

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dalam Pasal 1 Angka (1) ditegaskan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Anak menjadi harapan orang tua untuk dikemudian hari dapat lebih sukses dari orang tua mereka. Oleh karenanya hak-hak anak perlu dipenuhi oleh semua orang tua, terutama hak untuk memperoleh perlindungan dan rasa aman.

Hak-hak anak menurut Konvensi Hak-hak Anak dikelompokkan dalam 4 kategori, yaitu:

1. Hak Kelangsungan Hidup, hak untuk melestarikan dan mempertahankan hidup dan hak memperoleh standar kesehatan tertinggi dan perawatan yang sebaik-baiknya.
2. Hak Perlindungan, perlindungan dari diskriminasi, eksploitasi, kekerasan dan keterlantaran.
3. Hak Tumbuh Kembang, hak memperoleh pendidikan dan hak mencapai standar hidup yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral, dan sosial.

4. Hak Berpartisipasi, hak untuk menyatakan pendapat dalam segala hal yang mempengaruhi anak.

Sebagai perwujudan komitmen pemerintah dalam meratifikasi Konvensi Hak-hak Anak, Pemerintah Indonesia telah mengesahkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada tanggal 22 Oktober 2002 yang secara keseluruhan, materi pokok dalam undang-undang tersebut memuat ketentuan dan prinsip-prinsip Konvensi Hak-hak Anak. Walaupun instrumen hukum telah dimiliki, dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak belum dapat berjalan secara efektif karena masih adanya tumpang tindih antarperaturan perundang-undangan sektoral terkait dengan definisi Anak. Di sisi lain, maraknya kejahatan terhadap Anak di Masyarakat, salah satunya adalah kejahatan seksual, memerlukan peningkatan komitmen dari Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat serta semua pemangku kepentingan yang terkait dengan penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Salah satu tindak criminal adalah kekerasan seksual. Pasal 8 undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga menyebutkan kekerasan seksual meliputi :

- a. pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang yang menetap dalam lingkup rumah tangga tersebut;
- b. pemaksaan hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial dan/atau tujuan tertentu.

Jadi, kekerasan seksual pada anak adalah pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan pada anak baik itu dalam lingkup lingkungan rumah maupun lingkup luar rumah.

Di Indonesia, menurut data Komnas Nasional Perlindungan Anak (Komnas PA) menunjukkan bahwa jumlah pengaduan pada 2010 sebanyak 2.046, di mana 42% di antaranya merupakan kejahatan seksual. Pada 2011 menjadi 2.467 kasus, yang 52% kejahatan seksual. Sementara pada 2012, ada 2.637 pengaduan yang 62% kekerasan seksual. Kemudian meningkat lagi di 2013 menjadi 2.676 kasus, di mana 54% didominasi kejahatan seksual. Pada 2014 sebanyak 2.737 kasus dengan 52% kekerasan seksual. Untuk tahun 2015, terjadi peningkatan pengaduan sangat tajam, ada 2.898 kasus di mana 59.30% kekerasan seksual dan sisanya kekerasan lainnya (<http://news.liputan6.com/read/>).

Menurut Sekretaris Jenderal Komnas PA, Samsul Ridwan 62% kekerasan terhadap anak terjadi di lingkungan terdekat keluarga dan lingkungan sekolah, selebihnya 38% di ruang publik. Bukan hanya itu, predator atau pelaku kejahatan terhadap anak juga dilakukan orang terdekat seperti anak, guru, ayah tiri, abang, keluarga terdekat, tetangga, bahkan penjaga sekolah. Oleh karena itu, baik masyarakat atau lingkungan sekitar harus mulai peduli dengan keadaan sekitar untuk mencegah terjadinya kekerasan seksual tersebut. Selain itu peran pemerintah juga sangat diperlukan untuk meningkatkan kepekaan dan partisipasi masyarakat dalam mencegah kekerasan seksual terhadap anak dan untuk melindungi hak-hak anak untuk mendapatkan keamanan dan keadilan di masyarakat (<http://news.liputan6.com>).

Untuk meningkatkan efektivitas pengawasan penyelenggaraan Perlindungan Anak diperlukan lembaga independen yang diharapkan dapat mendukung Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Perlindungan Anak. Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menjadi Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 juga mempertegas tentang perlunya pemberatan sanksi pidana dan denda bagi pelaku kejahatan terhadap Anak, untuk memberikan efek jera, serta mendorong adanya langkah konkret untuk memulihkan kembali fisik, psikis dan sosial Anak korban dan/atau Anak pelaku kejahatan. Hal tersebut perlu dilakukan untuk mengantisipasi Anak korban dan/atau Anak pelaku kejahatan di kemudian hari tidak menjadi pelaku kejahatan yang sama. Selain itu, dampak buruk yang dialami oleh korban juga perlu menjadi perhatian lebih dari semua stake holder. Sebab dampak tersebut bukan hanya mengenai psikis korban melainkan juga dampak diluar diri korban yaitu dampak yang timbul di lingkungan tempat tinggal korban, seperti pengucilan dari masyarakat sekitar. Oleh karenanya, perlu peran dari pemerintah khususnya dengan didukung semua masyarakat untuk terus melindungi anak korban agar dapat hidup normal kembali seperti semula.

Komitmen pemerintah dalam mewujudkan terpenuhinya hak anak korban kekerasan seksual terwujud dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang system peradilan anak. Dalam Undang-Undang tersebut yang disebut anak korban adalah anak yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang disebabkan oleh tindak pidana. Dalam Pasal 90 (1) Selain hak yang telah diatur

dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 yaitu Anak Korban dan/atau Anak Saksi berhak atas semua perlindungan dan hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, Anak Korban dan Anak Saksi berhak atas:

1. upaya rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial, baik di dalam lembaga maupun di luar lembaga;
2. jaminan keselamatan, baik fisik, mental, maupun sosial; dan
3. kemudahan dalam mendapatkan informasi mengenai perkembangan perkara.

Kebijakan yang paling mendasar untuk menangani masalah kekerasan seksual pada anak adalah dibentuknya Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak (P2TP2A) sebagai lembaga pemerintah yang secara khusus sebagai tempat pendampingan terhadap anak-anak dan perempuan yang mengalami permasalahan sosial utamanya mengenai pelanggaran hak asasi atau kekerasan misalnya: perdagangan manusia, kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan seksual dan penelantaran. Keputusan mengenai pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak (P2TP2A) ini tercantum pada Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 5 Tahun 2010 tentang Panduan Pembentukan dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu, dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa pembentukan dan pengembangan pusat layanan terpadu merupakan kewajiban dan tugas masing-masing daerah termasuk di dalamnya penguatan kelembagaan dan pemenuhan sarana dan prasarana operasional yang berkaitan. Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak (P2TP2A) harus dimiliki tidak hanya dalam taraf Kabupaten/Kota

apabila karena ketentuan tertentu pembentukan juga bisa diadakan di tingkat kecamatan/kelurahan/desa, hal tersebut disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat sekitar. Pusat Pelayanan Terpadu ini dianggap diperlukan karena korban-korban yang mengalami kasus kekerasan seksual memiliki trauma yang beberapa orang trauma itu untuk tidak dapat dikelola dengan baik tanpa ada bantuan dari orang di sekitarnya. Manajemen trauma dianggap diperlukan guna menciptakan kepercayaan diri korban di masa mendatang dalam bersosialisasi dan hidup dalam lingkungannya.

Kabupaten Klaten sebagai kabupaten layak anak merasa perlu melindungi anak dari berbagai bentuk kekerasan terutama kekerasan seksual. Apalagi mengingat kabupaten Klaten telah mendapat tiga kali penghargaan bertaraf nasional dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PP dan PA) Republik Indonesia (RI) sebagai kabupaten layak anak, yang berarti harus selalu berkomitmen untuk memenuhi hak anak dan menjadi kabupaten yang ramah terhadap anak. Penghargaan pertama pada tahun 2012 KLA peringkat Pratama, Tahun 2013 KLA Peringkat Madya dan terakhir tahun 2015 memperoleh trophy yang sama yaitu KLA Peringkat Madya (<http://klatenkab.go.id/>). Dalam pelaksanaan perlindungan anak, Kabupaten Klaten didukung peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Sejak diproklamirkannya Kabupaten Klaten menjadi Kabupaten Layak Anak (KLA) tahun 2010 hingga tahun 2013 kasus kekerasan pada anak masih terbilang tinggi. Tahun 2011 tercatat ada 52 kasus kekerasan pada anak, tahun

2012 dilaporkan 44 kasus, pada tahun 2013 ada 58 kasus, pada tahun 2014 ada 52 kasus kekerasan seksual yang dilaporkan, kemudian di tahun 2015 dan 2016 ada 42 serta 41 kasus kekerasan seksual yang dilaporkan di Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) (<http://berita.suaramerdeka.com/>). Berikut data laporan kekerasan seksual pada anak yang dilaporkan pada Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A).

Tabel 1.1

Data Kasus Kekerasan Seksual pada Anak P2TP2A

Tahun	Jumlah kasus kekerasan seksual pada anak
2011	52
2012	44
2013	58
2014	52
2015	42
2016	41

Sumber: dokumen Laporan per-periode P2TP2A Kabupaten Klaten

Melihat data di atas terdapat penurunan kasus kekerasan seksual yang menimpa anak-anak pada tahun 2015 dan 2016 meskipun jumlahnya tidak terlalu besar. Hal ini dapat diartikan bahwa kinerja dari Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) telah berjalan dengan baik. Namun jika melihat data lain yang ditunjukkan Kementerian Agama terkait jumlah kasus pernikahan dini di Kabupaten Klaten, ada beberapa hal yang harusnya menjadi perhatian lebih bagi Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan

dan Anak (P2TP2A) dalam menjangkau anak korban kekerasan seksual. Berikut data usia nikah Kabupaten Klaten tahun 2015 dan 2016.

Tabel 1.2

Data Usia Pernikahan di Kabupaten Klaten tahun 2015 dan 2016

Tahun	Catin Laki-laki		Catin Perempuan		Jumlah Pernikahan
	<19 th	>19 th	<16 th	>16 th	
2015	113	9178	39	9252	9291
2016	78	8590	19	8649	8668

Sumber: kantor kementerian agama Kabupaten Klaten

Berdasarkan data di atas terlihat tingginya angka pernikahan anak dibawah umur yaitu yang kurang dari usia 19 tahun. Melihat hal tersebut menurut Bapak syukur selaku divisi pencegahan dan pendampingan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) menunjukkan bahwa sebagian besar anak yang menerima kekerasan seksual lebih memilih penyelesaian dengan jalan pernikahan daripada harus melaporkan pada lembaga pemerintah. Sudut pandang semacam inilah yang harus diubah, karena dengan memilih jalan pernikahan maka akan muncul masalah lain yang akibatnya lebih besar lagi. Oleh karena itu, peran dari lembaga pemerintah seperti Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) diperlukan untuk lebih mampu menjangkau masyarakat agar berani melapor ketika mereka diperlakukan dengan tidak baik.

Kasus kekerasan yang menimpa anak-anak yang dilaporkan kepada Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) sebagian

besar adalah kasus kekerasan seksual. Kenyataan itu sungguh memprihatinkan, karena bisa berdampak pada masa depan. Dari awal disahkannya Perda Penyelenggaraan Perlindungan Anak berbasis sistem tahun 2011 hingga saat ini, Perda tersebut belum bisa diimplementasikan dengan maksimal. Karena, element pemerintah belum ada keserasian sistemik dan masih berjalan sektoral mengikuti isu perlindungan anak di Klaten. Dukungan dana dan program perlindungan anak masih sangat minim, dan sebatas proyek. Belum tersedia data dan informasi perlindungan anak yang bisa diakses semua pihak.

Dengan demikian, melakukan penilaian terhadap kinerja merupakan upaya untuk memperbaiki kinerja agar bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Namun, pada kenyataannya penilaian kinerja birokrasi public masih sangat jarang dilakukan. Berbeda dengan organisasi bisnis, yang kinerjanya bisa dengan mudah dilihat dari profitabilitas, yang diantaranya tercermin dari indeks harga saham di bursa. Birokrasi public tidak memiliki tolok ukur yang jelas dan tidak mudah bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan kinerja pelayanan public. Sehingga banyak birokrasi public yang cenderung memiliki kinerja yang kurang baik dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat. Penulis menggambarkan mengenai kinerja P2TP2A dalam menyediakan pelayanan bagi anak korban kekerasan seksual dengan menggunakan 3 konsep yang dipaparkan oleh Levine, 1990 (Tangkilisan, 2005: 170) yakni responsivitas (*responsiveness*), tanggungjawab (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*). Alasan menggunakan 3 konsep dari Levine adalah karena penelitian ini hanya bertujuan menggambarkan kinerja dari P2TP2A dalam

menyediakan pelayanan bagi anak korban kekerasan seksual, bukan untuk melakukan penilaian terhadap kinerjanya. Selain itu, penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif. Berbeda dengan konsep yang ditawarkan oleh Dwiyanto dan para ahli lain, terdapat penilaian kualitas pelayanan yang cenderung menggunakan jenis penelitian kuantitatif.

Penelitian ini menarik karena di Kabupaten Klaten ini telah disediakan wadah untuk menangani kasus kekerasan seksual, akan tetapi hal tersebut tidak mengurangi jumlah anak yang mendapatkan perlakuan tersebut. Selain itu, yang perlu mendapatkan perhatian lebih adalah terkait nasib dari korban kekerasan seksual, mereka sudah menjadi korban akan tetapi sebagian besar lingkungan masyarakat maupun sekolah masih banyak yang menolak mereka dan malah menyalahkan mereka atas kejadian tersebut. Oleh karena itu, penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian terkait “kinerja P2TP2A di Kabupaten Klaten dalam menyediakan pelayanan bagi anak korban kekerasan seksual dilihat dari tiga indikator (akuntabilitas, responsibilitas, dan responsivitas)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka perumusan masalah yang penulis ambil pada penelitian ini adalah

Bagaimana kinerja P2TP2A di Kabupaten Klaten dalam menyediakan pelayanan bagi anak korban kekerasan seksual dilihat dari tiga indikator (akuntabilitas, responsibilitas, dan responsivitas)?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah diatas, maka tujuan dari permasalahan yang ingin dicapai peneliti pada penelitian ini adalah

Untuk mengetahui kinerja P2TP2A di Kabupaten Klaten dalam menyediakan pelayanan bagi anak korban kekerasan seksual dilihat dari tiga indikator (akuntabilitas, responsibilitas, dan responsivitas).

D. Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian dapat digunakan untuk mengetahui kinerja P2TP2A di Kabupaten Klaten dalam menyediakan pelayanan bagi anak korban kekerasan seksual dilihat dari tiga indikator (akuntabilitas, responsibilitas, dan responsivitas).
2. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai pertimbangan bagi P2TP2A dalam peningkatan kinerja penyediaan layanan terkhusus bagi anak korban kekerasan seksual.
3. Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat bagi para pembaca.
4. Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk membantu penelitian selanjutnya yang sejenis.
5. Hasil penelitian digunakan untuk memenuhi tugas akhir guna mencapai gelar sarjana di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik.