

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DAERAH
DALAM PENANGANAN MASALAH KEKERASAN
TERHADAP PEREMPUAN
(Studi di Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Jawa Timur)**

**REGIONAL POLICIES IN HANDLING
VIOLENCE AGAINST WOMEN
(Studies in North Sumatera and East Java Provinces)**

Sali Susiana

Naskah diterima 15 Januari 2013, disetujui 16 Maret 2013

Abstract

Until recently, violence against women is still a crucial issue in Indonesia, and it can occur in many aspects of life and experienced by women from different social classes. Contradictory with this situation, both in national and regional level, the country has already created several laws to prevent and handle cases of violence against women. This research, conducted in the North Sumatera and East Java provinces, by applying a qualitative method, explains regional governments' policies to cope with issues on violence against women. In its finding, it is said by the writer that domestic violence and trafficking in persons are the main cases in both provinces, in addition to geographical constraints to handle the cases and the complexity of the trafficking problem.

Key words: violence, women, violence against women, domestic violence, trafficking, regional policies, Sumatera Utara, Jawa Timur

Abstrak

Sampai saat ini tindak kekerasan terhadap perempuan masih menjadi salah satu persoalan krusial. Kasus kekerasan terhadap perempuan dapat terjadi dalam segala ranah kehidupan dan

Peneliti Madya Bidang Studi Kemasyarakatan Studi Khusus Gender pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: sali_susiana@yahoo.com.

menimpa perempuan dari semua strata sosial. Indonesia telah memiliki beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak kekerasan terhadap perempuan. Demikian pula di tingkat daerah, terdapat beberapa peraturan daerah tentang pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam mengatasi masalah kekerasan terhadap perempuan. Penelitian dilakukan di Provinsi Sumatera Utara dan Jawa Timur dengan metode penelitian kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kasus KDRT dan trafiking masih menjadi permasalahan utama dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan. Meskipun kedua provinsi ini telah memiliki beberapa peraturan daerah yang mengatur mengenai penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan, namun masih terdapat beberapa kendala dalam mengatasi permasalahan ini, antara lain kompleksitas masalah trafiking dan kendala geografis.

Kata kunci: kekerasan, perempuan, kekerasan terhadap perempuan, trafiking, kebijakan daerah, Sumatera Utara, Jawa Timur

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Kekerasan terhadap perempuan sampai saat ini masih menjadi salah satu masalah yang dihadapi oleh perempuan, baik yang terjadi di ranah privat (dalam lingkup rumah tangga) maupun ranah publik (di tempat umum). Dalam laporan tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) 2011, jumlah kasus kekerasan di 33 provinsi mencapai 119.107 kasus atau meningkat dibanding tahun 2010 yang berjumlah 105.103 kasus.¹ Data dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menyatakan bahwa dari 100 perempuan Indonesia, 3 orang di antaranya pernah mengalami kekerasan.² Dengan demikian bila jumlah perempuan Indonesia saat ini lebih dari 100 juta jiwa, maka dapat diperkirakan terdapat lebih dari 3 juta perempuan yang pernah mengalami kekerasan.

¹ "Catatan Tahunan Komnas Perempuan," <http://www.komnasperempuan.or.id/wp-content/uploads/2012/03/catahu2012revisi-Komnas-Perempuan.pdf>, diakses 1 Agustus 2012.

² *Press Release: Perlindungan Perempuan, Tidak Semata Urusan Pemerintah*, <http://menegpp.go.id/V2/index.php/component/content/article/52-info/388-press-release-perlindungan-perempuan-tidak-semata-urusan-pemerintah>, diakses 10 Agustus 2012.

Berdasarkan laporan tahunan Komnas Perempuan tersebut, diketahui bahwa sebagian besar kasus kekerasan terhadap perempuan merupakan kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) yang mencapai 95,61%.³ Fakta bahwa sebagian besar kasus kekerasan terhadap perempuan adalah kasus KDRT juga dapat dilihat dari laporan unit pelayanan terpadu yang didirikan di 28 provinsi yang menyatakan bahwa pada tahun 2010 terdapat 14.703 kasus KDRT.⁴ Dari jumlah tersebut, 88,10% korbannya adalah perempuan.⁵ Banyaknya perempuan yang menjadi korban KDRT juga dapat diketahui dari kasus perempuan dan anak yang ditangani oleh pihak kepolisian. Dari berbagai kasus yang ditangani, kasus KDRT merupakan salah satu kasus yang keseluruhan korbannya adalah perempuan.⁶

Di samping KDRT, kasus kekerasan terhadap perempuan yang masih dihadapi oleh Indonesia dan berbagai negara lainnya, terutama negara berkembang adalah tindak kekerasan yang lebih spesifik yang berkaitan dengan perdagangan orang/*trafficking*. Umumnya korban *trafficking* terperangkap dalam kehidupan yang sama sekali tidak diinginkan dan penuh dengan penderitaan baik fisik maupun psikis, seperti dipaksa untuk bekerja sebagai pelayan restoran, pegawai salon, karaoke atau panti pijat, bekerja tanpa kontrak kerja yang jelas, dijadikan pekerja rumah tangga dengan beban kerja dan jam kerja di luar batas normal, bekerja di pabrik dan industri lainnya dengan kondisi yang tidak layak, menjadi kurir narkoba karena dijanjikan akan dinikahi atau diberi imbalan materi, dan berbagai bentuk kerja paksa lainnya.⁷ Selain itu, perkawinan usia dini dan adopsi ilegal, perbudakan seksual atau dijadikan pelacur, pengemis, dan eksploitasi perempuan untuk aktivitas yang berhubungan dengan pornografi juga mengandung unsur perdagangan orang.⁸

Dari sisi hukum, sampai saat ini Indonesia telah memiliki dua undang-undang yang melindungi perempuan dari tindak kekerasan, baik secara langsung maupun tidak langsung, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO). Di samping itu, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerja Sama Pemulihan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga dan Peraturan

³ "Catatan Tahunan Komnas Perempuan," *op.cit.*

⁴ *Profil Perempuan Indonesia 2011*, Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2011, hlm. 107.

⁵ *Ibid.*, hlm. 108.

⁶ Lihat Kasus Perempuan dan Anak Tahun 2011 yang Ditangani oleh Bareskrim Polri, laporan tidak diterbitkan, 31 Januari 2012.

⁷ *Press Release: Perlindungan Perempuan, Tidak Semata Urusan Pemerintah*, *op.cit.*

⁸ *Ibid.*

Pemerintah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara Mekanisme Pelayanan Terpadu bagi Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Selain itu, terdapat beberapa peraturan yang berkaitan dengan implementasi UU PKDRT dan UU PTPPO, antara lain: (1) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan; (2) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan; dan (3) Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana.⁹

Upaya untuk mengaktifkan implementasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan juga dilakukan melalui pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dan Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (Gugus Tugas PTPPO), baik di tingkat pusat maupun daerah. Saat ini P2TP2A telah terbentuk di 25 kabupaten/kota dan Gugus Tugas Daerah PPTPPO di 10 kabupaten/kota.¹⁰

Salah satu daerah yang sudah membentuk P2TP2A dan Gugus Tugas PTPPO adalah Provinsi Sumatera Utara. Angka kekerasan terhadap perempuan di provinsi ini memang relatif tinggi. Berdasarkan data dari Yayasan Pusaka Indonesia, pada tahun 2011 terdapat 186 anak dan perempuan yang menjadi korban kekerasan di Sumatera Utara.¹¹ Pada awal bulan Januari hingga akhir Maret 2012, angka korban tindak kekerasan terhadap anak dan perempuan di Sumatera Utara sudah mencapai 80 orang atau hampir setengah

⁹ Peraturan lain yang berkaitan dengan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan adalah (1) Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2010 tentang Satuan Organisasi pada Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia; (2) Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2010 tentang Satuan Organisasi pada Kepolisian Daerah; dan (3) Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Satuan Organisasi pada Kepolisian Resort.

¹⁰ Penguatan Koordinasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PPTPPO) dan Pornografi, (<http://www.menkokesra.go.id/content/penguatan-koordinasi-kebijakan-pencegahan-dan-penanganan-tindak-pidana-perdagangan-orang-pptp>), diakses 6 Agustus 2012.

¹¹ Catatan Triwulan Kekerasan Terhadap Anak dan Perempuan di Sumatera Utara Januari s.d. Maret 2012 Yayasan Pusaka Indonesia, <http://pusakaindonesia.or.id/news.php?extend.438.28>, diakses 13 Agustus 2012.

dari jumlah korban pada tahun 2011.¹² Data lain menunjukkan, dari Januari-Maret 2012, hasil pemantauan Aliansi Sumut Bersatu melalui 4 media lokal (Waspada, Jurnal Medan, Tribun, Sumut Pos) menunjukkan jumlah kasus kekerasan yang dialami perempuan sebanyak 31 kasus.¹³ Provinsi lain yang telah membentuk P2TP2A adalah Provinsi Jawa Timur. Di provinsi ini juga telah dibentuk Gugus Tugas Perlindungan Perempuan dan Anak.

B. Perumusan Masalah

Dari sisi yuridis normatif, Indonesia telah memiliki beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak kekerasan terhadap perempuan, baik undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan pelaksana lainnya seperti peraturan menteri dan peraturan Kapolri. Akan tetapi dalam kenyataan sampai saat ini tindak kekerasan terhadap perempuan masih menjadi salah satu persoalan krusial yang terjadi di Indonesia.

Kasus kekerasan terhadap perempuan dapat terjadi dalam segala ranah kehidupan dan menimpa perempuan dari semua strata sosial. Dikaitkan dengan otonomi daerah, menjadi menarik untuk melihat gambaran mengenai kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di daerah. Dengan demikian, permasalahan yang hendak diteliti adalah **bagaimana implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam mengatasi masalah kekerasan terhadap perempuan?** Permasalahan tersebut akan dijabarkan dalam beberapa pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimana gambaran umum mengenai kasus kekerasan terhadap perempuan di daerah selama ini?
2. Upaya apa saja yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengimplementasikan kebijakan yang berkaitan dengan penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan?
3. Apa hambatan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menangani masalah kekerasan terhadap perempuan dan solusi yang ditempuh untuk mengatasi hambatan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui gambaran umum mengenai kasus kekerasan terhadap perempuan di daerah;
2. Mengetahui upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk

¹² *Ibid.*

¹³ Pelatihan Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan, <http://www.aliansisumutbersatu.org/2012/05/24/pelatihan-penanganan-kasus-kekerasan-terhadap-perempuan/>, diakses 13 Agustus 2012.

- mengimplementasikan kebijakan yang berkaitan dengan penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan;
3. Mengetahui hambatan yang dihadapi dalam menangani masalah kekerasan terhadap perempuan di daerah dan solusi yang ditempuh untuk mengatasi hambatan tersebut.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Anggota DPR khususnya Komisi VIII dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah untuk menangani masalah kekerasan terhadap perempuan secara umum dan implementasi UU PKDRT dan UU PTPPO secara khusus. Selain itu, hasil penelitian dapat menjadi bahan masukan dalam pembahasan RUU tentang Kesetaraan Gender yang terkait dengan masalah perlindungan perempuan dari tindak kekerasan, mengingat RUU ini termasuk dalam daftar prioritas Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) Tahun 2012.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kekerasan terhadap Perempuan

Pengertian kekerasan terhadap perempuan secara umum dapat dilihat pada Pasal 1 Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (*Declaration on the Elimination of Violence against Women*) tahun 1993, yaitu:¹⁴

setiap tindakan kekerasan berbasis gender (*gender based violence*) yang berakibat atau berpeluang mengakibatkan kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di depan umum (dalam masyarakat) atau dalam kehidupan pribadi.

Gender based violence atau kekerasan berbasis gender adalah istilah umum bagi setiap tindakan yang berbahaya yang dilakukan di luar keinginan seseorang yang didasarkan perbedaan (gender) antara laki-laki dan perempuan.¹⁵ Kekerasan berbasis gender melanggar sejumlah hak asasi manusia universal yang dilindungi oleh berbagai peraturan dan konvensi

¹⁴ Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, <http://www.elsam.or.id/new/index.php?act=view&id=387&cat=c/6026&lang=in>, diakses 10 Agustus 2012.

¹⁵ Panduan Pencegahan Kekerasan Berbasis Gender Masa Darurat Kemanusiaan, http://www.un.org/en/pseataaskforce/docs/guidelines_for_qbv_interventions_in_humanitarian_settings_bahasa.pdf, diakses 10 Agustus 2012.

internasional.¹⁶ Di seluruh dunia, kekerasan berbasis gender lebih banyak terjadi kepada perempuan dan anak-anak perempuan daripada laki-laki dan anak lelaki.¹⁷ Akan tetapi sifat dasar dan tingkat tipe-tipe spesifik kekerasan berbasis gender bervariasi menurut kebudayaan, negara, dan wilayah antara lain:¹⁸ (1) Kekerasan seksual, termasuk eksploitasi seksual/penganiayaan seksual dan pelacuran karena terpaksa; (2) Kekerasan dalam rumah tangga; (3) Perdagangan orang/*trafficking*; dan (4) Pernikahan paksa/usia muda.

Tindak kekerasan terhadap perempuan dapat dipetakan berdasarkan beberapa kategori, baik berdasarkan bentuk, lokus, pelaku, maupun korban. Sebagai acuan, digunakan pemetaan yang telah dilakukan oleh Komnas Perempuan sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1
Peta Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia

	Relasi Personal	Relasi Kerja	Relasi Kemasyarakatan	Situasi Konflik
Bentuk	<ul style="list-style-type: none"> • Tekanan psikologis • Kekerasan fisik • Pelecehan seksual • Perkosaan • Eksploitasi ekonomi • Pekerja keluarga • Berbagai bentuk deprivasi/ penghalang-an pemenuhan kebutuhan 	<ul style="list-style-type: none"> • Diskriminasi kerja dalam berbagai bentuk (upah, status/po-sisi, kemungkinan karir) • Pelecehan seksual • Perkosa-an • Penyiksa-an seksual 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelecehan seksual • Perkosaan • Praktik-praktik budaya (misalnya ketiadaan hak waris, poligami, perceraian sewenang-sewenang, pemotongan jari pada Suku Dani) • Perdagangan perempuan • Pornografi 	<ul style="list-style-type: none"> • Penembakan/ pembunuhan • Penganiayaan • Penculikan/ penghilangan • "kerja paksa" • Pelecehan seksual • Perkosaan • Penyiksaan seksual • Perbudakan seksual • Intimidasi berbasis gender • KDRT/relasi personal
Lokus	<ul style="list-style-type: none"> • Rumah tinggal (dan tempat lain yang memungkinkan) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tempat kerja & tempat lain yang memungkinkan) 	<ul style="list-style-type: none"> • Komunitas • Tempat umum • Tempat penampungan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tempat umum • Markas tentara • Rumah korban • Tempat pengungsian
Pelaku	<ul style="list-style-type: none"> • Suami/mantan suami • Ayah (kandung/tiri) • Saudara laki-laki • Pacar • Anggota klg lain yang mpy relasi personal 	<ul style="list-style-type: none"> • Majikan • Mandor • Sesame pekerja 	<ul style="list-style-type: none"> • Warga masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Tentara • Sipil bersenjata • Orang yang memiliki hubungan keluarga/relasi personal

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

Korban	<ul style="list-style-type: none"> • Istri • Anak perempuan • Perempuan dengan status pacar/tunangan / teman 	<ul style="list-style-type: none"> • Pekerja sektor informal • Pekerja sektor formal • Tenaga kerja wanita • Pekerja rumah tangga dan pekerja rumahan lain • Aktivistis buruh 	<ul style="list-style-type: none"> • Perempuan dewasa • Perempuan di bawah umur • Anak jalanan 	<ul style="list-style-type: none"> • Perempuan warga sipil • Perempuan pengungsi • Perempuan tahanan
--------	---	--	---	---

sumber: Komnas Perempuan, *Peta Kekerasan: Pengalaman Perempuan Indonesia*. Jakarta: Aamepro, 2002, hlm. 46.

2. Kekerasan terhadap Perempuan dalam Perspektif Feminisme Radikal

Pada intinya semua kasus kekerasan terhadap perempuan bersumber pada ketimpangan kekuasaan antara perempuan dan laki-laki, yang diperkuat oleh nilai-nilai patriarki yang dianut secara luas.¹⁹ Selain itu, sosialisasi tentang ciri-ciri yang dianggap baik pada laki-laki (maskulinitas) yang mengunggulkan sifat-sifat berani, tegas dalam bertindak, dan menempatkan laki-laki dalam posisi lebih tinggi dari perempuan, merupakan hal yang ikut melanggengkan kekerasan terhadap perempuan.²⁰ Laki-laki disosialisasikan untuk melihat perempuan sekedar sebagai obyek pelengkap, tidak penting, dan dapat diperlakukan seenaknya.²¹ Kenyataan ini dilengkapi oleh sosialisasi tentang ciri-ciri yang dianggap positif pada perempuan (feminitas) yang menekankan pada perempuan untuk bersikap pasrah, selalu mendahulukan kepentingan orang lain, mempertahankan ketergantungannya pada laki-laki, serta menuntutnya untuk mengutamakan peran sebagai pendamping suami dan pengasuh anak-anaknya.²² Pelekatian ciri-ciri tersebut (*stereotype*), serta mitos-mitos yang merendahkan martabat perempuan juga terus diterapkan dalam menilai perilaku perempuan dan laki-laki.²³

Kekerasan seksual sebagai salah satu bentuk kekerasan terhadap perempuan berbasis gender tidak selalu berupa pemerkosaan. Kekerasan seksual mengandung aspek bernuansa kekerasan seperti ancaman, pemaksaan, atau kekerasan fisik, sehingga kekerasan seksual juga dapat berbentuk pelecehan seksual atau serangan seksual.²⁴

¹⁹ Komnas Perempuan, *Peta Kekerasan: Pengalaman Perempuan Indonesia*. Jakarta: Aamepro, 2002, hlm. 39.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Kristi Poerwandari, *Penguatan Psikologis untuk Menanggulangi Kekerasan dalam Rumah Tangga dan Kekerasan Seksual*. Jakarta: Program Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2006, hlm. 70.

Terdapat beberapa teori dalam feminisme yang berkaitan dengan masalah kekerasan terhadap perempuan, salah satunya adalah Feminisme Radikal. Menurut Feminisme Radikal, dalam masyarakat patriarkal, kekerasan terhadap perempuan bersifat sistematis dan tidak selalu diterapkan secara fisik, tetapi seringkali melalui kesukarelaan (hegemoni). Kekerasan gender diinstitusionalisasikan, misalnya melalui sistem hukum, perkosaan, dan pornografi. Kekerasan terhadap perempuan digunakan untuk mengesahkan kedudukan perempuan sebagai objek seksual dan menjadi alat teror yang ampuh agar perempuan tetap berada di wilayahnya (privat).

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian di lapangan dilaksanakan selama 5 hari, masing-masing tanggal 5 s.d. 9 November 2012 di Provinsi Sumatera Utara dan tanggal 3 s.d. 7 Desember 2012 di Provinsi Jawa Timur. Provinsi Sumatera Utara dipilih berdasarkan beberapa pertimbangan. *Pertama*, angka kekerasan terhadap perempuan di provinsi ini relatif tinggi. *Kedua*, di provinsi ini telah terbentuk P2TP2A sejak tahun 2007. *Ketiga*, Provinsi Sumatera Utara juga telah memiliki Gugus Tugas PTPPO. Kegiatan yang pernah dilakukan gugus tugas ini antara lain Konsolidasi Pengumpulan Data Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak pada tanggal 27 Desember 2011,²⁵ sehingga diharapkan dapat diperoleh data yang lengkap mengenai kekerasan terhadap perempuan di wilayah Provinsi Sumatera Utara.

Adapun Provinsi Jawa Timur dipilih berdasarkan pertimbangan berikut. *Pertama*, di provinsi ini telah dibentuk P2TP2A sejak tahun 2004. *Kedua*, provinsi ini telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. *Ketiga*, di Provinsi Jawa Timur juga telah terbentuk Gugus Tugas Perlindungan Perempuan dan Anak. *Keempat*, terkait dengan penanganan perdagangan orang di Jawa Timur, telah disahkan Rencana Aksi Penghapusan Perdagangan Orang Provinsi Jawa Timur melalui Surat Keputusan Ketua Umum Komisi Perlindungan Anak Nomor 188.4/430/KPA/123/013/2005. Rencana Aksi ini berlaku mulai tahun 2010-2015.

²⁵ Konsolidasi Pengumpulan Data Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Provinsi Sumatera Utara http://www.gugustugastrafficking.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1636:konsolidasi-pengumpulan-data-kekerasan-terhadap-perempuan-dan-anak-di-provinsi-sumatera-utara&catid=194:info&Itemid=224, diakses 13 Agustus 2012.

2. Bahan/Cara Pengumpulan Data

Sesuai dengan pendekatan yang dipakai, yaitu pendekatan kualitatif, data dikumpulkan melalui wawancara terbuka kepada subjek penelitian. Sejalan dengan metode pengumpulan data yang digunakan, yaitu wawancara mendalam dan studi dokumen yang relevan dengan topik penelitian, maka peneliti melakukan wawancara kepada:

- a. para pejabat di instansi/Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang menangani bidang pemberdayaan perempuan, yaitu: Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak, dan Keluarga Berencana Provinsi Sumatera Utara dan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) Provinsi Jawa Timur.
- b. Pengurus P2TP2A Provinsi Sumatera Utara dan Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Provinsi Jawa Timur, yang berasal dari beberapa unsur, yaitu: SKPD yang menangani bidang pemberdayaan perempuan, sosial, dan kesehatan; kepolisian daerah; kejaksaan; rumah sakit yang menangani korban kekerasan terhadap perempuan; akademisi, dan aktivis lembaga swadaya masyarakat.
- c. akademisi;
- d. aktivis organisasi masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang penanganan kekerasan terhadap perempuan dan/atau melakukan pendampingan terhadap perempuan yang menjadi korban kekerasan.

3. Metode Analisis Data

Data yang telah terkumpul melalui serangkaian teknik pengumpulan data tersebut dianalisis secara kualitatif. Ada tiga langkah yang dilakukan dalam analisis data kualitatif ini, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan agar data yang berasal dari berbagai sumber itu dapat dipahami. Oleh karena itu dalam reduksi data ini, peneliti berupaya melakukan editing dan kategorisasi data sesuai dengan masalah dan tujuan yang telah ditetapkan dalam penelitian ini. Setelah dilakukan reduksi data, langkah selanjutnya adalah penyajian data dan penarikan kesimpulan.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Provinsi Sumatera Utara

a. Gambaran Umum

Penanganan kekerasan terhadap perempuan di Provinsi Sumatera Utara (Sumut) menjadi tanggung jawab Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak, dan

Keluarga Berencana (Biro PPA-KB). Isu kekerasan terhadap perempuan merupakan salah satu isu strategis yang tercantum dalam Bab III dokumen Rencana Strategis (Renstra) Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Keluarga Berencana Tahun 2009-2013, yaitu: **"Maraknya kekerasan dalam rumah tangga, trafiking dan ESKA"**.²⁶

Trafiking merupakan salah satu permasalahan menonjol yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Sumut. Dalam masalah trafiking, Bentuk praktik trafiking yang berkembang dan ditangani sebagian besar untuk kepentingan prostitusi/pelacuran perempuan dan anak, mulai dari trafiking domestik maupun lintas negara. Meskipun ada eksploitasi perempuan untuk menjadi pekerja rumah tangga (PRT), anak jalanan, adopsi anak ilegal, dan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk lainnya, namun sulit untuk mengungkap kasusnya.

Provinsi Sumut memiliki posisi ganda, yaitu sebagai daerah asal/ pengirim (*supplier/sending area*), daerah transit, sekaligus daerah tujuan.²⁷ Hal ini berkaitan dengan posisi geografis daerah Sumut yang strategis dan aksesibilitas tinggi ke jalur perhubungan dalam dan luar negeri serta kondisi perkembangan Sumut yang cukup baik di berbagai bidang. Posisi Sumut dalam trafiking dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2
Daerah Sumber, Daerah Transit, dan
Daerah Penerima/Tujuan Trafiking di Provinsi Sumatera Utara

Daerah Sumber	Daerah Transit	Daerah Penerima/Tujuan
Medan	Medan	Medan
Deli Serdang	Deli Serdang	Deli Serdang
Serdang Bedagai	Serdang Bedagai	Serdang Bedagai
Simalungun	-	Simalungun
Binjai	Belawan	Belawan
Pematang Siantar	-	-
Asahan	Asahan	-
Batu Bara	Batu Bara	-
Tanjung Balai	Tanjung Balai	-
Langkat	-	-
Tebing Tinggi	-	Tebing Tinggi
Labuhan Batu	Labuhan Batu	-

sumber: Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak, dan Keluarga Berencana Provinsi Sumatera Utara, 2012.

²⁶ Wawancara dengan Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak, dan Keluarga Berencana Provinsi Sumatera Utara tanggal 6 November 2012.

²⁷ *Ibid.*

Modus operandi sebagian besar bujukan/iming-iming yang muluk-muluk yang merupakan pembohongan/penipuan penjeratan jasa atau hutang, pemalsuan identitas dan dokumen serta kekerasan fisik, psikis, dan seksual. Korban pada umumnya perempuan dan anak yang berasal dari keluarga miskin/ekonomi lemah, berpendidikan rendah/lemah emosional, dari pinggiran kota dan pedesaan, meskipun ada yang berasal dari keluarga ekonomi menengah ke atas di perkotaan dan warga dari Pulau Jawa dan provinsi lainnya. Data mengenai kasus trafiking yang ditangani dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3
Kasus Trafiking di Provinsi Sumatera Utara
dan Lembaga yang Menangani

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Biro PPA-KB	1	3	11	6	78	4*	6	6
Polda Sumut	-	9	36	7	32	6	4	16
Poltabes Medan	9	6	4	1	81	1	1	1
Pusaka Indonesia	37	30	21	19	22	2	42	4
Pusat Kajian dan Perlindungan Anak	42	43	38**	28	98	3	4	2
KKSP	-	-	12	2	1	1	1	-
KPAID	-	-	10	3	3	1	3	3
Cahaya Perempuan	2	43	36	47	27	11	16	-
PAKKAR	-	-	-	-	-	-	1	14
JUMLAH	91	134	168	113	342	30	78	46

* merupakan kasus rujukan dari beberapa lembaga.

** 26 korban di antaranya merupakan rujukan dari Polda Sumatera Utara.

sumber: Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak, dan Keluarga Berencana, 2012.

Berdasarkan data pada Tabel 4, terlihat bahwa kasus trafiking terbanyak yang berhasil ditangani terjadi pada tahun 2008, yaitu sebanyak 342 kasus. Sedangkan bila dilihat dari lembaga yang menangani, kasus trafiking lebih banyak ditangani oleh lembaga swasta (6 lembaga) daripada lembaga pemerintah daerah setempat (3 lembaga). Dari sini terlihat perlunya sinergi antara pemerintah daerah dengan lembaga non-pemerintah dalam menangani kasus trafiking, karena pemerintah daerah dengan segala keterbatasannya tidak akan mampu menangani seluruh kasus yang ada.

b. Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan

Di Provinsi Sumut terdapat beberapa peraturan daerah yang berkaitan dengan penanganan kekerasan terhadap perempuan, yaitu:²⁸

- 1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak;
- 2) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 24 Tahun 2005 tentang Rencana Aksi Provinsi Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak;
- 3) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 53 Tahun 2010 tentang Rencana Aksi Provinsi Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang;
- 4) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 54 Tahun 2010 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang Provinsi Sumatera Utara;
- 5) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 20 Tahun 2012 tentang Prosedur Standar Operasional Pelayanan terhadap Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang Khususnya Perempuan dan Anak di Provinsi Sumatera Utara.

Selain itu, terdapat Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan (SPM) yang digunakan sebagai tolok ukur kinerja pelayanan unit pelayanan terpadu dalam memberikan 5 jenis pelayanan, yaitu: (1) Penanganan pengaduan; (2) Pelayanan kesehatan; (3) Rehabilitasi sosial; (4) Penegakan dan bantuan hukum; dan (5) Pemulangan dan reintegrasi sosial.²⁹

Secara menyeluruh, pelaksanaan pencegahan dan penanganan trafiking di Provinsi Sumut dilakukan oleh berbagai pihak, baik pemerintah maupun masyarakat dan lembaga donor, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dalam satu rangkaian program/kegiatan yang disusun secara terpadu dalam 3 pilar, yaitu: (1) Peningkatan kapasitas; (2) Penyadaran masyarakat; dan (3) Penguatan dan pengembangan jaringan kerja.

Adapun upaya perlindungan perempuan dan anak korban trafiking yang telah dilakukan oleh Biro PPA-KB meliputi:³⁰

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

1) Pengorganisasian

- a) Pembentukan Tim Gugus Tugas Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak di 10 kabupaten/kota yang rawan trafiking;
- b) Operasionalisasi P2TP2A dan Petugas Sekretariat Tetap Gugus Tugas Rencana Aksi Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak;
- c) Pembentukan Pusat Informasi Perempuan (*Woman Information Center*) di Biro PPA-KB;
- d) Penyediaan Ruang Pelayanan Khusus (RPK) atau Unit Perlindungan Perempuan dan Anak (UPPA) di Polda dan Polres kabupaten/kota;
- e) Pembentukan Tim Pengendalian Keberangkatan dan Pemulangan TKI di 3 embarkasi (Bandara Polonia, Medan; Pelabuhan Belawan; dan Teluk Nibung Tanjung Balai);
- f) Pembentukan Pelayanan Terpadu Penempatan dan Perlindungan TKI dalam rangka pencegahan trafiking; dan
- g) Pembentukan Tim Penanganan Korban Kekerasan dan Perdagangan Orang di Provinsi Sumut.

2) Pelaksanaan

a) Pencegahan, antara lain:

- (1) Sosialisasi, kampanye, penyuluhan, penyebarluasan informasi, advokasi, dialog interaktif, dan *talk show* melalui media elektronik tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan trafiking, KDRT, perlindungan anak, bekerja di luar negeri, dan lain-lain kepada aparat dan masyarakat di kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan, sekolah dan universitas;
- (2) Fasilitasi/bantuan penanganan korban kekerasan dan trafiking kepada instansi/lembaga terkait yang menangani.
- (3) Fasilitasi tim pendampingan korban KDRT, kekerasan terhadap perempuan dan anak, perdagangan orang (trafiking), pornografi, dan pornoaksi.
- (4) Fasilitasi dan advokasi pemerintah kabupaten/kota yang daerahnya rawan trafiking untuk pembentukan Tim Gugus Tugas Trafiking Daerah.
- (5) Fasilitasi (kerja sama) Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dengan Biro Pemberdayaan Perempuan dan Pemerintah kabupaten/kota (Serdang Bedagai, Tapanuli Tengah, dan Mandailing Natal) sebagai *pilot project* untuk peningkatan kualitas hidup perempuan di bidang ekonomi melalui

Desa Prima (Perempuan Indonesia Maju Mandiri).

- b) Penanganan Kasus/Pelayanan Korban, dilakukan melalui lembaga P2TP2A, antara lain:
 - (1) Penegakan hukum dan penindakan pelaku;
 - (2) Penyelamatan, perlindungan, dan pendampingan korban;
 - (3) Pelayanan bantuan hukum, psikologis, dan medis;
 - (4) Perlindungan dan penampungan sementara;
 - (5) Melakukan koordinasi antar-*stakeholders* dalam dan luar daerah dalam upaya penanganan kasus dan pelayanan korban.

- 3) Monitoring, meliputi kegiatan berikut:
 - a) Merumuskan indikator rencana kerja;
 - b) Mengumpulkan dan menganalisis data;
 - c) Pemanfaatan hasil untuk kegiatan berikutnya.

- 4) Pemulangan (reintegrasi)
Korban trafiking mendapatkan pelayanan untuk dipulangkan kepada keluarganya/tempat asal korban, baik di kabupaten/kota yang berada di wilayah Sumut maupun di luar wilayah Provinsi Sumut. Korban trafiking sebagian besar berasal dari Pulau Jawa (Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Lampung). Korban dipulangkan secara gratis melalui kerja sama jejaring antar-Tim Gugus Tugas dan bantuan pihak ketiga yang tidak mengikat (IOM dan *stakeholders* lainnya).

Selain itu, upaya penanganan kekerasan terhadap perempuan juga dilakukan oleh beberapa organisasi masyarakat. Salah satunya adalah Yayasan Pusaka Indonesia. Salah satu program kerja lembaga ini juga berkaitan langsung dengan upaya penanganan kekerasan terhadap perempuan, yaitu: **melakukan upaya untuk melawan dan mencegah perdagangan anak dan perempuan.**³¹

Dalam Yayasan Pusaka Indonesia terdapat 4 divisi, salah satunya adalah Divisi Anak dan Perempuan. Visi dari divisi ini adalah terwujudnya keberpihakan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan, eksploitasi, dan trafiking berbasis gender di Indonesia, dengan memberikan perlindungan dan penguatan bagi perempuan dan anak korban berbasis gender, memberikan pelayanan yang optimal terpadu berupa:³²

³¹ Wawancara dengan Elizabeth, Ketua Divisi Anak dan Perempuan, Yayasan Pusaka Indonesia, tanggal 7 November 2012.

³² *Ibid.*

- a. pelayanan hukum terhadap korban dan pelaku;
- b. pelayanan rehabilitasi dan reunifikasi;
- c. melakukan pencegahan tindak kekerasan, eksploitasi, dan trafiking berbasis gender kepada masyarakat.

Aktivitas utama yang dilakukan dalam pelayanan hukum adalah memberikan pelayanan, pendampingan hukum kepada anak dan perempuan yang berhadapan dengan hukum, baik sebagai korban maupun pelaku.

Dari data yang diperoleh di lapangan, terlihat bahwa penanganan kekerasan terhadap perempuan di Provinsi Sumut tidak hanya melibatkan SKPD terkait, yaitu Biro PPA-KB, melainkan juga lembaga non-pemerintah, antara lain Yayasan Pusaka Indonesia. Upaya yang dilakukan oleh Biro PPA-KB dalam menangani isu ini telah cukup baik, karena tidak hanya bersifat kuratif (penanganan terhadap kasus yang telah terjadi), tetapi juga bersifat preventif (pencegahan). Di samping itu juga telah dilakukan monitoring untuk mengevaluasi kegiatan yang telah dilakukan sehingga efektivitas kegiatan tersebut dapat diketahui hasilnya dan dapat dilakukan perbaikan ke depan.

c. Kendala dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan

Menurut Kepala Bagian Perlindungan dan Kualitas Hidup Perempuan Biro PPA dan KB, tantangan dalam penanganan masalah trafiking di Provinsi Sumut antara lain:³³

- 1) Kasus terus bermunculan karena faktor yang mempengaruhinya belum dapat diatasi, seperti angka kemiskinan, pengangguran, dan pemutusan hubungan kerja (PHK) yang tinggi, serta rendahnya tingkat pendidikan;
- 2) Kesempatan kerja yang terbatas;
- 3) Kondisi geografis Sumut yang merupakan daerah transit, *sending*, dan tujuan sindikat trafiking;
- 4) Trafiking merupakan masalah yang bersifat kompleks; (melibatkan aspek sosial, ekonomi, dan budaya);
- 5) Arus globalisasi (berkembangnya industri seks, bisnis pariwisata dan meningkatnya jumlah keluarga menengah ke atas).
- 6) Menguatnya jaringan *trans-organized crime/TOC*;
- 7) Alokasi anggaran untuk isu trafiking belum terintegrasi dan belum dianggap mendesak/penting;

³³ Wawancara dengan Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak, dan Keluarga Berencana Provinsi Sumatera Utara tanggal 6 November 2012.

- 8) Belum maksimalnya aparat penegak hukum dalam mengimplementasikan UU PTPPO;
- 9) Kurangnya keberpihakan/keterlibatan media massa dalam memperkuat, memperluas intensitas penyebaran informasi (edukasi) permasalahan trafiking kepada masyarakat;
- 10) Kurangnya keberpihakan/keterlibatan dunia usaha untuk penguatan pemberdayaan masyarakat terhadap dunia pendidikan dan ekonomi sebagai upaya antisipasi/pencegahan terjadinya trafiking;
- 11) Semakin lemahnya fungsi lembaga ketahanan keluarga dan lembaga masyarakat serta sikap permisif keluarga dan masyarakat;
- 12) Kurangnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam melakukan antisipasi dan pencegahan sejak dini karena kesadaran masyarakat merupakan modal awal dalam upaya pemberantasan trafiking;
- 13) Kurangnya keterlibatan tokoh agama dan tokoh masyarakat dalam upaya pencegahan dan penanggulangan trafiking.

Berdasarkan data yang diperoleh tersebut terlihat bahwa kendala dalam penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan, terutama yang berkaitan dengan trafiking bersifat multi-dimensi, karena menyangkut aspek ekonomi (kemiskinan), geografis, dan ketenagakerjaan (tingginya angka pengangguran dan PHK). Kendala lainnya adalah masih lemahnya implementasi UU PTPPO dan keterbatasan anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan ini.

2. Provinsi Jawa Timur

a. Gambaran Umum

Kekerasan terhadap perempuan masih menjadi permasalahan di Provinsi Jawa Timur (Jatim), baik dalam bentuk KDRT, non-KDRT, maupun trafiking. Gambaran mengenai kasus kekerasan terhadap perempuan di provinsi ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4
Kasus Kekerasan terhadap Perempuan
di Provinsi Jawa Timur

Kasus	Tahun 2010		Tahun 2011		Tahun 2012	
	Dewasa	Anak	Dewasa	Anak	Dewasa	Anak
KDRT	127	33	128	43	92	31
Non-KDRT	63	76	38	84	34	62
Trafiking	28	21	36	36	64	17
Jumlah	218	127	200	163	190	110

sumber: Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Provinsi Jawa Timur, 2012.

Dari Tabel 4 terlihat bahwa kasus kekerasan terhadap perempuan yang paling banyak adalah KDRT, dengan perempuan dewasa sebagai korban. KDRT tidak hanya menimpa perempuan dewasa, melainkan juga anak-anak. Dan bila dilihat kecenderungannya, terdapat penurunan jumlah kasus dari tahun ke tahun. Tetapi hal ini perlu dicermati, karena kekerasan terhadap perempuan merupakan fenomena gunung es, tidak semua kejadian dilaporkan, dan yang dilaporkan hanya merupakan sebagian kecil dari kasus-kasus yang sebenarnya terjadi.

b. Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan

Di Provinsi Jatim sejak tahun 2005, jauh sebelum UU PKDRT dan UU PTPPO diundangkan, pemerintah daerah provinsi setempat telah menerbitkan sebuah peraturan daerah (perda) yang mengatur mengenai penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan, yaitu: **Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan**. Penerbitan perda ini kemudian diikuti dengan penerbitan **Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 28 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan**.³⁴

Selain itu, khusus untuk penanganan masalah trafiking pada tahun 2008 telah diterbitkan **Pedoman Operasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak di Jawa Timur** yang dikeluarkan oleh Komite Penghapusan Trafiking Perempuan dan Anak Provinsi Jawa Timur. Komite

³⁴ Wawancara dengan Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) Provinsi Jawa Timur tanggal 8 Desember 2012.

ini dipimpin oleh Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi Jatim, mengingat pada saat itu Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPP-KB) Provinsi Jatim belum terbentuk.³⁵

Selain berbagai peraturan daerah yang mengatur tentang masalah kekerasan terhadap perempuan, untuk menangani korban trafficking Pemerintah Provinsi Jatim juga telah melakukan perjanjian kerja sama dengan dua daerah lain, yaitu Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Kalimantan Timur. Pemerintah Provinsi Jatim melalui BPP-KB telah melakukan Perjanjian Kerja Sama dengan Biro Pemberdayaan Perempuan Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau dan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Provinsi Kalimantan Timur.³⁶

Penanganan kekerasan terhadap perempuan di Provinsi Jatim dilaksanakan oleh Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Provinsi Jawa Timur. PPT merupakan suatu bentuk penyelenggaraan layanan terpadu berbasis rumah sakit untuk menangani korban kekerasan terhadap perempuan dan anak yang meliputi pelayanan medis, medikolegal, psikososial, dan bantuan hukum secara lintas fungsi dan lintas sektoral. PPT merupakan lembaga fungsional bersifat sosial yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Kepolisian Daerah Provinsi Jawa Timur dan dinas/instansi terkait lain dan berbagai unsur masyarakat. Sebagai *leading sector* adalah Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Provinsi Jatim. Anggaran berasal dari APBD Provinsi Jatim. Adapun lokasi PPT adalah di Rumah Sakit Bhayangkara Tingkat II HS. Samsoeni Mertojoso, Jl. A. Yani Nomor 116 Surabaya.³⁷

Visi dan Misi PPT adalah bentuk penyelenggaraan layanan terpadu berbasis rumah sakit untuk menangani korban kekerasan terhadap perempuan dan anak yang meliputi: pelayanan medis, medikolegal, psikososial, dan bantuan hukum secara lintas fungsi dan lintas sektoral. Adapun sasaran PPT adalah: perempuan dan anak yang mengalami kekerasan fisik, psikis, seksual, dan penelantaran yang terjadi baik di dalam rumah tangga (KDRT), maupun di luar rumah tangga, seperti kasus perkosaan, trafficking, dan eksploitasi seksual anak.³⁸

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Wawancara dengan dr. Edy Susanto Sp.PA, Wakil Kepala Pelaksana Harian Pusat Pelayanan Terpadu Provinsi Jawa Timur tanggal 9 Desember 2012.

³⁸ *Ibid.*

Bentuk layanan yang diberikan oleh PPT kepada korban meliputi:³⁹

1. Layanan Medis
Meliputi visum, rawat jalan, rawat inap, obat, anestesi, rontgen, operasi kecil, persalinan, dan pemeriksaan laboratorium.
2. Layanan Psikososial
Meliputi konseling psikologi, psikoterapi, *home visit*, *shelter*, dan pelatihan kemandirian bagi korban, pemulangan, dan reintegrasi.
3. Layanan Hukum
Meliputi konseling hukum, pendampingan hukum, dan mediasi.

Beberapa kasus terakhir yang ditangani oleh PPT antara lain kasus indikasi trafficking, dengan korban 35 orang yang berasal dari Maumere dan 4 orang anak yang berasal dari Nusa Tenggara Timur. Kedua kasus ini dirujuk oleh KP3 Tanjung Perak, Surabaya. Kasus lainnya adalah kasus KDRT yang menimpa seorang anak yang dirujuk oleh Dinas Sosial Kabupaten Madiun. Secara lebih lengkap, kasus kekerasan terhadap perempuan yang ditangani oleh PPT selama tahun 2012 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 6
Kasus Kekerasan terhadap Perempuan yang Ditangani oleh PPT
Tahun 2012*

	Jenis	Jumlah
KDRT	fisik	43 kasus
	psikis	33 kasus
	seksual	0 kasus
	penelantaran	4 kasus
	lain-lain	1 kasus
Non-KDRT	fisik	8 kasus
	psikis	10 kasus
	seksual	7 kasus
	penelantaran	0 kasus
	lain-lain	2 kasus
Trafficking		46 kasus

* data per September 2012.

sumber: Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Provinsi Jawa Timur, 2012.

c. Kendala dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan

Menurut Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak pada Biro BPP-KB (Ali Machfud), kendala utama dalam penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan adalah adanya identitas korban yang dipalsukan.

³⁹ *Ibid.*

Pemalsuan identitas ini menyebabkan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan menjadi tidak tuntas. Misalnya ketika menangani kasus pemulangan korban trafficking yang berasal dari Provinsi Jatim tetapi terjadi di luar wilayah provinsi. Pemerintah Provinsi Jatim mengalami kesulitan untuk memulangkan korban karena identitas dan alamat korban ketika dicek di lapangan (daerah asal korban) tidak berhasil ditemukan, karena alamat tidak jelas atau alamat palsu.⁴⁰ Kendala lain menurut Sri Utami, salah satu staf Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak pada Biro BPP-KB, adalah adanya korban kekerasan terhadap perempuan yang mencabut pengaduan yang sudah disampaikan. Sebagian besar hal itu disebabkan karena adanya ketergantungan ekonomi korban terhadap pelaku kekerasan (suami). Korban yang memilih untuk mencabut pengaduan biasanya merupakan ibu rumah tangga yang tidak bekerja dan memiliki anak sehingga secara ekonomi tergantung sepenuhnya kepada pelaku.⁴¹

Adapun menurut narasumber dari PPT, terdapat beberapa kendala dalam penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan. Kendala pertama terkait dengan keterbatasan kapasitas PPT dalam menampung korban kekerasan terhadap perempuan. Tempat penampungan sementara seharusnya nyaman dan aman. Penampungan sementara bagi korban kekerasan yang ada saat ini dinilai belum layak, baru dapat memenuhi 50% dari standar kelayakan.⁴²

Kendala lainnya adalah keterbatasan sumber daya manusia. Tenaga PPT yang ada saat ini baru berjumlah 10 orang, yang meliputi tenaga profesional (psikolog dan ahli hukum) maupun tenaga teknis-administratif. Keterbatasan jumlah personil ini menyebabkan penanganan kasus tidak dapat dilaksanakan secara maksimal. Kendala ketiga menyangkut masalah penggunaan anggaran yang dinilai kurang fleksibel. Dari keseluruhan anggaran PPT yang diperoleh dari hibah, 60% di antaranya harus digunakan untuk kegiatan, sedangkan sisanya (40%) diperuntukkan bagi pengeluaran rutin (termasuk gaji pegawai PPT). Akibatnya, gaji pegawai PPT saat ini masih sangat tidak layak (di bawah UMR). Narasumber di PPT mengharapkan agar penggunaan anggaran lebih fleksibel, sehingga dapat menaikkan gaji pegawai PPT sesuai dengan UMR Provinsi Jatim.⁴³

⁴⁰ Wawancara dengan Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) Provinsi Jawa Timur tanggal 8 Desember 2012.

⁴¹ Wawancara dengan Sri Utami, staf Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) Provinsi Jawa Timur tanggal 8 Desember 2012.

⁴² Wawancara dengan Kepala Pusat Pelayanan Terpadu Provinsi Jawa Timur tanggal 9 Desember 2012.

Kendala terakhir berkaitan dengan penanganan kasus kekerasan yang melibatkan aparat militer sebagai pelaku. Kasus tersebut biasanya sulit diproses lebih lanjut karena adanya upaya dari kesatuan asal pelaku yang terkesan melindungi pelaku dan menutup-nutupi tindak kekerasan yang telah dilakukan oleh pelaku. Oleh karena itu narasumber dari PPT mengusulkan adanya terobosan hukum untuk mengatasi masalah ini. Misalnya dengan membuat sebuah *memorandum of understanding* (MoU) antara Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan para Kepala Staf Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) sehingga pelaku yang berasal dari kalangan militer dapat diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama UU PKDRT.⁴⁴

Data yang diperoleh di lapangan, baik di Provinsi Sumut maupun Provinsi Jatim menunjukkan bahwa bentuk kekerasan terhadap perempuan yang paling dominan adalah KDRT dan trafiking. Berkaitan dengan trafiking, Provinsi Sumut bahkan memiliki posisi sebagai daerah transit, pengirim, sekaligus daerah tujuan. Ditinjau dari perspektif feminisme, kedua bentuk kekerasan terhadap perempuan tersebut termasuk ke dalam kategori kekerasan berbasis gender (*gender based violence*). Adapun bila menggunakan pemetaan dari Komnas Perempuan, kedua bentuk kekerasan tersebut dapat dipetakan sebagai berikut:

Matriks 1
Pemetaan terhadap KDRT dan Trafiking

Klasifikasi	KDRT	Trafiking
Lokus	Rumah tinggal (dan tempat lain yang memungkinkan)	<ul style="list-style-type: none"> • Komunitas • Tempat umum
Pelaku	<ul style="list-style-type: none"> • Suami/ mantan suami • Ayah (kandung/tiri) • Saudara laki-laki • Anggota keluarga lain yang memiliki relasi personal 	Warga masyarakat
Korban	<ul style="list-style-type: none"> • Istri • Anak perempuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Perempuan dewasa • Perempuan di bawah umur

KDRT dan trafiking sebagai bagian kekerasan berbasis gender tidak cukup diselesaikan secara kuratif, yaitu upaya yang dilakukan setelah tindak kekerasan tersebut terjadi. Oleh karena itu diperlukan upaya yang lebih mendasar agar kekerasan berbasis gender ini dapat dicegah dan

⁴³ Wawancara dengan Ibu Yanti, staf Pusat Pelayanan Terpadu Provinsi Jawa Timur tanggal 9 Desember 2012.

⁴⁴ *Ibid.*

diminimalisasi (preventif). Dalam kaitan ini, upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah di kedua provinsi dalam melakukan pencegahan terhadap tindak kekerasan terhadap perempuan sudah tepat. Akan tetapi akan lebih efektif bila upaya pencegahan ini memperhitungkan faktor sosial budaya masyarakat setempat, mengingat semua kasus kekerasan terhadap perempuan bersumber pada ketimpangan kekuasaan antara perempuan dan laki-laki, yang diperkuat oleh nilai-nilai patriarki yang masih ada dalam masyarakat. Hal ini antara lain dapat dilakukan dengan sosialisasi secara terus menerus yang menekankan bahwa sebagai manusia, perempuan memiliki hak yang sama dengan laki-laki, sehingga laki-laki dengan alasan apa pun, tidak boleh melakukan tindak kekerasan terhadap perempuan. Hal ini sangat penting untuk dilakukan, mengingat dalam masyarakat patriarkal, kekerasan terhadap perempuan seringkali terjadi melalui kesukarelaan (hegemoni) sebagaimana teori yang terdapat dalam Femisnisme Radikal, bahwa perempuan yang menjadi korban kekerasan tidak menyadari bahwa ia menjadi korban dan sebaliknya ia justru merasa pantas mendapat perlakuan kekerasan dari pelaku dan bersikap pasrah menerima perlakuan tersebut.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan penelitian yang telah dikemukakan dan hasil penelitian yang diperoleh di lapangan dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

Pertama, kasus KDRT dan trafiking masih menjadi permasalahan utama dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan di Provinsi Sumut dan Provinsi Jatim. Posisi Sumut secara geografis dan ekonomis menyebabkan provinsi ini menjadi daerah sumber, daerah transit, sekaligus daerah penerima dalam masalah trafiking. Adapun posisi Provinsi Jatim lebih banyak sebagai daerah sumber dan daerah penerima.

Kedua, peraturan daerah yang mengatur mengenai penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan di kedua provinsi telah disusun jauh sebelum UU PKDRT dan UU PTPPO diundangkan. Di Provinsi Sumut terdapat beberapa peraturan yang mengatur mengenai penghapusan perdagangan (trafiking) perempuan dan anak, Rencana Aksi tentang Provinsi Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak serta Rencana Aksi tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, pembentukan Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang, serta Prosedur Standar Operasional Pelayanan terhadap Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang Khususnya Perempuan dan Anak. Untuk

yang berasal dari luar wilayah Sumut, Pemerintah Provinsi Sumut juga telah melakukan perjanjian kerja sama (MoU) dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Jatim. Sedangkan di Provinsi Jatim terdapat perda tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan beserta petunjuk pelaksanaannya. Selain itu, telah disusun Pedoman Operasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak di Jawa Timur dan untuk menangani korban trafficking Pemerintah Provinsi Jatim juga telah melakukan perjanjian kerja sama dengan dua daerah lain, yaitu Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Kalimantan Timur.

Ketiga, beberapa kendala dalam implementasi kebijakan dalam penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan di Provinsi Sumut antara lain (1) Trafficking merupakan masalah yang bersifat kompleks yang melibatkan banyak aspek, yaitu sosial, ekonomi, dan budaya, sehingga kasus terus bermunculan karena faktor yang mempengaruhinya belum dapat diatasi, seperti tingginya angka kemiskinan, pengangguran, dan PHK serta rendahnya tingkat pendidikan; (2) Kondisi geografis Sumatera Utara yang merupakan daerah transit, *sending*, dan tujuan sindikat trafficking. Adapun kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Jatim antara lain: (1) pemalsuan identitas korban kasus kekerasan terhadap perempuan, terutama alamat korban, sehingga penanganan kasus menjadi tidak tuntas; (2) adanya korban kekerasan terhadap perempuan yang mencabut pengaduan yang sudah disampaikan karena alasan ketergantungan ekonomi kepada pelaku; (3) keterbatasan PPT dalam menangani korban kekerasan terhadap perempuan, baik dari segi kapasitas tempat penampungan, SDM, maupun anggaran; dan (4) kesulitan dalam memproses kasus yang melibatkan aparat militer sebagai pelaku kekerasan karena belum adanya MoU antara Kapolri dengan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan para kepala staf TNI.

B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut dapat disampaikan beberapa rekomendasi berikut:

Pertama, untuk mencegah kekerasan terhadap perempuan dalam bentuk trafficking, Pemerintah Provinsi Sumut dan Provinsi Jatim melalui aparat pemerintahan di tingkat desa/kelurahan perlu memperketat pemberian ijin kerja bagi warga yang akan bekerja di luar wilayah provinsi atau bekerja ke luar negeri sebagai tenaga kerja Indonesia (TKI). Selain itu, Pemerintah Provinsi Sumut dan Provinsi Jatim perlu memperluas kesempatan kerja, sehingga meminimalisasi jumlah penduduk yang ingin bekerja ke luar wilayah provinsi tersebut atau bahkan ke luar negeri.

Kedua, untuk meningkatkan pelayanan kepada perempuan yang menjadi korban kekerasan, kapasitas maupun kualitas *crisis center* perlu ditingkatkan. Daya tampung P2TP2A di Provinsi Sumut dan PPT di Provinsi Jatim perlu ditambah. Jumlah SDM yang ada dalam lembaga tersebut juga perlu ditambah, diikuti dengan anggaran yang memadai, sehingga kegiatan dapat dilaksanakan secara maksimal.

Ketiga, untuk mempermudah proses hukum terhadap tindak kekerasan yang melibatkan aparat militer sebagai pelaku, perlu dibuat MoU antara Kapolri dengan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan para kepala staf TNI, sehingga pelaku dapat dihukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama UU PKDRT dan UU PTPPO.

Keempat, Pemerintah Provinsi Sumut dan Provinsi Jatim perlu membuat perjanjian kerja sama dengan provinsi lain yang belum memiliki perjanjian kerja sama dengan kedua provinsi tersebut dalam penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan, terutama provinsi-provinsi yang merupakan daerah sumber, daerah transit, dan daerah penerima trafiking, sehingga memudahkan koordinasi dalam penanganan masalah tersebut, termasuk pemulangan korban trafiking ke daerah asalnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Arivia, Gadis. (2003). *Filsafat Berperspektif Feminis*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.

Hadiz, Liza . "Teori Feminisme Radikal," *Jurnal Perempuan* Edisi 07, Mei-Juli 1998. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.

Komnas Perempuan. (2002) *Peta Kekerasan: Pengalaman Perempuan Indonesia*. Jakarta: Aamepro.

Luhulima, Achie Sudiarti. (2006). "Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia" dalam *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Sulistyowati Irianto (Ed)., Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Luhulima, Achie Sudiarti (Ed). (2007). *Bahan Ajar tentang Hak Perempuan, UU No.7 Tahun 1984 Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita*. Jakarta; Yayasan Obor Indonesia.

Poerwandari, Kristi (2006). *Penguatan Psikologis untuk Menanggulangi Kekerasan dalam Rumah Tangga dan Kekerasan Seksual*. Jakarta: Program Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Sampurna, Budi. (2000). *Pembuktian dan Penatalaksanaan Kekerasan terhadap Perempuan: Tinjauan Klinis dan Forensik dalam Pemahaman Bentuk-bentuk Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dan Alternatif Pemecahannya*, Achie Sudiarti Luhulima (Ed). Bandung: PT. Alumni.

Dokumen Resmi:

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak;

Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 24 Tahun 2005 tentang Rencana Aksi Provinsi Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak;

Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 53 Tahun 2010 tentang Rencana Aksi Provinsi Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang;

Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 54 Tahun 2010 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang Provinsi Sumatera Utara;

Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 20 Tahun 2012 tentang Prosedur Standar Operasional Pelayanan terhadap Korban Tindak Pidana

Perdagangan Orang Khususnya Perempuan dan Anak di Provinsi Sumatera Utara.

Surat Kabar:

"Kekerasan Seksual dan Ruang Publik: Pemerintah Belum Cukup Melindungi Perempuan," *Kompas*, 3 Februari 2012.

"Transportasi dan Luka Perempuan," *Kompas*, 3 Februari 2012.

"Jangan Diam, Laporkan," *Kompas*, 3 Februari 2012.

"Jalan Panjang Korban Pemerkosaan," *Kompas*, 3 Februari 2012.

"Setelah Pemerkosaan Itu," *Kompas*, 3 Februari 2012.

"Kekerasan terhadap Remaja Putri Meningkat," *Suara Pembaruan*, 3 Februari 2012.

"Terjadi 6 Pemerkosaan dalam 6 Bulan," *Kompas*, 14 Februari 2012.

Internet:

Komnas Perempuan Desak Polisi Ciptakan Rasa Aman di Angkot, <http://www.politikindonesia.com/index.php?k=politik&i=30760-Komnas-Perempuan-Desak-Polisi-Ciptakan-Rasa-Aman-di-Angkot>, diakses 24 Januari 2012.

Polisi Tak Punya Kebijakan Lindungi Perempuan, <http://megapolitan.kompas.com/read/2012/01/22/22155390/Polisi.Tak.Punya.Kebijakan.Lindungi.Perempuan>, diakses 17 Februari 2012.

"Database P2TP2A," http://www.menegpp.go.id/index.php?option=com_docman&task=cat_view

&Itemid=68&gid=63&orderby=dmdatecounter&ascdesc=DESC, diakses 10 Mei 2012.

Penguatan Koordinasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PPTPPO) dan Pornografi, (<http://www.menkokesra.go.id/content/penguatan-koordinasi-kebijakan-pencegahan-dan-penanganan-tindak-pidana-perdagangan-orang-pptp>), diakses 6 Agustus 2012.

Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, <http://www.elsam.or.id/new/index.php?act=view&id=387&cat=c/6026&lang=in>, diakses 10 Agustus 2012.

Panduan Pencegahan Kekerasan Berbasis Gender Masa Darurat Kemanusiaan, http://www.un.org/en/pseataskforce/docs/guidelines_for_gbv_interventions_in_humanitarian_settings_bahasa.pdf, diakses 10 Agustus 2012.

Press Release: Perlindungan Perempuan, Tidak Semata Urusan Pemerintah, <http://menegpp.go.id/V2/index.php/component/content/article/52-info/388-press-release-perlindungan-perempuan-tidak-semata-urusan-pemerintah>, diakses 10 Agustus 2012.

Konsolidasi Pengumpulan Data Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Provinsi Sumatera Utara, http://www.gugustugastrafficking.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1636:konsolidasi-pengumpulan-data-kekerasan-terhadap-perempuan-dan-anak-di-provinsi-sumatera-utara&catid=194:info&Itemid=224, diakses tanggal 13 Agustus 2012.

Advokasi Pembentukan dan Penguatan Gugus Trafiking di Kabupaten/Kota, http://www.gugustugastrafficking.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1945:advokasi-pembentukan-dan-penguatan-gugus-trafiking-di-kabupatenkota&catid=194:info&Itemid=224, diakses 13 Agustus 2012.

Catatan Triwulan Kekerasan Terhadap Anak dan Perempuan di Sumatera Utara Januari s.d. Maret 2012 Yayasan Pusaka Indonesia, <http://pusakaindonesia.or.id/news.php?extend.438.28>, diakses 13 Agustus 2012.

Pelatihan Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan, <http://www.aliانسisumutbersatu.org/2012/05/24/pelatihan-penanganan-kasus-kekerasan-terhadap-perempuan/>, diakses 13 Agustus 2012.