BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik lndonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dasar pemikiran Pemerintahan Daerah ini adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atau daerah besar dan daerah kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, atau antara Provinsi, Kabupaten serta Kota, diatur dalam Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Disamping itu, hubungan keuangan, pelayanaan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Demikian pula dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.

Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia,

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Sebagai negara kesatuan, pemerintahan Indonesia dibagi atas pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, pemerintah kecamatan, dan pemerintah desa/kelurahan.

Salah satu dari satuan pemerintahan tersebut adalah pemerintahan daerah. Dasar pemikiran Pemerintahan Daerah ini adalah Pasal l8 Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat 1 dan 2 :

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabuapaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sebagai tindak lanjut pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, dibentuklah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam pasal I ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaran urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia,

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 ”Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan”.

Dari prinsip-prinsip terlihat jelas bahwa rakyat daerah diberi keleluasaan untuk mengurus urusan pemerintahan sejauh digunakan untuk mensejahterakan masyarakat. Untuk implementasi otonomi daerah dibentuk dinas, dinas merupakan unsur bagian dari pemintahan Kabupaten/Kota yang dalam melaksanakan tugasnya memperoleh limpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang terdapat dalam Pasal 1 ayat 14 dan 15 menyatakan bahwa:

Ayat 14. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah.
Ayat 15. Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

Selanjutnya dalam urusan wajib dan pilihan tersebut di atur lebih terperinci dalam Pasal 12 ayat (1, 2, dan 3) yang berbunyi:

(1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
   a. Pendidikan;
   b. Kesehatan;
   c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
   d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
   e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan
   f. Sosial.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

(2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
   a. Tenaga kerja;
   b. Pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak;
   c. Pangan;
   d. Pertanahan;
   e. Lingkungan hidup;
   f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
   g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
   h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
   i. Perhubungan;
   j. Komunikasi dan informatika;
   k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
   l. Penanaman modal;
   m. Kepemudaan dan olah raga;
   n. Statistik;
   o. Persandian;
   p. Kebudayaan;
   q. Perpustakaan; dan
   r. Kearsipan.

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
   a. Kelautan dan perikanan;
   b. Pariwisata;
   c. Pertanian;
   d. Kehutanan;
   e. Energi dan sumber daya mineral;
   f. Perdagangan;
   g. Perindustrian; dan
   h. Transmigrasi.

Salah satu dari Daerah Otonom yang diberi kewenangan untuk menyelenggarakan otonomi daerah adalah Kabupaten Pelalawan. Kabupaten Pelalawan terletak di Pesisir Pantai Timur pulau Sumatera antara 1,25' Lintang Utara sampai 0,20' Lintang Selatan dan antara 100,42' Bujur Timur sampai 103,28' Bujur Timur dengan luas wilayah kurang lebih 13.924,94 Ha. Kabupaten Pelalawan terdiri dari berjumlah 12 kecamatan, dengan 14 Kelurahan dan 104 Desa. Jumlah RT sebanyak 1.840 dan jumlah RW 645. Jumlah penduduk

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Kabupaten Pelalawan tahun 2015 adalah 407.254 jiwa terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 209.018 jiwa dan perempuan 198.236 jiwa.

Di Kabupaten Pelalawan pada tahun 2015 dan 2016, kasus kekerasan terhadap perempuan dan KDRT mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Pelalawan melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan harus cepat merespon dengan serius.

Salah satu tugas yang diemban Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan dalam melaksanakan perlindungan terhadap perempuan yakni pada Bidang Perlindungan Perempuan Berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Pelalawan Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan.

Adapun susunan organisasi Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan sebagai berikut :

1. Kepala Dinas
2. Sekretariat
   a. Subbagian Program
   b. Subbagian Umum dan Kepegawaian
   c. Subbagian Keuangan
3. Bidang Kesetaraan Gender
   a. Seksi Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan Bidang Ekonomi dan Kualitas Keluarga
   b. Seksi Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan Bidang Sosial, Politik dan Hukum

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

c. Seksi Pengolahan Data dan Informasi Gender
4. Bidang Perlindungan Perempuan
   a. Seksi Perlindungan Hak Perempuan
   b. Seksi Tindak Kekerasan Perempuan dan Anak
   c. Seksi Pengaduan dan Pelayanan
5. Bidang Pemenuhan Hak dan Perlindungan Anak
   a. Seksi Perlindungan Anak
   b. Seksi Pemenuhan Hak Anak
   c. Seksi Partisipasi Anak
6. Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
   a. Seksi Pengendalian Informasi Keluarga
   b. Seksi Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga
   c. Seksi Advokasi dan Penggerakkan KB
7. Kelompok Jabatan Fungsional Tertentu
8. Unit Pelaksana Teknis

Berdasarkan struktur organisasi di atas, maka salah satu bidang yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan tugas tentang perlindungan perempuan berada pada Bidang Perlindungan Perempuan memiliki tugas sebagai berikut:

a. Perumusan kebijakan di Bidang Perlindungan Perempuan
b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di Bidang Perlindungan Perempuan.
c. Pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan di Bidang Perlindungan Perempuan.
d. Pelaksanaan administrasi Bidang Perlindungan Perempuan, dan
e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya

Dengan demikian jelaslah bahwa tugas perlindungan perempuan di Kabupaten Pelalawan diemban oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Bidang Perlindungan Perempuan, sehingga dengan adanya tugas dan fungsi tersebut dalam melakukan perlindungan terhadap perempuan diharapkan kekerasan terhadap perempuan dapat dikurangi dan dihindari. Selain itu dengan adanya wewenang dalam perlindungan terhadap perempuan dapat dijadikan

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

pemicu instansi terkait untuk terus berupaya merancang dan melaksanakan program kerja yang mampu melindungan perempuan.

Adapun program kerja perlindungan terhadap perempuan yang telah ditetapkan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana Kabupaten untuk periode 2016-2021 sebagaimana tertuang dalam Renstra (Rencana Strategis) dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel I.1 : Program Kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Berdasarkan Renstra Tahun 2016-2021

Identifikasi Masalah	Rencana Kerja	Program Kerja
Terbatasnya kompetensi SDM penangangan kasus terhadap perempuan dan anak Pengungkapan kekerasan terhadap perempuan dan anak dianggap tabu	Peningkatan kesadaran masyarakat terhadap perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan	1. Sosialisasi Undang-Undang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak 2. Pemetaan data kasus perempuan 3. Penyusunan profil perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan 4. Pengembangan pusat pelayanan terpadu perlindungan perempuan dan anak (P2TP2A) 5. Pengembangan Satgas KDRT Kabupaten Pelalawan

Sumber: Renstra DP3AP2KB, Pelalawan, 2018.

Berdasarkan tabel diatas jelaslah bahwa Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana Kabupaten telah menetapkan beberapa program kerja yang telah dirumuskan dan ditetapkan

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

untuk dilaksanakan pada periode 2016-2017 untuk memberikan perlindungan kepada perempuan, agar perempuan dapat dilindungi dari berbagai persoalan yang selama ini terjadi.

Untuk lebih jelas mengenai data kekerasan terhadap perempuan di Kabupaten Pelalawan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel I.2: Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan di Kabupaten Pelalawan Tahun 2015-2017

No.	Tahun	KDRT	Kasus Kekerasan Seksual	Trafficking
1	2015	17	5	1
2	2016	17	4	1
3	2017	22	9	-

Sumber: Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kab. Pelalawan, 2018.

Berdasarkan data di atas, dapat diketahui jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi dan telah ditangani oleh pihak kepolisian yakni kekerasan dalam rumah tangga, selain itu ada juga kasus-kasus yang lain berupa pelecehan seksual, trafficking, dan sebagainya. Setiap tahunnya dari sekian kasus yang terjadi, kasus terbanyak terdapat pada kekerasan terhadap perempuan berupa kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan pelecehan seksual terhadap perempuan.

Berdasarkan data yang ditampilkan pada tabel di atas terlihat jelas bahwa, kekerasan terhadap perempuan bisa terjadi di mana saja, begitu juga kekerasan yang telah terjadi di Kabupaten Pelalawan banyak menyasar kepada perempuan

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

terutama pada kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan kekerasan pelecehan seksual.

Menurut Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Pelalawan Bapak Imustiar sebagaimana diberikan pada media massa Go Riau beberapa waktu lalu mengatakan sangat prihatin melihat kondisi sekarang ini dan menyarankan semua pihak dapat menyikapi dengan serius, dimana kasus kekerasan terhadap anak dan perempuan mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Dengan makin maraknya kasus kekerasan anak dan perempuan, saya minta BP3AKB untuk serius menangani permasalahan anak. Untuk penanganan permasalahan anak dan perempuan tidak sekedar reaktif setiap ada kasus, tetapi juga harus punya inovasi dan strategi preventif, sehingga kasus serupa tidak terulang lagi.

Perlindungan terhadap perempuan selama ini tidak memberikan perlindungan yang baik, nyatanya semakin meningkat kasus kekerasan terhadap perempuan. Kekerasan terhadap perempuan bukan saja terjadi pada pemukulan saja, adanya pelecehan seksual yang dilakukan oleh keluarga, tetangga dan lainnya.

Berdasarkan dari pemaparan di atas, peneliti melihat terdapat beberapa gejala dalam merespon perlindungan terhadap perempuan oleh pemerintah daerah, yakni:

1. Terindikasi kurangnya program kerja perlindungan perempuan kepada masyarakat Kabupaten Pelalawan. Dari data yang diperoleh program kerja yang dijalani pada tahun 2016 hanya memberikan pendampingan dan

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

penanganan kasus terhadap perempuan dan pada tahun 2017 pengembangan pusat pelayanan terpadu perlindungan perempuan dan anak (P2TPSA).

2. Banyak informasi kejadian kekerasan terhadap perempuan dan anak yang lambat sampai ke Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Bidang Perlindungan Perempuan, sehingga pendataan tindak kekerasan dan pemetaan wilayah berpotensi memiliki tingkat kekerasan menjadi terhambat.
3. Dalam observasi, penulis menemukan banyak penyelesaian kekerasan pada perempuan diselesaikan dengan cara kekeluargaan.

Berdasarkan gejala dan fenomena yang telah dipaparkan tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul "**Peranan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Bidang Perlindungan Perempuan Terhadap Perlindungan Perempuan.**

B. Perumusan Masalah

Sehubungan dengan gejala-gejala di atas, maka dirumuskan masalah penelitian adalah: Bagaimana peranan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan dalam memberikan perlindungan terhadap perempuan?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

a. Untuk mengetahui peranan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Bidang Perlindungan Perempuan terhadap perlindungan perempuan.
b. Untuk mengetahui faktor penghambat Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Bidang Perlindungan Perempuan terhadap perlindungan perempuan.

2. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat ganda, yaitu manfaat teoritis/akademis maupun manfaat praktis.

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi pengembangan ilmu pemerintahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau sebagai sumber referensi yang dapat memberikan informasi teoritis dan menambah sumber pustaka yang telah ada.

b. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber informasi pada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan ini.

c. Manfaat Praktis

1) Bagi Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Bidang

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Perlindungan Perempuan dapat dijadikan sebagai referensi dalam menyusun dan melaksanakan program kerja perlindungan terhadap perempuan.

2) Bagi para akademisi penelitian ini sebagai pengetahuan dan informasi guna menciptakan kemampuan pemahaman mengenai perlindungan terhadap perempuan.

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :