

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Menurut Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak menjelaskan bahwa “Anak merupakan seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”. Selain itu, berdasarkan (Kartono, 2004:35) seorang anak merupakan potensi dan sumber daya manusia bagi pembangunan nasional sehingga memerlukan perlindungan dan pembinaan. Secara umum, dapat dikatakan bahwa anak adalah bagian tak terpisahkan dari kelangsungan hidup manusia, atau sebagai sumber daya manusia bangsa dan negara.

Anak harus mendapatkan perawatan dan kasih sayang dari keluarga atau orang tua, sebagai tempat pertama bagi anak untuk mendapatkan hal tersebut. Masyarakat juga berkewajiban untuk memberikan jaminan terpenuhinya hak asasi anak dan perlindungan sesuai dengan tugas serta tanggung jawabnya. Selain itu, negara memiliki kewajiban menjunjung tinggi hak asasi manusia, termasuk hak asasi anak di dalamnya dengan jaminan perlindungan serta pemenuhan hak anak dalam Undang-undang.

Sebagai sumber daya, warga negara dan harapan bangsa, seorang anak memiliki hak seperti yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak Pasal 9 ayat (1) yaitu “Setiap Anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasan sesuai dengan minat dan bakat”. Pada pasal 15 juga tertulis bahwa

“Setiap Anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik, pelibatan dalam sengketa bersenjata, pelibatan dalam kerusuhan sosial, pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan, pelibatan dalam peperangan dan kejahatan seksual”. Pernyataan tersebut sangat nyata menjelaskan bahwa anak-anak menjadi aset bangsa yang sangat berharga..

Adanya persamaan kedudukan, hak dan kewajiban bagi masyarakat Indonesia untuk memberikan kesetaraan sebagaimana penjelasan dalam Undang-undang Dasar 1945 pasal 28I ayat (2) yang berbunyi, “Setiap orang bebas dari perlakuan yang sifatnya diskriminatif, maka baik laki-laki ataupun perempuan berhak atas kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara”. Namun, terdapat ketimpangan pada pelaksanaan undang-undang dalam kehidupan bermasyarakat, seperti kesenjangan gender dalam sebuah kesempatan dan kendali terhadap sumber daya, ekonomi kekuasaan dan partisipasi politik yang dikutip dari (KemenPPPA, 2017)

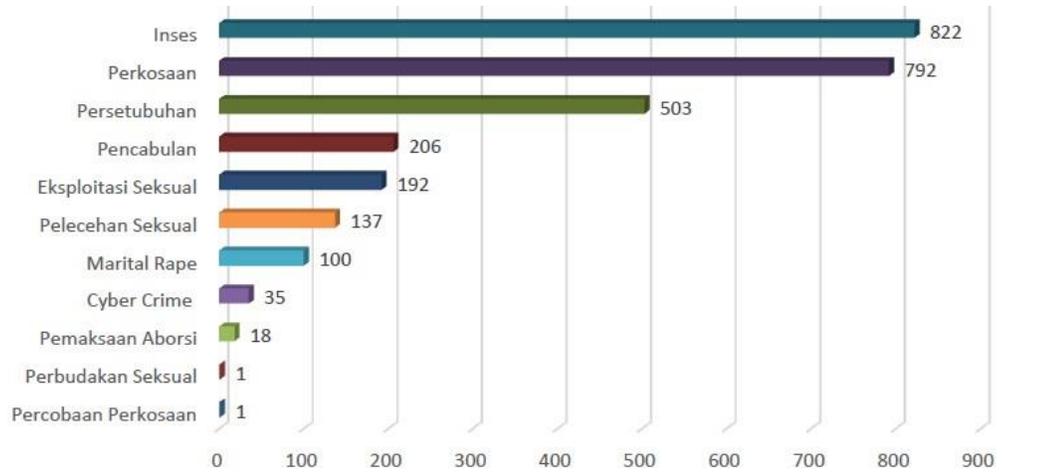
Pengertian kekerasan terhadap anak sebagaimana penjelasan dalam Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 Pasal 13 tentang Perlindungan Anak pasal 1 ayat (15a) yaitu “Kekerasan adalah setiap perbuatan terhadap Anak yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, psikis, seksual, dan/atau penelantaran, termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum.” Berdasarkan penjelasan tersebut, kekerasan yang dilakukan dapat berupa kekerasan fisik, kekerasan seksual, kekerasan emosional atau psikis. Hal tersebut juga termasuk dalam tindakan tertentu seperti

pemaksaan atau perampasan hak asasi manusia secara semena-mena yang dilakukan di depan umum dan atau di lingkungan pribadi/personal.

Kekerasan terhadap anak masih menjadi permasalahan yang kerap terjadi dan sering kita temukan hingga saat ini. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) mendapatkan laporan kasus kekerasan terhadap anak sebanyak 3.928 kasus. Nahar, SH. MSi. selaku Deputi Perlindungan Anak Kementerian PPPA menyebutkan bahwa laporan tersebut diperoleh dari Sistem Informasi Online Perlindungan Perempuan dan Anak (Simfoni PPA) yang dikumpulkan sejak 1 Januari hingga 31 Juli 2020.

Per tanggal 18 Agustus 2020, jumlah kasus kekerasan seksual terhadap anak mengalami kenaikan menjadi 4.833 kasus. laporan tersebut disampaikan paling banyak dari Provinsi Jawa Timur, Kalimantan Timur, Sulawesi Tenggara dan Maluku Utara. Secara detail Nahar menjelaskan laporan yang diterima oleh Simfoni PPPA terdiri dari 68 korban eksploitasi, 73 korban TPPO, 346 korban penelantaran, 979 korban kekerasan psikis, 1.111 korban kekerasan fisik dan 2.556 korban kekerasan seksual yang dikutip dari (Suara.com, 2020). kekerasan seksual menempati posisi pertama sebagai penyumbang terbesar kasus kekerasan terhadap anak di Indonesia.

**Gambar 1.1**  
**Bentuk Kekerasan Seksual Dalam Ranah Personal**



Sumber: *Catatan Tahunan 2020, Komnas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak*

Dapat dilihat dari data tersebut, inses sebanyak 822 kasus sehingga sangat menjulang tinggi dari kasus yang lain. Kasus inses biasanya dilakukan dalam bentuk pemaksaan anal seks ayah kandung terhadap anaknya dan pemaksaan hubungan seksual sadomasokis serta anal seks suami kepada istri. Pada posisi kedua disusul oleh perkosaan sebanyak 792 kasus.

Kasus kekerasan seksual terhadap anak masih menjadi sorotan saat ini, karena jumlah kasus tersebut menempati posisi pertama di tahun 2020 dari kasus kekerasan terhadap anak yang lainnya. Dikutip dari (Agustina, P. W., & Ratri, A. K. 2018) tentang penyebab kekerasan seksual terhadap anak yaitu kurangnya pengawasan orang tua, kurangnya perhatian dan kedekatan orang tua terhadap anak, pengasuhan yang kurang seimbang dan pendidikan seksual dasar anak yang sangat terbatas. Kekerasan seksual akan mengakibatkan anak tersebut sering mimpi buruk, terjadi

perubahan nafsu makan, memperlihatkan tindakan seksual yang aneh atau tidak pantas, rasa percaya terhadap orang lain memudar dan perubahan kepribadian secara tiba-tiba pada kepribadian sang anak.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak pasal 21 ayat (1) menjelaskan bahwa “Negara, Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati pemenuhan Hak Anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran dan kondisi fisik dan/atau mental”. Kewajiban tersebut diperjelas pada ayat (2) dan ayat (3) yaitu negara memiliki kewajiban untuk memenuhi, melindungi dan menghormati Hak Anak dengan merumuskan serta melaksanakan kebijakan di bidang penyelenggaraan perlindungan anak. selain itu, pada Pasal 21 ayat (4) juga dijelaskan bentuk partisipasi Pemerintah Daerah yaitu berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan perlindungan anak di daerah.

Pemerintah Indonesia memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap anak korban kekerasan seksual dengan menerapkan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak secara tegas. Penerapan dan pelaksanaan undang-undang tersebut untuk menjamin kesejahteraan setiap warga negara, termasuk perlindungan terhadap hak seorang anak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang. Selain itu, negara memberikan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi dalam rangka meningkatkan perlindungan terhadap anak. Dengan adanya Undang-undang Nomor

35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, harapannya adalah untuk memperkuat hak-hak seorang anak, perlindungan anak dari segala bentuk kekerasan, mempertegas pemberatan sanksi pidana bagi pelaku kekerasan untuk memberikan efek jera, serta memberikan gambaran langkah secara konkrit untuk pemulihan kondisi fisik, psikis dan sosial anak.

Jawa Timur sebagai salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki penambahan kasus kekerasan terhadap anak di tahun 2020 secara signifikan. berdasarkan pernyataan Dr. Andriyanto, SH. M.Kes. Kepala DP3AK Provinsi Jawa timur yang dikutip dari (JawaPos, 2020) bahwa dari data Sistem Informasi Online Kekerasan Ibu dan Anak (Simfoni) per 20 Agustus 2020 terdapat 933 kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Jawa Timur, dengan rincian 40,94% kekerasan seksual, 33,54% fisik dan 31,72% psikis serta sisanya adalah kekerasan lain. Kepala DP3AK juga menuturkan bahwa 59,91% kejadian kekerasan tersebut berada di rumah tangga dan selebihnya di fasilitas umum.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur memberikan perlindungan terhadap anak korban kekerasan seksual dengan memberikan payung hukum berupa Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. Berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan, maka dilakukan pembaharuan dan menghasilkan Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan yang disahkan oleh DPRD Jawa Timur dan ditetapkan oleh

Gubernur Jawa Timur pada 29 Desember 2012. Penyelenggaraan perlindungan tersebut berdasarkan asas penghormatan hak asasi manusia, kesetaraan dan keadilan gender, perlindungan terhadap hak korban, tidak diskriminatif dan kepentingan terbaik bagi korban. Dari Peraturan Daerah tersebut menetapkan bahwa korban berhak untuk mendapatkan perlindungan dan pendampingan, bantuan hukum, pelayanan kesehatan sesuai kebutuhan medis, pelayanan spiritual, pelayanan psiko sosial, informasi dan pelayanan terpadu.

Sebagai salah satu kota terbesar di Indonesia yang memiliki jumlah penduduk sebanyak 3.158.943 juta jiwa pada tahun 2019 yang dihimpun dari Badan Pusat Statistik Indonesia, Surabaya memiliki potensi tinggi untuk terjadi kekerasan seksual terhadap anak. Kekerasan seksual pada anak merupakan tindak kejahatan terencana oleh seseorang atau kelompok, umumnya dilakukan oleh pihak yang memiliki umur lebih tua dari korban. Terjadinya kekerasan seksual terhadap anak dipengaruhi oleh banyak faktor seperti pornografi yang dapat diakses dengan mudah, lingkungan pertemanan, pengaruh obat-obatan atau narkoba, historis kehidupan dan pengaruh keluarga. Hal tersebut menjadi sorotan Pemerintah Kota Surabaya karena memiliki dampak buruk pada seorang anak penyintas kekerasan seksual.

Adapun inti permasalahan yang ada dalam penelitian ini adalah banyaknya kasus kekerasan seksual pada anak yang terjadi di Kota Surabaya. Seperti yang dilansir dalam berita Radar Surabaya menjelaskan bahwa seorang penjaga makam melakukan kekerasan seksual terhadap anak.

“**Surabaya-** Ismawan, 56, penjaga malam di kompleks pemakaman Mbah Ratu, Krembangan, ditangkap polisi. Pria yang tinggal di gubuk belakang wisata kuliner Krembangan itu diduga mencabuli empat anak dibawah umur. Bahkan, ada dugaan tersangka juga mencabuli enam anak-anak lagi yang usianya 5-10 tahun.

Tersangka diamankan beserta barang bukti pakaian dan alas tidur yang ada di gubuknya. Lebih mencengangkan lagi, dari empat korban yang melapor aksi bejat tersangka ini, dua diantaranya berjenis kelamin laki-laki. Tersangka mengiming-imingi korban dengan jajan, uang, hingga melihat video Tik-Tok menggunakan ponselnya.”  
<https://radarsurabaya.jawapos.com/read/2020/07/10/203490/bersenjatakan-video-tik-tok-kakek-penjaga-makam-ini-cabuli-4bocah>, diakses pada 29 November 2020)

Pemberitaan tersebut menjelaskan bahwa setiap tindak kekerasan seksual terhadap anak dapat dilakukan dengan berbagai macam alasan, modus, dan bisa dilakukan oleh siapapun. Dampak yang diberikan oleh kekerasan seksual terhadap anak juga dituliskan dalam pemberitaan yang sama, yaitu:

“.....Pengungkapan kasus dugaan pedofilia ini bermula ketika dua korban Melati, 8, dan Mawar, 5, mengeluh sakit pada kemaluannya. Orang tua kedua korban menanyakan penyebab sakit tersebut dan mendapat pengakuan telah dicabuli tersangka.”

<https://radarsurabaya.jawapos.com/read/2020/07/10/203490/bersenjatakan-video-tik-tok-kakek-penjaga-makam-ini-cabuli-4bocah>, diakses pada 29 November 2020)

Permasalahan tentang kekerasan seksual pada anak ini merupakan suatu hal yang dapat dikatakan sangat mendesak dan berbahaya, apabila setiap minggu atau bahkan setiap hari, perdetiknya terjadi kekerasan seksual terhadap anak maka akan

mengancam keamanan, keselamatan, dan kenyamanan seorang anak. Seorang anak yang menjadi korban kekerasan seksual akan cenderung menutup diri. Kecenderungan tersebut dikarenakan trauma yang mendalam akibat kekerasan yang dialaminya serta ketidak berdayaan dalam melawan orang yang melakukan kekerasan terhadapnya juga menjadi kecenderungan dalam pemikiran sang anak korban kekerasan seksual tersebut.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Tateki Yoga Tursilarini pada tahun (2017), menyebutkan bahwa dampak sosial jangka panjang yang dirasakan oleh anak korban kekerasan seksual adalah tidak bisa melanjutkan sekolah/putus sekolah, tidak mau bergaul dengan lingkungan sekitar, korban diasingkan karena keluarga tidak bisa menerima kejadian tersebut dengan pemikiran terbuka, diasingkan dan menjadi bahan perbincangan tetangga. Dampak yang dirasakan oleh anak sebagai korban kekerasan seksual dapat terjadi dalam jangka pendek atau bisa dirasakan hingga jangka panjang. Oleh karena itu, dibutuhkan strategi penanganan yang tepat bagi anak korban kekerasan seksual.

Komitmen Pemerintah Kota Surabaya dalam memberikan penanganan tersebut yang dilakukan oleh Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak (DP5A) mengacu pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Selain itu, pelaksanaan penanganan anak korban kekerasan seksual yang merupakan tugas dari DP5A tertulis dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 55 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Pengendalian

Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Surabaya. Secara khusus penanganan tersebut dilakukan oleh Bidang Pengarusutamaan Hak Anak, Perlindungan Perempuan dan Anak sesuai dengan tugas pokok dan fungsi seperti yang tercantum pada Peraturan Walikota Nomor 55 Tahun 2016 yang diantaranya adalah penyiapan bahan upaya perlindungan, pelaksanaan penjangkauan permasalahan dan pelaksanaan pendampingan bagi korban perempuan dan anak yang mengalami permasalahan. Langkah tersebut dilakukan sebagai upaya untuk mendukung kegiatan pencegahan dan penanganan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak di wilayah Kota Surabaya.

Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP5A) Kota Surabaya melakukan penanganan terhadap anak korban kekerasan seksual dengan memberikan pelayanan identifikasi, rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial, pemulangan, bantuan hukum, reintegrasi sosial yang mengacu pada prosedur operasional standar penanganan terhadap anak korban kekerasan tercantum dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Penanganan Anak Korban Kekerasan. Selain itu, upaya Pemerintah Kota Surabaya melalui DP5A dalam melakukan penanganan tersebut juga membentuk Tim Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak sebagai langkah untuk mendukung kegiatan pencegahan dan penanganan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak di wilayah Kota Surabaya.

Langkah tersebut merupakan salah satu strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Surabaya. Akan tetapi strategi yang sudah dilakukan oleh Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Surabaya masih belum maksimal. Hal itu tersebut dibuktikan dengan masih banyaknya kasus kekerasan seksual pada anak yang terjadi di Kota Surabaya sesuai dengan berita yang dikutip oleh penulis diatas. Maraknya kasus kekerasan seksual yang menimpa anak menandakan kurangnya kerjasama antara (DP5A) dengan instansi terkait seperti kepolisian, pekerja sosial atau organisasi lain yang fokus pada kepedulian terhadap perempuan dan anak.

Penelitian ini erat kaitannya dengan peran dan tanggung jawab pemerintah dalam memberikan perlindungan serta penanganan terhadap anak korban kekerasan seksual, sesuai harapan yang tercantum pada setiap pasal Undang-undang Nomor 35 Tahun 2015 tentang Perlindungan Anak. Berdasarkan fenomena yang telah disampaikan peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait **“Strategi Penanganan Anak Korban Kekerasan Seksual Oleh Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Surabaya”**. Peneliti ingin mengetahui bagaimana strategi yang sudah dilakukan oleh DP5A Kota Surabaya dalam memberikan penanganan terhadap anak korban kekerasan seksual dengan menggunakan kajian teori Analisis SWOT. Dalam kajian ini yang akan dibahas oleh penulis adalah kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman yang dimiliki oleh DP5A Kota Surabaya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat diambil perumusan masalah yang akan diteliti oleh peneliti adalah sebagai berikut:

“Bagaimana strategi penanganan anak korban kekerasan seksual oleh Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak” Kota Surabaya?”

## **C. Tujuan**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis strategi penanganan anak korban kekerasan seksual yang dilakukan oleh Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Surabaya

## **D. Manfaat**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Sebagai syarat memperoleh gelar sarjana pada program studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, serta mengetahui tentang strategi program penanganan anak korban kekerasan seksual.

2. Bagi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UPN “Veteran” Jawa Timur

Untuk menambah referensi dan literatur perbendaharaan pada perpustakaan yang dapat digunakan sebagai kajian untuk penelitian yang sejenis,

khususnya pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UPN “Veteran” Jawa Timur

### 3. Bagi DP5A

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan saran serta dapat meningkatkan penanganan pada anak korban kekerasan seksual, sehingga program penanganan dapat menghasilkan hasil sesuai dengan yang telah direncanakan.