaran yang juga belum menunjukkan adanya sensitivitas gender (*gender budgeting*), dan lain-lain. Hal ini senada dengan Arivia sebagaimana disebutkan dalam alinea di atas bahwa pemerintahan yang baik akan memahami dan menjalankan Pengarus Utamaan Gender (PUG) dalam pemerintahannya. Di mana hal ini antara lain dapat dilihat dalam perencanaan dan kebijakan daerah serta perencanaan anggaran yang memiliki perspektif jender. Aspek ini juga akan dilihat dalam penelitian ini, yang akan mendiskusikan

persoalan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam menindaklanjuti UU No. 23/2004 dan PP No. 4/2006. Dalam penelitian ini terdapat beberapa alasan mengapa Kabupaten Bekasi menjadi studi kasus. *Pertama*, alasan geografis, Kabupaten Bekasi berbatasan langsung dengan DKI Jakarta, tempat kebijakan nasional diproses. Asumsi hal ini adalah memudahkan untuk mengakses informasi kebijakan nasional secara langsung baik dengan staf pemerintah langsung dan/atau melalui sosialisasi kebijakan yang acap kali dilaksanakan di kabupaten terdekat. Namun kenyataannya, kebijakan tersebut belum maksimal dilaksanakan. Alasan *kedua*, karena Kabupaten Bekasi merupakan bagian dari daerah metropolitan JABODETABEK (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi) yang mempunyai dinamika kehidupan masyarakat urban. Pergeseran dari masyarakat agraris ke masyarakat urban membawa konsekuensi ketidaksiapan laki-laki untuk menerima peran publik perempuan yang pada akhirnya memicu tingginya kekerasan terhadap perempuan. Dan alasan *ketiga*, jumlah kekerasan terhadap perempuan, termasuk KDRT cukup tinggi. Sementara Pemerintah Kabupaten Bekasi belum memprogramkan kegiatan dan anggaran pemulihan korban KDRT dalam program kerja daerah tahun 2008. Kabupaten Bekasi yang dipimpin oleh seorang bupati sebagaimana kabupaten lainnya, juga memiliki otonomi sendiri dalam mengatur pemerintahannya. Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 4 tahun 2004 mengenai Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Bekasi, Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Kesejahteraan Keluarga berada di bawah Badan Pemberdayaan Masyarakat (BPM). Bidang inilah yang seharusnya mengurus segala permasalahan perempuan karena merupakan perpanjangan tangan Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI di daerah. Dan *workshop* yang diselenggarakan pada tanggal 8-9 Oktober 2007 oleh Bidang Pemberdayaan Perempuan Pemerintah Kabupaten Bekasi bekerja sama dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI menghasilkan rumusan, sebagai berikut:

- a. **Pencegahan:** sosialisasi UU No. 23/2004 tentang PKDRT dari tingkat kabupaten sampai ke desa, melalui penyebaran brosur dan pamflet tentang UU PKDRT dan merekomendasi pembuatan PERDA tentang penerapan PKDRT.
- b. **Pelayanan:** membentuk badan konseling dari tingkat kabupaten sampai tingkat desa, dan membentuk wadah serupa rumah aman bagi perempuan korban KDRT.<sup>22</sup>

Hasil di atas sangat menjanjikan bagi korban kekerasan. Tesis ini akan meneliti keseriusan Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam menindaklanjuti rumusan tersebut, terutama upaya pemulihan korban KDRT.

## 1.2. PERMASALAHAN

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah membahas dan menganalisa respons Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam melakukan upaya pemulihan korban KDRT dengan memperhatikan kenyataan tingginya angka KDRT. Permasalahan ini akan dijawab dengan memusatkan penelitian pada satu pertanyaan inti dan dua pertanyaan turunan, sebagai berikut:

### 1.2.1. Pertanyaan Inti

Bagaimana respons Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam upaya pemulihan korban KDRT sebagai tindak lanjut dari UU PKDRT dan PP No. 4/2006.

### 1.2.2. Pertanyaan Turunan

- a. Bagaimana Pemerintah Kabupaten Bekasi merespons kebijakan tentang pemulihan korban KDRT? Dan bagaimana kebijakan-kebijakan tersebut diimplementasikan ?
- b. Kebijakan apa yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam menyelenggarakan kerja sama pemulihan korban KDRT? Seberapa banyak Pemerintah Kabupaten Bekasi mengalokasikan anggaran dalam upaya pemulihan korban tersebut ?

<sup>22</sup> Bidang PP & KK Pemerintah Kabupaten Bekasi. *Laporan Penyelenggaraan Kegiatan Workshop Isu Prioritas Perlindungan Perempuan, Penyusunan Rencana Kerja Perlindungan Perempuan dan PKDRT di Kabupaten Bekasi Pada Program Kementerian Pemberdayaan Perempuan Tahun Anggaran 2007*. Bekasi: Bidang PP & KK Pemkab Bekasi, 2007.5.

### **1.3. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan penelitian ini adalah ingin mengungkap permasalahan dan hambatan Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam merespons kebijakan tentang pemulihan korban KDRT (UU No. 23/2004 dan PP No. 4/2006), dengan meneliti upaya koordinasi yang dilakukan bersama instansi terkait, termasuk tentang program kerja, pendanaan dan penyediaan fasilitas pemulihan bagi korban KDRT.

### **1.4. RUANG LINGKUP MASALAH**

#### **1.4.1. Ruang Lingkup Isu**

Jika memerhatikan tema penelitian ini, maka ruang lingkup permasalahan penelitian ini adalah respons pemerintah kabupaten/kota terhadap kebijakan pemerintah dalam upaya pemulihan korban KDRT (UU No. 23/2004 dan PP No. 4/2006). Selain itu juga akan dilihat realitas kekerasan, terutama KDRT berdasarkan catatan dari pihak Rumah Sakit Daerah (RSD) Kabupaten Bekasi dan UPPA Polres Bekasi. Pengungkapan data ini dirasa perlu karena akan menjadi dasar bagi Pemerintah Kabupaten Bekasi untuk melakukan upaya pencegahan dan pemulihan bagi korban KDRT.

#### **1.4.2. Ruang Lingkup Geografis**

Kekerasan terhadap perempuan termasuk KDRT terjadi di semua daerah. Penelitian ini lebih difokuskan kepada kekerasan dalam rumah tangga yang terjadi di Kabupaten Bekasi. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa kekerasan terhadap perempuan termasuk KDRT cukup tinggi di Kabupaten Bekasi.

### **1.5. SIGNIFIKANSI PENELITIAN**

#### **a. Signifikansi secara akademis**

Memberikan masukan konseptual kepada Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI dan masukan akademis kepada Kajian Wanita Universitas Indonesia, untuk menindaklanjuti kebijakan nasional tentang perlindungan

terhadap perempuan korban kekerasan termasuk KDRT seperti: KATMAGATRIPOL (Tahun 2002) tentang Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak, UU No. 23/2004 (Tahun 2004) tentang PKDRT, PP No. 4/2006 (Tahun 2006) tentang Penyelenggaraan dan Kerja Sama Pemulihan Korban KDRT, dan Permen PP No. 01/Permen PP/VI/2007 (Tahun 2007) tentang Forum Koordinasi Pencegahan dan Pemulihan Korban KDRT. Karena kesemua kebijakan tersebut tidak ditindaklanjuti dengan baik di tingkat daerah (kabupaten/kota) sehingga masalah KDRT dan kekerasan terhadap perempuan masih belum menunjukkan pengurangan jumlah yang signifikan dan penanganannya pun terlihat tidak sepenuh hati.

#### **b. Signifikansi secara praktis**

Tesis ini diharapkan memberikan masukan praktis kepada penentu kebijakan Pemerintah Kabupaten Bekasi agar menindaklanjuti kebijakan nasional untuk menyediakan program pemulihan bagi korban KDRT. Di tingkat masyarakat, agar dapat membangun kesadaran masyarakat terutama perempuan, baik secara individu maupun kelompok (organisasi perempuan) untuk ikut terlibat dalam upaya pencegahan dan pemulihan korban KDRT. Tesis ini diharapkan bermanfaat bagi korban KDRT agar tidak berdiam diri, mencari penyembuhan dan kalau perlu mengambil proses lebih lanjut.