

Analisis Implementasi Kebijakan Pencegahan Kekerasan Seksual Di Perguruan Tinggi Perspektif SDG 5 Kota Surabaya

Avikah Zackia Putri¹, Azizah Nailah Mahirah², Indah Prabawati³, Firre An Suprpto⁴
Program Studi S1 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas
Negeri Surabaya, Indonesia

E-mail: 25040674172@mhs.unesa.ac.id, 25040674094@mhs.unesa.ac.id,
indahprabawati@unesa.ac.id, firresuprpto@unesa.ac.id

Article History:

Received: 06 Mei 2026

Revised: 08 Juni 2026

Accepted: 08 Juli 2026

Keywords: *Implementasi Kebijakan; Kekerasan Seksual; Perguruan Tinggi; Kesenjangan Gender; SDGs 5*

Abstract: *Kekerasan seksual di lingkungan perguruan tinggi Indonesia terus mengalami peningkatan signifikan meskipun Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual telah diterbitkan, mencerminkan adanya kesenjangan serius antara semangat regulasi dan realitas implementasinya di lapangan. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan tersebut dalam perspektif kesetaraan gender sebagai bagian dari upaya pencapaian Sustainable Development Goals Goal 5, dengan mengidentifikasi faktor penghambat pada empat variabel utama teori implementasi George C. Edward III. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kepustakaan melalui analisis isi terhadap dokumen kebijakan, laporan resmi, dan literatur akademis yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi seluruhnya menghadapi hambatan yang signifikan dan saling memperlemah satu sama lain. Kasus kekerasan seksual terus meningkat dari 1.628 kasus pada tahun 2021 menjadi 2.681 kasus pada tahun 2024, sementara paradoks ditemukan pada Kota Surabaya yang mencatat Indeks Ketimpangan Gender rendah sebesar 0,128 namun tetap berada dalam provinsi dengan kasus kekerasan seksual tertinggi ketiga secara nasional. Penelitian ini merekomendasikan penguatan sosialisasi kebijakan, peningkatan kapasitas Satgas PPKS, integrasi target penurunan ketimpangan gender dalam perencanaan daerah, serta formalisasi peran komunitas sipil kampus sebagai mitra strategis institusi.*

PENDAHULUAN

Kesetaraan gender merupakan salah satu agenda prioritas pembangunan global yang secara eksplisit termaktub dalam Sustainable Development Goals (SDGs) Goal 5, yakni mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan seluruh perempuan dan anak perempuan pada tahun 2030

(United Nations, 2015). Komitmen ini bukan sekadar aspirasi normatif, melainkan kebutuhan mendasar yang menyentuh seluruh dimensi kehidupan sosial, termasuk ruang pendidikan tinggi yang seharusnya menjadi lingkungan paling aman dan paling adil bagi seluruh sivitas akademika. Namun realitas menunjukkan sebaliknya, Indeks Ketimpangan Gender (IKG) Indonesia masih mencerminkan kesenjangan yang signifikan antara laki-laki dan perempuan dalam dimensi kesehatan reproduksi, pemberdayaan, dan partisipasi angkatan kerja (BPS, 2024). Angka ini mempertegas bahwa agenda SDGs 5 di Indonesia masih jauh dari pencapaian yang diharapkan, termasuk di lingkungan perguruan tinggi yang semestinya menjadi pelopor kesetaraan.

Kondisi ini sangat relevan dengan konteks Kota Surabaya sebagai salah satu pusat pendidikan tinggi terbesar di Indonesia. Surabaya menampung lebih dari 40 perguruan tinggi negeri dan swasta dengan ratusan ribu mahasiswa aktif, menjadikannya salah satu kota dengan konsentrasi sivitas akademika tertinggi di luar ibu kota. Namun besarnya jumlah institusi pendidikan tinggi tidak berbanding lurus dengan jaminan keamanan bagi mahasiswi. Jawa Timur, provinsi yang menjadi rumah bagi Kota Surabaya, mencatat Indeks Ketimpangan Gender sebesar 0,423 pada tahun 2023, angka yang masih jauh di atas DI Yogyakarta (0,240) dan DKI Jakarta (0,256) sebagai kota pendidikan unggulan lainnya (BPS, 2024). Yang lebih mengkhawatirkan, Kota Surabaya sendiri mencatat IKG sebesar 0,128 pada tahun 2023, angka yang relatif rendah namun tidak berbanding lurus dengan keamanan perempuan di ruang kampus, mengingat Jawa Timur tetap masuk tiga besar provinsi dengan kasus kekerasan seksual tertinggi secara nasional (BPS Jawa Timur, 2024). Kesenjangan paradoks ini mengindikasikan bahwa persoalan ketimpangan gender di lingkungan akademis Surabaya membutuhkan perhatian kebijakan yang lebih serius dan terstruktur.

Sebagai respons atas kondisi tersebut, pemerintah Indonesia menerbitkan Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Permendikbudristek) Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual (PPKS) di Lingkungan Perguruan Tinggi. Regulasi ini merupakan bentuk intervensi negara yang tegas dalam menangani persoalan kekerasan seksual di kampus yang selama bertahun-tahun tidak mendapatkan penanganan sistemik. Kehadiran kebijakan ini sangat mendesak mengingat data empiris yang terus mengkhawatirkan: survei Kemendikbudristek mengungkapkan bahwa 77% dosen menyatakan kekerasan seksual pernah terjadi di kampus mereka, namun 63% di antaranya tidak melaporkan kasus yang mereka ketahui kepada pihak kampus (Kemendikbudristek, 2020). Fenomena gunung es ini menunjukkan bahwa persoalan kekerasan seksual di perguruan tinggi jauh lebih besar dari angka yang tercatat secara resmi. Laporan WHO bahkan menyebutkan bahwa 9 dari 10 korban kekerasan seksual tidak melapor, sehingga angka sebenarnya diperkirakan berlipat ganda dari data yang tersedia (WHO, 2022).

Meskipun regulasi telah diterbitkan, fakta di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan *policy gap* yang nyata antara semangat kebijakan dan realitas implementasinya. Data Catatan Tahunan Komnas Perempuan menunjukkan bahwa total kasus kekerasan berbasis gender terhadap perempuan melonjak dari 338.496 kasus pada 2021 menjadi 457.895 kasus pada 2022, dan kembali meningkat menjadi 445.502 kasus pada 2024 (Komnas Perempuan, 2025). Tren kenaikan ini terjadi di tengah berlakunya Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021, yang memunculkan pertanyaan serius mengenai efektivitas implementasi kebijakan tersebut di tingkat institusi. Persoalan tidak berhenti pada kekerasan fisik semata. Kekerasan seksual verbal dalam bentuk catcalling turut mengakar kuat dalam budaya kampus dan mengalami normalisasi yang berbahaya. Catcalling kerap dianggap sepele karena sudah menjadi hal yang lumrah, sementara pelakunya tidak pernah dikenai sanksi apapun (Wulandari et al., 2023). Kondisi ini secara langsung bertentangan dengan semangat perlindungan yang diamanatkan oleh Permendikbudristek Nomor

30 Tahun 2021 sekaligus menghambat ketercapaian target SDGs 5 di ruang akademis.

Dampak dari normalisasi kekerasan berbasis gender ini tidak hanya bersifat psikologis individual, tetapi juga struktural. Rasa tidak aman yang dialami mahasiswi secara konsisten berkontribusi pada rendahnya partisipasi perempuan dalam posisi kepemimpinan strategis organisasi kemahasiswaan, yang merupakan sebuah cerminan nyata dari ketimpangan gender yang bersifat sistemik. Mayoritas kasus kekerasan seksual yang dilaporkan berasal dari kampus atau perguruan tinggi dengan proporsi mencapai 35%, dan kondisi ini mencerminkan betapa kompleks dan mengakarnya masalah ketidaksetaraan gender dalam lingkungan akademis (Komnas Perempuan, 2023). Ketika institusi pendidikan tinggi yang seharusnya menjadi agen transformasi sosial justru menjadi ruang yang tidak aman bagi perempuan, maka negara memiliki tanggung jawab moral dan konstitusional untuk hadir dengan kebijakan yang efektif dan responsif gender. Hal ini secara khusus mendesak untuk ditangani di Kota Surabaya, mengingat posisinya sebagai kota pendidikan terbesar kedua di Indonesia yang seharusnya menjadi contoh implementasi kebijakan kesetaraan gender yang progresif.

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji persoalan serupa dari berbagai sudut pandang dan konteks yang relevan dengan penelitian ini. Pertama, Simanjuntak dan Isbah (2022) dalam penelitiannya yang dipublikasikan di *Jurnal Analisa Sosiologi* Universitas Sebelas Maret mengkaji sejauh mana implementasi Permendikbud Nomor 30 Tahun 2021 di perguruan tinggi Indonesia. Menggunakan metode *desk study* dengan menelaah literatur akademik dan data dari sumber resmi berbagai perguruan tinggi, penelitian tersebut menemukan bahwa meskipun pemerintah telah berusaha menjamin perlindungan hak warga negara melalui pengesahan regulasi tersebut, belum semua perguruan tinggi mengimplementasikannya secara penuh, sehingga diperlukan dorongan dari pemerintah serta kesadaran kolektif tiap institusi untuk segera mewujudkannya. Kedua, Fitri dkk. (2023) mengkaji implementasi kebijakan pemerintah tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di lingkungan perguruan tinggi, khususnya di UNITRI dan UIN Malang, menggunakan metode kualitatif melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Penelitian tersebut menemukan bahwa implementasi kebijakan PPKS di kedua institusi belum berjalan dengan baik, dengan hambatan utama berupa sosialisasi yang belum optimal dan merata, keterbatasan sumber daya, serta kurangnya pemahaman dan keseragaman perspektif di kalangan sivitas akademika. Meskipun demikian, keberadaan regulasi sebagai landasan hukum dan kesepakatan bersama untuk menjamin rasa aman dalam proses pembelajaran menjadi faktor pendukung yang mendorong keberlangsungan implementasi kebijakan tersebut. Ketiga, Indriyany, Hikmawan, dan Utami (2021) dalam *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* mengulas dinamika kesetaraan gender di ruang perguruan tinggi dengan pendekatan fenomenologis, dan menemukan bahwa perempuan masih secara konsisten diposisikan dalam kondisi subordinasi hasil konstruksi identitas sosial dan historisitas umat yang menempatkan perempuan sebagai pihak kedua, sehingga kampus berperspektif gender menjadi agenda yang mendesak untuk diwujudkan. Penelitian ketiga tersebut secara kolektif menunjukkan bahwa persoalan implementasi kebijakan PPKS dan ketimpangan gender di lingkungan akademis merupakan isu yang belum terselesaikan secara sistemik, sekaligus menegaskan urgensi penelitian ini dalam konteks spesifik Kota Surabaya sebagai pusat pendidikan terbesar kedua di Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini mengajukan pertanyaan mendasar: bagaimana implementasi Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 tentang PPKS dalam mendorong kesetaraan gender di lingkungan perguruan tinggi, dan faktor-faktor apa yang menjadi penghambat efektivitasnya? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini menggunakan kerangka analisis implementasi kebijakan George C. Edward III yang mencakup empat variabel

utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Edward III, 1980). Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 dalam perspektif kesetaraan gender sebagai bagian dari upaya pencapaian SDGs 5, sekaligus mengidentifikasi faktor penghambat dan pendukung kebijakan tersebut guna merumuskan rekomendasi yang konstruktif bagi pemangku kebijakan di lingkungan pendidikan tinggi Indonesia, khususnya di Kota Surabaya.

LANDASAN TEORI

Kesetaraan Gender dan SDGs 5 dalam Konteks Perguruan Tinggi

Konsep kesetaraan gender dalam penelitian ini dipahami secara substantif, bukan sekadar kesamaan hak formal antara laki-laki dan perempuan. Kesetaraan gender mencakup distribusi akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat yang adil dalam setiap kebijakan publik (Alfirdaus, 2018). Dalam kerangka internasional, komitmen ini dioperasionalkan melalui *Sustainable Development Goals* (SDGs) Goal 5 yang secara tegas memerintahkan penghapusan seluruh bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan di setiap ruang publik, termasuk institusi pendidikan tinggi (United Nations, 2015). Berbagai kajian menunjukkan bahwa inisiatif terkait kesetaraan gender di tingkat lokal terbukti berkontribusi langsung maupun tidak langsung terhadap pencapaian target SDGs, sehingga menegaskan perlunya isu gender diintegrasikan ke dalam seluruh target dari 17 SDGs yang ada.

Di lingkungan perguruan tinggi, implementasi SDGs 5 menghadapi tantangan struktural yang kompleks. Literatur akademis secara konsisten menunjukkan bahwa kampus sebagai agen perubahan masih kerap terperangkap dalam relasi kuasa yang tidak seimbang antara birokrasi institusi dengan mahasiswi. Tanpa dukungan politik dan manajerial yang kuat dari pimpinan institusi, regulasi perlindungan perempuan berisiko hanya menjadi dokumen formalitas yang gagal memberikan rasa aman secara nyata (Siscawati et al., 2020). Kajian terkini menegaskan bahwa ketika perempuan memegang posisi kepemimpinan atau terlibat aktif dalam perencanaan kebijakan, hasil pembangunan cenderung lebih inklusif dan mempertimbangkan kebutuhan perempuan, anak-anak, serta kelompok rentan secara lebih menyeluruh.

Fenomena kekerasan seksual verbal dalam bentuk *catcalling* menjadi salah satu persoalan yang paling mengakar namun paling sering diabaikan dalam kebijakan kampus. Pelecehan seksual verbal berupa *catcalling* merupakan jenis pelecehan simbolis yang masih dinormalisasi atau ditoleransi di kalangan mahasiswa, bahkan sebagian mahasiswa tidak mengenali *catcalling* sebagai bentuk pelecehan seksual verbal. Normalisasi ini berdampak serius karena secara langsung menghambat mobilitas intelektual perempuan dan menekan partisipasi mereka dalam posisi kepemimpinan strategis di organisasi kemahasiswaan. Kajian fenomenologis terhadap korban *catcalling* menunjukkan bahwa insiden pelecehan verbal di ruang publik menimbulkan dampak psikologis yang signifikan bagi perempuan sebagai korban. Kondisi ini secara langsung bertentangan dengan amanat SDGs 5 yang menginginkan ruang publik, termasuk perguruan tinggi dari segala bentuk kekerasan dan intimidasi berbasis gender.

Penelitian terdahulu juga mengidentifikasi adanya kesenjangan geografis dalam kajian evaluasi kebijakan SDGs 5 di Indonesia, di mana sebagian besar studi masih terpusat pada wilayah ibu kota. Hal ini menciptakan celah data yang signifikan bagi kota-kota besar lainnya seperti Surabaya, yang memiliki konsentrasi perguruan tinggi tinggi namun minim kajian akademis mengenai efektivitas implementasi kebijakan perlindungan perempuan di tingkat lokal. Kesenjangan inilah yang menjadi salah satu motivasi utama penelitian ini untuk memberikan kontribusi akademis yang lebih kontekstual dan berbasis data lokal.

Teori Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III sebagai kerangka analisis utama. Teori ini dipilih karena kemampuannya menjelaskan secara komprehensif faktor-faktor yang menentukan keberhasilan maupun kegagalan implementasi sebuah kebijakan publik melalui empat variabel yang saling berkaitan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Edward III, 1980). Dalam konteks penelitian ini, keempat variabel tersebut digunakan untuk menganalisis sejauh mana Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 tentang PPKS dapat diimplementasikan secara efektif di lingkungan perguruan tinggi sebagai bagian dari upaya pencapaian target SDGs 5.

Variabel pertama adalah komunikasi. Edward III menegaskan bahwa komunikasi merupakan elemen krusial dalam implementasi kebijakan karena berkaitan langsung dengan kejelasan dan konsistensi penyampaian kebijakan kepada para pelaksana maupun kelompok sasaran. Sebuah kebijakan akan menghadapi hambatan serius apabila informasi yang disampaikan tidak dipahami dengan jelas atau menimbulkan interpretasi yang beragam di lapangan (Edward III, 1980). Dalam konteks Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021, variabel komunikasi berkaitan dengan cara kebijakan pencegahan kekerasan seksual disosialisasikan kepada seluruh sivitas akademika, mencakup pemahaman mengenai standar perilaku, prosedur pelaporan, serta sanksi terhadap pelanggaran. Komunikasi yang efektif menjadi prasyarat untuk mencegah normalisasi tindakan pelecehan verbal sekaligus meningkatkan kesadaran kolektif tentang pentingnya lingkungan kampus yang aman dan responsif gender.

Variabel kedua adalah sumber daya. Kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik tidak akan mencapai hasil maksimal tanpa dukungan sumber daya manusia yang kompeten, kewenangan yang jelas, dan fasilitas yang memadai (Edward III, 1980). Dalam penelitian ini, variabel sumber daya dikaitkan dengan kesiapan institusi perguruan tinggi dalam mendukung implementasi kebijakan kesetaraan gender, terutama melalui keberadaan Satuan Tugas Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual (Satgas PPKS) yang memiliki kapasitas dan sensitivitas gender yang memadai. Data menunjukkan bahwa meskipun jumlah Satgas PPKS di berbagai perguruan tinggi terus bertambah, tantangan terbesar justru terletak pada memastikan efektivitas dan konsistensi implementasi kebijakan yang terkait. Ketersediaan fasilitas pelaporan yang menjamin privasi korban, kejelasan kewenangan pelaksana, dan mekanisme penanganan yang responsif menjadi indikator penting dalam menilai kecukupan sumber daya kebijakan ini.

Variabel ketiga adalah disposisi. Disposisi merujuk pada sikap dan komitmen para pelaksana kebijakan dalam menjalankan amanat regulasi yang telah ditetapkan. Edward III menegaskan bahwa meskipun komunikasi berjalan lancar dan sumber daya tersedia, implementasi kebijakan akan tetap gagal apabila para pelaksananya tidak memiliki komitmen yang tulus terhadap tujuan kebijakan tersebut (Edward III, 1980). Dalam konteks penelitian ini, disposisi positif dari pimpinan universitas dan seluruh jajaran birokrasi kampus sangat diperlukan untuk mendekonstruksi budaya patriarki yang masih mengakar, sekaligus memberikan jaminan perlindungan nyata bagi mahasiswa dari berbagai bentuk kekerasan seksual verbal. Tanpa disposisi yang kuat dari para pemangku kepentingan institusional, kebijakan PPKS berisiko menjadi instrumen formalitas yang tidak berdampak nyata bagi kelompok sasarannya.

Variabel keempat adalah struktur birokrasi. Edward III menekankan bahwa implementasi kebijakan membutuhkan prosedur operasional standar yang jelas, tidak berbelit-belit, dan mampu merespons kebutuhan lapangan secara adaptif (Edward III, 1980). Struktur birokrasi yang responsif menjadi krusial dalam memfasilitasi pelaporan kasus pelecehan seksual agar setiap pengaduan dapat segera ditindaklanjuti secara akurat dan berpihak pada korban. Fakta bahwa dari

31 pelapor kasus kekerasan seksual kepada Satgas PPKS, sekitar 30 di antaranya merasa tidak puas terhadap penanganan yang diberikan mengindikasikan adanya persoalan serius pada dimensi struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan PPKS di lapangan. Struktur birokrasi yang tidak responsif tidak hanya gagal melindungi korban, tetapi juga secara aktif menciptakan hambatan bagi terciptanya ekosistem kampus yang aman, inklusif, dan sesuai dengan amanat SDGs 5.

Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Perguruan Tinggi

Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Lingkungan Perguruan Tinggi merupakan regulasi yang diterbitkan sebagai respons terhadap maraknya kasus kekerasan seksual di kampus yang selama bertahun-tahun tidak mendapatkan penanganan sistemik. Regulasi ini mewajibkan setiap perguruan tinggi untuk membentuk Satuan Tugas PPKS, menyusun prosedur pelaporan yang jelas dan berpihak pada korban, serta menyelenggarakan edukasi pencegahan kekerasan seksual secara berkala kepada seluruh sivitas akademika. Kehadiran regulasi ini melengkapi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS) yang memberikan payung hukum yang lebih kuat pada level nasional.

Namun demikian, berbagai kajian menunjukkan bahwa keberadaan regulasi tidak secara otomatis menjamin efektivitas implementasinya di lapangan. Kesenjangan antara teks kebijakan dan praktik di lapangan *policy gap* menjadi persoalan sentral yang perlu diurai secara sistematis menggunakan kerangka teori yang tepat. Dalam hal inilah teori implementasi George C. Edward III menjadi relevan sebagai alat analisis untuk mengidentifikasi titik-titik hambatan pada setiap variabel yang menentukan keberhasilan implementasi Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 di lingkungan perguruan tinggi Indonesia.

METODE PENELITIAN

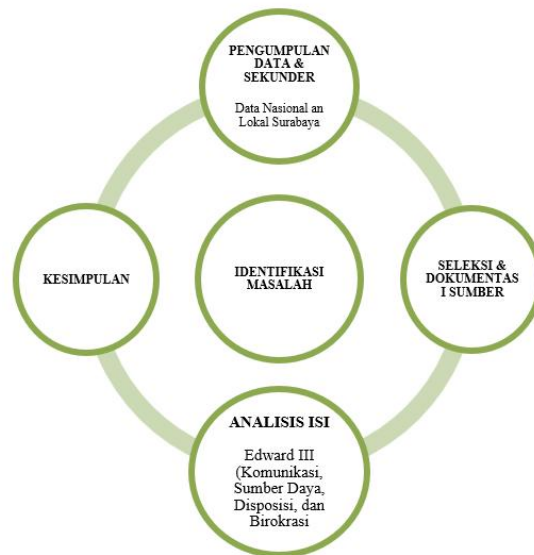
Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi kepustakaan (*library research*). Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam fenomena implementasi kebijakan kesetaraan gender di lingkungan perguruan tinggi, yang tidak dapat diukur semata-mata melalui angka statistik melainkan membutuhkan interpretasi terhadap dokumen kebijakan, laporan resmi, dan literatur akademis yang relevan (Creswell, 2014). Metode studi kepustakaan digunakan karena fokus analisis penelitian ini adalah pada kebijakan publik dan regulasi yang telah terdokumentasi secara resmi, sehingga data yang dibutuhkan dapat diperoleh dari sumber-sumber dokumen tanpa memerlukan pengumpulan data lapangan secara langsung.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersumber dari dua level, yaitu data nasional dan data lokal Kota Surabaya. Pada level nasional, data diperoleh dari dokumen regulasi resmi meliputi Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Lingkungan Perguruan Tinggi dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS). Selain itu, data empiris diperoleh dari Catatan Tahunan Komnas Perempuan, laporan dan survei Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, serta jurnal ilmiah nasional dan internasional yang telah terindeks dan relevan dengan tema kesetaraan gender di perguruan tinggi. Pada level lokal, data diperoleh dari dokumen dan informasi yang berkaitan dengan implementasi kebijakan PPKS di perguruan tinggi Kota Surabaya, termasuk konteks kelembagaan komunitas Puan Nala Universitas Negeri Surabaya sebagai organisasi masyarakat sipil kampus yang bergerak di bidang kesetaraan gender.

Sebagai studi kasus ilustratif, penelitian ini juga merujuk pada kasus kekerasan seksual yang terjadi di Fakultas Hukum Universitas Indonesia sebagai contoh konkret kegagalan

implementasi kebijakan perlindungan perempuan di tingkat institusi. Kasus ini dipilih karena mendapat perhatian luas secara nasional dan secara jelas menggambarkan bagaimana relasi kuasa yang timpang di dalam institusi akademis dapat menghambat efektivitas regulasi yang telah ada.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui identifikasi, seleksi, dan dokumentasi sumber-sumber pustaka yang relevan dengan fokus kajian. Proses seleksi sumber menggunakan kriteria kemutakhiran dengan rentang waktu sepuluh tahun terakhir, kredibilitas sumber, serta



relevansinya terhadap tema implementasi kebijakan kesetaraan gender. Analisis data dilakukan menggunakan teknik analisis isi (*content analysis*) dengan mengacu pada kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edward III. Setiap dokumen dan literatur yang terkumpul dianalisis berdasarkan empat variabel utama Edward III yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, untuk kemudian diinterpretasikan secara sistematis guna menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan. Secara sistematis, alur penelitian disajikan pada diagram berikut.

Gambar 1. Diagram Alur Metode Penelitian

Keempat variabel Edward III komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi digunakan sebagai pisau analisis untuk menguraikan hambatan implementasi Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 di lingkungan perguruan tinggi Indonesia, khususnya Kota Surabaya, sekaligus mengidentifikasi faktor-faktor yang berkontribusi pada terjadinya *policy gap* antara regulasi dan realitas di lapangan.

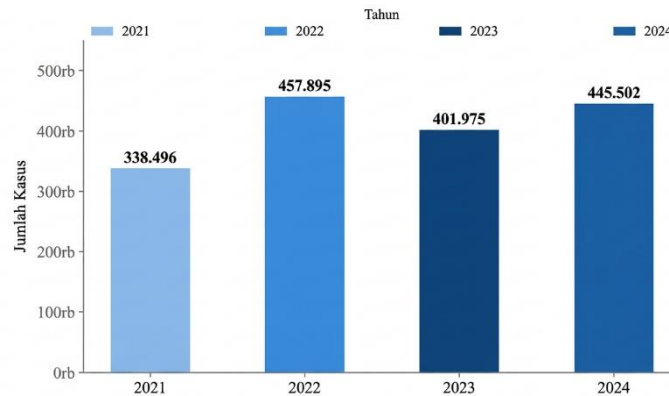
HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Implementasi Permendikbudristek No. 30/2021 Berdasarkan Teori Edward III

Hasil analisis dokumen kebijakan, laporan resmi, dan literatur akademis menunjukkan bahwa implementasi Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di perguruan tinggi Indonesia, termasuk di Kota Surabaya, masih menghadapi hambatan yang signifikan pada keempat variabel teori implementasi George C. Edward III. Temuan ini bukan sekadar persoalan administratif semata, melainkan mencerminkan persoalan budaya kelembagaan yang telah mengakar dan sulit diurai hanya melalui pendekatan regulasi. Untuk memahami skala permasalahan ini secara komprehensif, perlu dicermati terlebih dahulu tren kasus kekerasan berbasis gender terhadap perempuan selama periode berlakunya regulasi

tersebut, sebagaimana tersaji pada histogram berikut.

Tabel 1. Tren Kasus Kekerasan Berbasis Gender terhadap Perempuan di Indonesia (2021–2024)



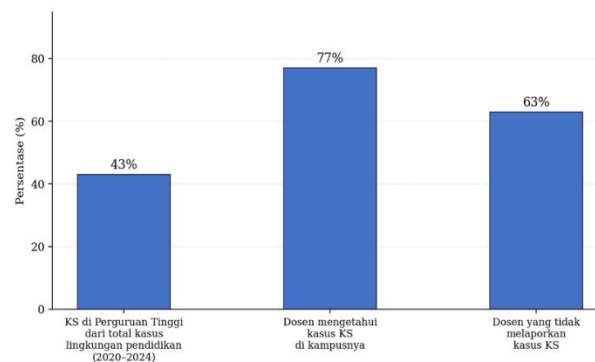
Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan CATAHU Komnas Perempuan (2022–2025) & survei kemendikbudristek (2020)

Data Catatan Tahunan (CATAHU) Komnas Perempuan menunjukkan bahwa total kasus kekerasan berbasis gender terhadap perempuan (KBGtP) di Indonesia mengalami fluktuasi yang mengkhawatirkan sepanjang 2021–2024. Kasus melonjak signifikan dari 338.496 pada 2021 menjadi 457.895 pada 2022 peningkatan 35 persen hanya dalam satu tahun. Meskipun tercatat penurunan pada 2023 menjadi 401.975 kasus, hal ini lebih banyak disebabkan oleh berkurangnya jumlah lembaga mitra Komnas Perempuan yang mengembalikan kuesioner CATAHU, dari 25 persen menjadi hanya 12 persen, sehingga tidak dapat diinterpretasikan sebagai penurunan kasus nyata di lapangan (Komnas Perempuan, 2024). Angka kembali meningkat menjadi 445.502 kasus pada 2024. Pola tren ini mempertegas bahwa meskipun Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 telah berlaku, ekosistem kekerasan berbasis gender di Indonesia termasuk di lingkungan perguruan tinggi belum mengalami perubahan yang signifikan. Paradoks antara bertambahnya regulasi dan bertambahnya angka kekerasan inilah yang menjadi titik tolak analisis pada keempat variabel Edward III berikut ini

Variabel Komunikasi

Temuan analisis menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan PPKS belum berjalan secara efektif di tingkat institusional. Sosialisasi Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 kepada sivitas akademika belum mampu membangun kesadaran kolektif yang kuat, termasuk pemahaman bahwa kekerasan seksual verbal seperti catcalling merupakan pelanggaran yang dapat dikenai sanksi. Di lingkungan perguruan tinggi Kota Surabaya, komunitas Puan Nala Universitas Negeri Surabaya justru berperan lebih aktif dalam mengedukasi mahasiswa dibandingkan kanal komunikasi formal institusi, yang mengindikasikan bahwa tanggung jawab komunikasi kebijakan masih bertumpu pada inisiatif komunitas, bukan pada sistem kelembagaan yang terstruktur

Tabel 2. Indikator Kegagalan Komunikasi Kebijakan PPKS di Perguruan Tinggi



Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan catatan Tahunan (CATAHU) Komnas Perempuan (2022–2025)

Histogram di atas memperlihatkan tiga indikator yang secara bersama-sama mengonfirmasi kegagalan komunikasi kebijakan PPKS. Pertama, 43 persen dari seluruh kasus kekerasan seksual di lingkungan pendidikan yang diajukan ke Komnas Perempuan selama 2020–2024 berasal dari perguruan tinggi, menempatkan PT di urutan pertama di atas jenjang pendidikan lainnya. Kedua, 77 persen dosen menyatakan mengetahui adanya kasus KS di kampus mereka. Namun yang paling mengkhawatirkan, 63 persen dosen tersebut memilih tidak melaporkan kasus yang mereka ketahui kepada pihak kampus. Kesenjangan antara tingginya pengetahuan dan rendahnya tindakan pelaporan adalah bukti konkret bahwa regulasi belum berhasil mengubah perilaku sivitas akademika. Komunikasi kebijakan yang efektif seharusnya tidak hanya menyampaikan isi regulasi, tetapi juga membangun keyakinan bahwa sistem pelaporan aman, terpercaya, dan akan ditindaklanjuti secara serius.

Variabel Sumber Daya

Ketersediaan sumber daya dalam implementasi kebijakan PPKS juga menunjukkan kelemahan yang serius. Secara kuantitas, pembentukan Satgas PPKS memperlihatkan tren positif dari 52 satgas pada Maret 2022 menjadi 1.724 satgas pada 2024 di seluruh Indonesia. Namun pertumbuhan kuantitas ini tidak diimbangi dengan kualitas kapasitas dan sensitivitas gender yang memadai. Permasalahan sumber daya bukan semata pada jumlah personel yang tersedia, melainkan pada kemampuan para pelaksana kebijakan dalam menangani kompleksitas relasi kuasa di lingkungan akademis. Data Kemendikbudristek menunjukkan bahwa hanya 160 dari 487 PT yang telah membentuk satgas (32,9%) yang melaporkan hasil penanganan kasus kepada Inspektorat Jenderal, mengindikasikan mayoritas satgas belum beroperasi secara aktif dan akuntabel.

Kondisi ini diperparah oleh rendahnya tingkat kepuasan pelapor. Dari 31 pelapor kasus kekerasan seksual kepada Satgas PPKS, sekitar 30 orang di antaranya atau sekitar 97 persen merasa tidak puas terhadap penanganan yang diberikan (Wulandari et al., 2024). Kepala Lembaga Kajian Gender Universitas Muhammadiyah Surabaya menegaskan bahwa pelaku kekerasan seksual di perguruan tinggi bukan orang tanpa kekuasaan, melainkan justru orang yang memiliki kekuasaan dalam berbagai bentuk dan tingkatan, sehingga dibutuhkan sumber daya manusia dengan kapasitas khusus yang mampu menghadapi kompleksitas relasi kuasa tersebut (UM Surabaya, 2023). Ketika korban memberanikan diri untuk melapor namun tidak

mendapatkan penanganan yang layak, dampaknya tidak hanya dirasakan oleh individu tersebut, melainkan juga menciptakan efek jera bagi korban lain yang sebenarnya ingin melapor namun akhirnya memilih untuk diam.

Variabel Disposisi

Kasus dugaan pelecehan seksual di Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang mencuat pada April 2026 menjadi bukti empiris paling aktual mengenai lemahnya disposisi institusional. Kasus ini melibatkan 16 mahasiswa FH UI angkatan 2023 yang diduga melecehkan 20 mahasiswi dan 7 dosen perempuan, dan baru mendapat respons resmi dari pihak universitas setelah kasus viral di media sosial. Wakil Ketua Komisi X DPR menyatakan bahwa pelecehan yang terbongkar dari percakapan bernada seksual ini menunjukkan lemahnya implementasi regulasi pencegahan dan penanganan kekerasan di lingkungan perguruan tinggi. Tindakan yang bersifat reaktif dengan menunggu tekanan publik sebelum bertindak mencerminkan disposisi institusional yang belum sepenuhnya berkomitmen pada perlindungan korban sebagai prioritas utama. Komisi III DPR menilai kasus ini tidak hanya mencerminkan pelanggaran etik individual, melainkan juga menunjukkan adanya persoalan sistemik dalam lingkungan pendidikan yang perlu segera dibenahi secara menyeluruh.

Variabel Struktur Birokrasi

Hambatan pada dimensi struktur birokrasi termanifestasi dalam lambannya mekanisme pelaporan dan penanganan kasus kekerasan seksual di lingkungan perguruan tinggi. Kondisi ini diperparah oleh tidak tersedianya prosedur operasional standar yang jelas, mudah diakses, dan berpihak pada korban, terutama bagi mereka yang mengalami kekerasan seksual verbal seperti *catcalling* yang kerap dianggap sepele dan tidak pernah dikenai sanksi apapun (Wulandari et al., 2023). Tanpa struktur pelaporan yang responsif, korban yang sesungguhnya ingin melapor justru memilih untuk diam karena tidak ada jaminan bahwa pengaduannya akan ditindaklanjuti secara serius.

Tabel 3. Distribusi Kasus Kekerasan di Lingkungan Pendidikan Berdasarkan Jenjang (Januari—Maret 2026)

Jenjang pendidikan	Jumlah kasus	Persentase	Distribusi visual
Sekolah (SD, SMP, SMA)	165	71%	
Perguruan Tinggi	26	11%	
Pesantren	21	9%	
Satuan pendidikan non-formal	14	6%	
madrasah	7	3%	
total	223	100%	Jan – mar 2026 (JPPI, 2026)

Sumber : diolah penulis berdasarkan Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia (JPPI), April 2026

Dari total 223 kasus kekerasan di lingkungan pendidikan yang terpantau sepanjang Januari hingga Maret 2026, perguruan tinggi menyumbang 26 kasus atau 11 persen dari keseluruhan kasus yang dilaporkan (JPPI, 2026). Meskipun secara persentase angka ini berada di bawah sekolah yang mendominasi dengan 71 persen, dampak kasus di perguruan tinggi jauh lebih sistemik karena korbannya adalah dewasa muda yang sedang membentuk karier intelektual dan identitas profesional mereka. Trauma yang tidak ditangani secara tepat akibat lemahnya struktur birokrasi penanganan berpotensi menghentikan studi, merusak kesehatan mental jangka panjang,

dan secara langsung menekan partisipasi perempuan dalam kepemimpinan akademis. Data Lingkaran Studi Feminis dari 19 perguruan tinggi yang tersebar di wilayah Banten, Jakarta, Tangerang, Makassar, dan Jawa Timur menunjukkan aduan kasus di lingkup perguruan tinggi mencapai 57 aduan sepanjang Januari hingga Agustus 2023, meningkat dari 27 aduan pada tahun sebelumnya (Lingkaran Studi Feminis, 2023). Peningkatan ini mengindikasikan bahwa kepercayaan korban untuk melapor mulai tumbuh, namun tidak diimbangi dengan kapasitas birokrasi penanganan yang memadai sehingga struktur kelembagaan yang ada belum mampu merespons kebutuhan korban secara optimal.

Hambatan Struktural terhadap Kesetaraan Gender dan Target SDGs 5

Keempat variabel Edward III yang bermasalah secara bersamaan menciptakan ekosistem kampus yang tidak aman bagi perempuan, dan secara langsung menghambat pencapaian target SDGs 5. Persoalan ini tidak berdiri sendiri, melainkan saling terkait dan saling memperkuat satu sama lain sehingga membentuk siklus ketimpangan yang sulit diputus tanpa intervensi kebijakan yang komprehensif dan berpihak pada korban. Untuk memahami skala hambatan ini secara lebih kontekstual, perlu dicermati kondisi ketimpangan gender di kota-kota yang memiliki konsentrasi perguruan tinggi tinggi di Jawa Timur, khususnya Kota Surabaya sebagai lokus utama penelitian ini. Indeks Ketimpangan Gender menjadi indikator terukur yang secara langsung mencerminkan sejauh mana target SDGs 5 telah dicapai di tingkat kota, sekaligus menjadi cermin atas efektivitas implementasi kebijakan kesetaraan gender di lingkungan akademis.

Tabel 4. Indeks Ketimpangan Gender (IKG) Kota-Kota dengan Konsentrasi Perguruan Tinggi Tinggi di Jawa Timur Tahun 2022–2024

Kota	Jumlah PT	IKG 2022	IKG 2023	IKG 2024*	Keterangan
Kota Surabaya	40+ PT	0,152	0,128	0,112	<i>Lokus penelitian; IKG rendah namun kasus KS di PT tinggi</i>
Kota Malang	25+ PT	0,350	0,131	0,119	<i>Penurunan IKG signifikan 0,219 poin (2022-2023)</i>
Kota Kediri	10+ PT	0,105	0,093	0,081	<i>IKG terendah kedua di Jawa Timur 2023</i>
Kota Mojokerto	5+ PT	0,132	0,119	0,104	<i>Konsisten membaik tiap tahun</i>
Kota Madiun	5+ PT	0,091	0,079	0,067	<i>IKG terendah di Jawa Timur 2023</i>
Rata-rata Jawa Timur	0,440	0,423	0,347	<i>Sumber: BPS Jawa Timur (2024)</i>	Rata-rata Jawa Timur

Sumber : diolah penulis berdasarkan Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Timur (2024).

Paradoks yang sangat menarik secara akademis terungkap dari data tersebut. Kota Surabaya mencatat IKG sebesar 0,128 pada tahun 2023 yang merupakan salah satu angka terendah di antara kota-kota besar Jawa Timur, namun justru menjadi bagian dari provinsi dengan kasus kekerasan seksual tertinggi ketiga secara nasional (BPS Jawa Timur, 2024). Rendahnya IKG tidak otomatis berbanding lurus dengan keamanan perempuan di ruang pendidikan tinggi. Sebaliknya, konsentrasi lebih dari 40 perguruan tinggi di Surabaya justru menciptakan

kompleksitas relasi kuasa yang lebih beragam dan sulit dikendalikan tanpa implementasi kebijakan PPKS yang kuat dan konsisten di setiap institusi. Kajian terkini menegaskan bahwa ketika perempuan terlibat aktif dalam perencanaan kebijakan, hasil pembangunan cenderung lebih inklusif dan mempertimbangkan kebutuhan perempuan serta kelompok rentan secara lebih menyeluruh (Walisongo, 2023). Dengan demikian, penguatan implementasi Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 bukan hanya kewajiban hukum, melainkan prasyarat fundamental bagi tercapainya target SDGs 5 di lingkungan perguruan tinggi Indonesia, khususnya di Kota Surabaya.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi Permendikbudristek Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di lingkungan perguruan tinggi Indonesia belum berjalan secara efektif dalam mendorong tercapainya kesetaraan gender sebagaimana diamanatkan SDGs 5. Berdasarkan analisis menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edward III, keempat variabel utama yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi terbukti menghadapi hambatan yang serius dan saling memperlemah satu sama lain. Sosialisasi kebijakan belum membangun kesadaran kolektif yang merata, kapasitas Satgas PPKS belum memadai untuk menangani kompleksitas relasi kuasa, disposisi institusional masih bersifat reaktif terhadap tekanan publik, dan prosedur pelaporan belum memberikan jaminan perlindungan yang nyata bagi korban. Kondisi ini tercermin dari tren kasus kekerasan berbasis gender terhadap perempuan yang melonjak dari 338.496 kasus pada 2021 menjadi 445.502 kasus pada 2024, meskipun regulasi perlindungan perempuan terus diperkuat (Komnas Perempuan, 2025). Temuan menarik ditemukan pada konteks Kota Surabaya yang mencatat Indeks Ketimpangan Gender sebesar 0,128 pada tahun 2023, salah satu yang terendah di Jawa Timur, namun tetap berada dalam provinsi dengan kasus kekerasan seksual tertinggi ketiga secara nasional. Paradoks ini mempertegas bahwa rendahnya indeks ketimpangan gender tidak otomatis menjamin keamanan perempuan di ruang pendidikan tinggi, selama implementasi kebijakan PPKS masih menghadapi hambatan struktural yang belum terselesaikan.

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada penggunaan pendekatan studi kepustakaan (*library research*), sehingga data yang dianalisis bersumber dari dokumen, laporan, dan literatur yang telah tersedia secara publik. Pendekatan ini belum mampu menangkap perspektif langsung dari korban kekerasan seksual di lingkungan kampus maupun dari pelaksana Satgas PPKS yang menjalankan kebijakan di lapangan, sehingga dinamika implementasi yang bersifat kontekstual dan personal belum sepenuhnya tergambarkan dalam penelitian ini.

Penelitian selanjutnya disarankan untuk menggunakan metode yang lebih empiris, seperti wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan korban, anggota Satgas PPKS, dan pemangku kebijakan di perguruan tinggi, maupun studi kasus di beberapa institusi dengan karakteristik berbeda. Pendekatan tersebut diharapkan dapat menghasilkan gambaran implementasi kebijakan PPKS yang lebih komprehensif, kontekstual, dan berbasis pengalaman nyata di lapangan, sehingga dapat memperkuat basis rekomendasi kebijakan yang lebih operasional dan tepat sasaran.

DAFTAR REFERENSI

- Alfirdaus, L. K. (2018). Kebijakan publik berperspektif gender: Tantangan dan peluang di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 21(2), 112–125.
- Badan Pusat Statistik. (2024). Indeks ketimpangan gender provinsi di Indonesia tahun 2022–2024. BPS Indonesia.
-

- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Edward III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia. (2026). *Laporan pemantauan kekerasan di lingkungan pendidikan Januari–Maret 2026*. JPPI.
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. (2020). *Survei nasional kekerasan seksual di perguruan tinggi*. Kemendikbudristek.
- Komnas Perempuan. (2022). *Catatan tahunan kekerasan terhadap perempuan 2021*. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.
- Komnas Perempuan. (2023). *Catatan tahunan kekerasan terhadap perempuan 2022*. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.
- Komnas Perempuan. (2024). *Catatan tahunan kekerasan terhadap perempuan 2023*. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.
- Komnas Perempuan. (2025). *Catatan tahunan kekerasan berbasis gender 2024*. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.
- Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Lingkungan Perguruan Tinggi.
- Siscawati, M., Marthaningrum, I., & Ariyanto, A. (2020). Gender dan institusi pendidikan tinggi di Indonesia: Tantangan implementasi kebijakan kesetaraan. *Jurnal Perempuan*, 25(3), 45–61.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual.
- United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations.
- Universitas Muhammadiyah Surabaya. (2023). *Relasi kuasa dalam kasus kekerasan seksual di perguruan tinggi: Perspektif kajian gender*. Lembaga Kajian Gender UM Surabaya.
- World Health Organization. (2022). *Violence against women prevalence estimates, 2018*. WHO.
- Wulandari, R., Pratiwi, D., & Hidayat, M. (2023). Normalisasi catcalling di lingkungan kampus: Studi kasus perguruan tinggi di Jawa Timur. *Jurnal Administrasi Negara*, 19(2), 134–151.
- Wulandari, R., Pratiwi, D., & Hidayat, M. (2024). Efektivitas Satgas PPKS dalam penanganan kasus kekerasan seksual di perguruan tinggi Indonesia. *Jurnal Kebijakan Publik*, 15(1), 22–38.
- Fitri, EM, Widi Lestari, A., Firdausi, F., & Setiamandani, EDN (2023). Implementasi kebijakan pemerintah tentang pencegahan dan penanganan kekerasan seksual (PPKS) di perguruan tinggi. *Jurnal Kesetaraan Gender dan Inklusi Sosial (GESI)*, 2 (2).
- Indriyany, IA, Hikmawan, MD, & Utami, WK (2021). Gender dan pendidikan tinggi: Studi tentang urgensi kampus berperspektif gender. *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 6 (1), 55–72.
- Simanjuntak, EG, & Isbah, MF (2022). “The new oasis”: Implementasi Permendikbud tentang pencegahan dan penanganan kekerasan seksual di perguruan tinggi. *Jurnal Analisa Sosiologi*, 11 (3).
-