

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Collaborative Governance dalam artian sempit merupakan kelompok aktor dan fungsi. Ansell C dan Gash A (2007:559), menyatakan *Collaborative Governance* mencakup kemitraan institusi pemerintah untuk Pelayanan Publik. Sebuah pendekatan pengambilan keputusan, tata kelola Kolaboratif, serangkaian aktivitas bersama di mana mitra saling menghasilkan tujuan dan strategi dan berbagi tanggung jawab dan sumber daya (Davies Althea L Rehema M. White, 2012).

Kolaborasi juga sering dikatakan meliputi segala aspek pengambilan keputusan, Implementasi sampai Evaluasi. Berbeda dengan bentuk kolaborasi lainnya atau interaksi stakeholders bahwa Organisasi lain dan Individu berperan sebagai bagian strategi Kebijakan, *Collaborative Governance* menekankan semua aspek yang memiliki kepentingan dalam Kebijakan membuat persetujuan bersama dengan “berbagi kekuatan”(Taylo Brent and Rob C. de Loe, 2012).

Peran penting memiliki *collaborative governance*, terlebih dalam menangani pandemi Covid-19. Prinsip dari *Collaborative Governance* adalah menekankan kerja sama pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam urusan penyelenggaraan kebijakan publik. Para stakeholder harus mampu merespon dan menyesuaikan apayang dibutuhkan saat ini.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang dimaksud dengan tindak pidana kekerasan seksual adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana sebagaimana

diatur dalam undang-undang ini dan perbuatan kekerasan seksual lainnya sebagaimana diatur dalam undang-undang sepanjang ditentukan dalam undang-undang ini. Substansi dalam undang-undang tindak pidana kekerasan seksual bertujuan untuk mencegah segala bentuk kekerasan seksual, menangani, melindungi, dan memulihkan korban, melaksanakan penegakan hukum dan merehabilitasi pelaku, mewujudkan lingkungan tanpa kekerasan seksual, dan menjamin ketidakberulangan kekerasan seksual. Nomor 12 Tahun 2022 tentang Kekerasan Seksual (UU TPKS) dengan tegas menjadikan segala bentuk hubungan seksual terhadap anak sebagai bentuk KS (Pasal 4 Ayat (2) huruf c). Dengan begitu, ternyata tidak hanya perkosaan dan pelecehan seksual, zina dengan anak (Pasal 34), ikhtilath dengan anak di atas 10 tahun (Pasal 26), liwath dengan anak (Pasal 63 Ayat (3)), dan musahaqah dengan anak (Pasal 64 Ayat (3)) mesti ditambah dalam daftar bentuk KS yang diatur oleh QJ. Adapun masalah mendasar dari keempat jarimah di atas adalah konstruksinya yang merupakan pengembangan dari jarimah ikhtilath, zina, liwath, dan musahaqah. Dipandang bermasalah karena jarimah–jarimah tersebut lebih bernuansa “kerelaan dan saling suka” ketimbang suatu bentuk KS. Artinya, filosofi yang terbangun, baik perumusan jarimah maupun „uqubatnya adalah pelarangan perbuatan, bukan tentang diserangnya kehormatan atau diri korban.

Berbagai kebijakan terkait dengan perlindungan Anak di Indonesia, khususnya tentang kekerasan anak seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, perlindungan anak yang dilaksanakan melalui berbagai program dan kegiatan

diantaranya adalah Kementerian Sosial dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA).

Pelecehan seksual terhadap anak yang merupakan yang merupakan suatu bentuk penyiksaan anak dimana orang dewasa atau remaja yang lebih tua menggunakan anak untuk rangsangan seksual. Bentuk pelecehan seksual anak termasuk meminta atau menekan seorang anak untuk melakukan aktivitas seksual (terlepas dari hasilnya), memberikan paparan yang tidak senonoh dari alat kelamin untuk anak, menampilkan pornografi untuk anak, melakukan hubungan seksual terhadap anak-anak, kontak fisik dengan alat kelamin anak (kecuali dalam konteks non-seksual tertentu seperti pemeriksaan medis), melihat alat kelamin anak tanpa kontak fisik (kecuali dalam konteks non-seksual seperti pemeriksaan medis), atau menggunakan anak untuk memproduksi pornografi anak.

Anak merupakan keturunan sebagai penerus generasi sekaligus amanah yang diberikan oleh Allah SWT kepada setiap orang tua yang keberadaannya dari kehendak Allah SWT dengan melalui proses penciptanya, maka setiap anak yang dilahirkan harus diakui, diyakini dan diamankan. Bahkan berbagai cara dan upaya yang orang tua lakukan agar anak-anaknya tumbuh dan berkembang sebagaimana mestinya. Anak juga merupakan masa depan bangsa dan negara di masa yang akan datang, semakin baik pribadi sang anak semakin baik pula kehidupan masa depan bangsa.

Melalui Intruksi Presiden Nomor 5 tahun 2004 tentang GN-AKSA, Presiden menginstruksikan kepada para menteri, Jaksa Agung, Kapolri, para Kepala Lembaga pemerintahan non kementerian, dan para Kepala Daerah untuk mengambil langkah-langkah sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing masing

untuk mencegah dan memberantas serta mempercepat proses penanganan kejahatan seksual anak dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat dan Dinas Sosial.

Dalam menjalankan tugas dan fungsi dinas sosial sebagai sarana bantuan dalam urusan pemerintahan kewenangan daerah. Salah satunya telah dibentuk Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Dan Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) dalam rangka melaksanakan urusan pemerintah di bidang Pemberdayaan dan Perlindungan anak, serta pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Selanjutnya terbentuklah Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (P2TP2A) sebagai pendamping Perempuan dan anak yang bertugas melakukan upaya *preventif* (Pencegahan) bagi perempuan dan anak korban kekerasan, melakukan upaya *kurative* (Penanganan) bagi perempuan dan anak korban kekerasan, melakukan upaya *rehabilitative* (Pemulihan). Program Gerakan Nasional Anti Kekerasan Seksual terhadap anak (GN-AKSA) yang telah dikeluarkan pemerintah sejak tahun 2014 dan telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Utara sejak tahun 2015. Program GN-AKSA dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kabupaten Aceh Utara bekerjasama dengan beberapa lembaga yang terkait dengan permasalahan ini, seperti Komisi Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KP3A) Kabupaten Aceh Utara, Unit Perlindungan Perempuan dan Anak (PPA) Polres Aceh Utara dan Juga Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) pemerhati perempuan dan anak.

Untuk itu, salah satu cara pemerintah mencegah bertambahnya kasus kejahatan seksual pada anak adalah dengan mencanangkan gerakan nasional yang

melibatkan semua pihak dengan kesadaran bersama bahwa kasus kejahatan seksual pada anak merupakan masalah penting yang perlu mendapatkan prioritas untuk diselesaikan. Gerakan ini dikenal dengan Gerakan Nasional Anti Kekerasan Seksual terhadap Anak (GN-AKSA) di Kabupaten Aceh Utara. (Dinas Sosial Kabupaten Aceh Utara, 2018).

Fenomena yang terjadi yaitu Bahwa kekerasan seksual terhadap anak merupakan kejahatan serius (*serious crimes*) yang semakin meningkat secara signifikan, mengancam dan membahayakan jiwa anak dari waktu ke waktu, merusak kehidupan pribadi dan tumbuh kembang anak serta mengganggu rasa keyamanan, keamanan dan ketertiban masyarakat.

Kekerasan seksual terhadap anak-anak juga menjadi masalah kejahatan kesusilaan atau *moral of enses* dan pelecehan seksual atau *sexual harassment* merupakan dua bentuk pelanggaran atas kesusilaan yang bukan saja merupakan dua bentuk masalah (hukum) nasional suatu negara melainkan sudah merupakan masalah (hukum) semua negara di dunia atau merupakan masalah dlobal. Masalah kejahatan kesusilaan dan pelecehan seksual terhadap anak-anak bukan dominasi merek yang berasal dari golongan ekonomi menengah atau rendah dan apalagi kurang atau tidak berpendidikan sama sekali, melainkan pelakunya sudah menembus semua strata sosial dari strata terendah sampai tertinggi. (file:///C:/Users/ACER/Downloads/20-Article%20Text-135-1-10-20200727.pdf)

Menurut data yang dikumpulkan oleh Pusat Data dan Informasi Komisi Nasional Perlindungan Anak di Indonesia dari tahun 2018 hingga November 2021 di Indonesia tercatat sebanyak 31.859.797 kasus pelanggaran hak anak, yang tersebar di 34 Provinsi dan 179 Kabupaten dan Kota. Sebesar 45-68% dari

pelanggaran hak anak itu merupakan kejahatan seksual terhadap anak.
(www.kpai.go.id, akses 20 Desember 2021)

Sementara itu, menurut data dari komisi Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KP3A) Kabupaten Aceh Utara mencatat jumlah kasus kekerasan terhadap anak terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, seperti yang terdapat dalam tabel 1.1 berikut ini :

Tabel 1.1
Jumlah Kasus Kekerasan Seksual Terhadap Anak di Kabupaten Aceh Utara
Tahun 2018-2021

No	Jenis Kekerasan	Jumlah Kasus Per Tahun			
		2018	2019	2020	2021
1	Perkosaan Anak	29	18	25	2
2	Pelecehan Seksual	2	2	5	9
3	Penganiayaan Anak	5	3	5	8
4	Penculikan/Pembunuhan	1	1	2	1
Jumlah		37	24	37	20

Sumber: KP3A Kabupaten Aceh Utara, 2018

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa jumlah kekerasan terhadap anak dengan berbagai jenisnya yaitu perkosaan anak, pelecehan seksual, penganiayaan anak dan penculikan/pembunuhan di Kabupaten Aceh Utara dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan, terutama kasus kekerasan seksual pada anak seperti perkosaan dan pelecehan seksual anak dengan jumlah kasus pada tahun 2018 sebanyak 37 kasus, hal ini tentu sangat memprihatinkan.

Sejumlah kasus yang terungkap hanya contoh sebagian kecil saja. Masih banyak kasus yang merebak dimasyarakat yang tidak sampai ke ranah hukum dengan alasan malu ataupun takut dengan ancaman pelaku. Fenomena kejahatan seksual menunjukan dunia yang aman bagi anak semakin sempit dan sulit kita temukan. Anak-anak ternyata tidak aman dari berbagai ancaman kejahatan

termasuk kejahatan seksual. Perlindungan hukum yang diberikan Negara belum mampu melindungi anak dari ancaman kejahatan seksual.

Program Gerakan Nasional Anti Kekerasan Seksual Terhadap Anak (GN-AKSA) dinilai sangat penting sebagai upaya promotif dan preventif kejahatan seksual anak. GN-AKSA dilakukan mulai dari lingkungan keluarga, sekolah, dan masyarakat. Di lingkungan keluarga, orang tua memegang peran penting dalam menentukan sikap dan karakter anak. Orang tua harus membekali anak dengan informasi dan pengetahuan yang tepat seputar seks. Pendidikan seks diberikan sejak dini dengan cara dan waktu yang tepat sesuai dengan tingkat perkembangan dan usia kematangan anak. Dengan demikian anak akan mampu mempersiapkan diri dalam menghadapi berbagai ancaman yang akan merugikan masa depannya.

Banyaknya kekerasan Seksual terhadap anak di kabupaten Aceh Utara diakibatkan wilayah Aceh Utara yang terlalu luas sehingga susah terjangkau oleh pemerintah dan masih ada masyarakat yang masih sangat kurang kesadarannya akan akal moral walaupun kita ketahui bahwa Aceh Utara mayoritas masyarakat beragama islam yang begitu kuat serta lemahnya pengawasan orangtua dan masyarakat setempat.

Banyak terjadinya kasus kekerasan seksual pada anak diakibatkan oleh orang-orang terdekat anak tersebut, bahkan masih ada kasus yang ditutupi oleh masyarakat dikarenakan menganggap aib keluarga, walaupun Kabupaten Aceh Utara sangat ketat dengan keagamaan namun masih ada orang-orang yang masih kurang moral, kurangnya Pendidikan agama sehingga terjadinya kasus pelecehan pada anak khususnya anak dibawah umur. Pelaku kekerasan seksual pada anak

dibawah umur yaitu kebanyakan orang-orang terdekat seperti tetangga, saudara, bahkan ayah tiri anak.

Pelecehan anak dibawah umur sangat umum terjadi mereka salah satu mangsa yang paling potensial bagi penjahat seksual dan juga merupakan mangsa yang diincar oleh penjahat pelaku seksual yang memiliki motivasi besar untuk melakukan tindakan anomali ataupun tindakan penyimpangan pada anak yang masih kecil yang belum mengerti akan kejahatan dan sangat mudah untuk dipengaruhi, dibohongi, juga sangat mudah diancam untuk tidak bersuara ke pada orang lain, apalagi permasalahan pelecehan seksual yang dialaminya. Mereka merasa takut untuk menceritakan kepada orang tua atau kepada orang terdekatnya, sehingga anak harus dijaga dan diperhatikan.

Selain itu pemerintah harus memberikan edukasi pertama kali tentang pelecehan seksual karena di dalam masyarakat masih sangat banyak keluarga yang tidak paham tentang pelecehan seksual sehingga negara berkewajiban untuk memberikan edukasi yang efektif terhadap keluarga, pemerintah juga dapat memberikan informasi yang tepat guna seputar gander dan. Kesehatan Reproduksi pada masyarakat baik yang dilakukan dari perorangan maupun secara kelompok dan memberitahukan kepada masyarakat untuk terus mengawasi anak yang meranjak dewasa dengan banyaknya permasalahan kekerasan seks pada anak. Keluarga dan juga orang tua harus mempunyai waktu banyak untuk anak, perhatian orang tua tidak saja pada makan anak namun perhatian untuk menjelaskan pelecehan seksual, memberikan berbagai penjelasan jika ada yang menyentuh anak, membuat anak tidak nyaman boleh untuk berteriak dan meminta pertolongan orang lain.

Yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam bentuk nyata untuk melindungi anak pelecehan seksual. Pemerintah harus bertindak dengan tepat dan cepat untuk mengurus kasus pelecehan dengan cara terjun ke lapangan secara langsung yang tidak hanya berbicara saja. Selain itu diberikan rumah aman bagi anak agar tidak mendapatkan trauma yang berkepanjangan. Namun, untuk rumah aman bagi anak kekerasan seksual belum tersedia di Kabupten Aceh Utara sehingga menjadi kendala dalam penanganan selama ini.

Berdasarkan uraian fenomena diatas penulis ingin mengetahui lebih lanjut mengenai implementasi program Gerakan Nasional Anti Kekerasan Seksual Terhadap Anak di Kabupaten Aceh Utara. Sehingga tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “ *Collaborative Governance* Dalam Penanggulangan Kekerasan Seksual Terhadap Anak (Studi *Collaborative* Antara Dinas Sosial, P2TP2A Dan DP3AP2KB DI Kabupaten Aceh Utara)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses *Collaborative Governance* dalam penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Aceh Utara?
2. Apa saja kendala dalam *Collaboative Governance* dalam penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Aceh Utara?

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah diterapkan diatas, maka yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah :

1. Proses *Collaborative Government* dalam penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak. Sub fokus penelitian ini meliputi *face to face dialog, trust building, commitment to process, shared understanding, intermediate outcomes*.
2. Hambatan *Collaborative Government* dalam penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak. Sub fokus penelitian ini meliputi budaya, institusi dan politik.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan melakukan penelitian ini antara lain :

1. Mengetahui dan menganalisa bagaimana proses *Collaborative Government* dalam penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Aceh Utara.
2. Mendeskripsikan dan menganalisa kendala *Collaborative Governance* dalam penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Aceh Utara.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan tujuan penelitian yang dipaparkan di atas maka manfaat penelitian ini yaitu antara lain :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini dapat menjadi kontribusi bagi dan sebagai referensi dalam mempelajari penyebab terjadinya kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Aceh Utara.
 - b. Menjadi bahan tambahan referensi bagi kalangan teoritis dalam kajian yang sama di masa yang akan datang tentang *collaborative*

governance dalam penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Aceh Utara.

2. Manfaat Praktis

- a. Menjadi masukan bagi lembaga pemerintah, non-pemerintah, masyarakat dan menambah informasi bagi pembaca tentang *Collaborative Government* dalam penanggulangan kekerasan terhadap anak di Kabupaten Aceh Utara.
- b. Mengetahui kendala dalam *collaborative governance* dalam penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak di Kabupate Aceh Utara.