

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kekerasan seksual terhadap anak merupakan salah satu permasalahan sosial yang hingga saat ini masih menjadi perhatian serius di Indonesia. Anak sebagai kelompok yang rentan memiliki keterbatasan dalam melindungi diri serta belum memiliki kematangan secara fisik dan psikologis untuk menghadapi berbagai ancaman yang dapat membahayakan dirinya. Kondisi tersebut menyebabkan anak sering menjadi korban berbagai bentuk kekerasan, termasuk kekerasan seksual. Kekerasan seksual terhadap anak dapat terjadi dalam berbagai bentuk, seperti pelecehan seksual, eksploitasi seksual, pemaksaan hubungan seksual, hingga pemanfaatan anak untuk tujuan pornografi. Tindakan tersebut tidak hanya melanggar norma hukum dan sosial, tetapi juga merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak-hak anak yang dijamin dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia (Somaliagustina & Sari, 2018)

Di Indonesia, kasus kekerasan seksual terhadap anak menunjukkan kecenderungan yang cukup memprihatinkan. Berbagai laporan dari lembaga pemerintah maupun lembaga perlindungan anak menunjukkan bahwa kekerasan seksual merupakan salah satu jenis kekerasan yang paling sering dialami oleh anak. Banyak kasus yang menunjukkan bahwa pelaku kekerasan seksual terhadap anak sering kali berasal dari lingkungan terdekat korban, seperti anggota keluarga, kerabat, tetangga, guru, maupun orang lain yang dikenal oleh korban. Hal ini menunjukkan bahwa kekerasan seksual terhadap anak tidak hanya terjadi di ruang publik, tetapi juga dapat terjadi di lingkungan yang seharusnya menjadi tempat

yang aman bagi anak, seperti rumah dan lingkungan pendidikan (Utami et al., 2025)

Selain itu, permasalahan kekerasan seksual terhadap anak di Indonesia juga dipengaruhi oleh berbagai faktor sosial dan budaya. Salah satu faktor yang memengaruhi adalah masih rendahnya kesadaran masyarakat mengenai pentingnya perlindungan anak dari berbagai bentuk kekerasan. Dalam beberapa kasus, masyarakat masih menganggap bahwa persoalan kekerasan seksual merupakan masalah pribadi atau keluarga sehingga enggan untuk melaporkan kejadian tersebut kepada pihak berwenang. Kondisi ini menyebabkan banyak kasus kekerasan seksual terhadap anak yang tidak terungkap atau tidak mendapatkan penanganan yang semestinya. Di samping itu, stigma sosial terhadap korban juga sering menjadi hambatan dalam proses pelaporan dan penanganan kasus kekerasan seksual (Noviana, 2015)

Dalam upaya menangani permasalahan tersebut diperlukan suatu pendekatan tata kelola yang melibatkan berbagai pihak dalam penanganan permasalahannya. Dalam konteks ini, konsep *collaborative governance* menjadi relevan untuk menjelaskan bagaimana kerja sama antar aktor dapat dilakukan dalam menangani kasus kekerasan seksual terhadap anak. Menurut Ansell dan Gash dalam Sudarmo (2015) memaknai *collaborative governance* sebagai suatu mekanisme tata kelola yang melibatkan aktor pemerintah dan non-pemerintah dalam forum formal yang inklusif, berbasis konsensus, serta berorientasi pada pengambilan keputusan bersama. Kolaborasi dalam perspektif ini menekankan pentingnya dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen terhadap proses, dan pembentukan pemahaman bersama untuk menghasilkan outcomes yang saling menguntungkan.

Kolaborasi dapat dipahami sebagai proses institusional dan sebagai norma filosofis. Sebagai proses, kolaborasi berfungsi mengoordinasikan hubungan antarorganisasi yang memiliki kepentingan berbeda namun tujuan yang saling terkait. Sebagai norma, kolaborasi menjadi landasan nilai yang menuntun interaksi antaraktor berdasarkan prinsip kesetaraan, kepercayaan, transparansi, dan tanggung jawab bersama dalam praktik tata kelola pemerintahan modern.

Kekerasan seksual terhadap anak merupakan setiap perbuatan yang menjadikan anak sebagai objek untuk memperoleh kenikmatan atau kepuasan seksual. Tindakan ini tidak terbatas pada hubungan seksual semata, melainkan mencakup berbagai perilaku yang mengarah pada aktivitas seksual terhadap anak. Bentuk-bentuknya antara lain menyentuh bagian tubuh anak secara seksual, baik dengan maupun tanpa pakaian, melakukan segala jenis penetrasi seksual, termasuk penetrasi ke mulut anak menggunakan anggota tubuh atau benda tertentu; melibatkan atau memaksa anak berpartisipasi dalam aktivitas seksual, dengan sengaja melakukan aktivitas seksual di hadapan anak atau membiarkan anak menyaksikan aktivitas seksual yang dilakukan orang lain, memproduksi, menyebarluaskan, atau menampilkan gambar dan film yang menggambarkan anak dalam pose atau tindakan tidak senonoh, serta memperlihatkan kepada anak gambar, foto, atau film yang menampilkan aktivitas seksual (Noviana, 2015).

Dalam konteks hukum dan kebijakan, perlindungan terhadap anak dari kekerasan seksual telah diatur dalam berbagai regulasi nasional dan daerah. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak menegaskan bahwa anak adalah setiap individu yang belum berusia 18 tahun dan berhak memperoleh perlindungan dari segala bentuk kekerasan dan diskriminasi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual mengatur secara komprehensif mengenai pencegahan, penanganan, perlindungan korban, pemulihan hak korban, serta pentingnya koordinasi lintas sektor antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Menegaskan pentingnya koordinasi lintas sektor dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak sebagai dasar penguatan tata kelola kolaboratif di tingkat daerah.

Peraturan Bupati Langkat Nomor 03 Tahun 2022 tentang Kebijakan Kabupaten Layak Anak yaitu upaya menjamin pemenuhan hak anak untuk melindungi anak dari kekerasan dan diskriminasi, yang mengarah pada pembentukan Kabupaten Layak Anak. Regulasi-regulasi tersebut menunjukkan komitmen pemerintah daerah dalam membangun sistem perlindungan anak yang terintegrasi melalui kerja sama lintas sektor. Namun demikian, keberadaan kebijakan dan kelembagaan belum sepenuhnya menjamin efektivitas penanganan kasus kekerasan seksual terhadap anak di lapangan.

Kolaborasi penanganan kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Langkat dilakukan melalui kerja sama antara Dinas PPKB-PPA dan Polres Langkat yang dituangkan dalam Nota Kesepahaman Nomor 476–1177.5/PPKB-PPA/2021. Dinas PPKB-PPA bertugas memberikan pendampingan dan penanganan korban berdasarkan permintaan resmi kepolisian, dengan memperhatikan prosedur, kondisi korban, batas waktu, serta menjaga kerahasiaan dan menyusun laporan. Sementara itu, Polres Langkat bertanggung jawab mengajukan permintaan pendampingan, menghadirkan korban, serta menyediakan

sarana dan prasarana pendukung. Pengaturan ini menunjukkan koordinasi kelembagaan yang terstruktur dan akuntabel dalam upaya perlindungan korban.

Berdasarkan hasil observasi awal yang dilakukan peneliti melalui pemberitaan media, ditemukan bahwa kasus kekerasan seksual terhadap anak masih terjadi di Kabupaten Langkat. Salah satu kasus kekerasan seksual yang dialami oleh seorang anak di wilayah Kabupaten Langkat. Kasus tersebut sempat menjadi perhatian publik setelah viral di media sosial dan media daring. Kasus tersebut menunjukkan bahwa kekerasan seksual terhadap anak masih menjadi permasalahan yang cukup serius di Kabupaten Langkat. (Sumber: <https://liputan4.com>).

Berdasarkan wawancara awal yang dilakukan peneliti dengan Ibuk Dewi Titin Pujiati, Sebagai Staff di bidang PPA Dinas Pemberdayaan Perempuan serta Perlindungan Anak Kabupaten Langkat, diperoleh informasi bahwa peningkatan “Kasus kekerasan seksual pada anak di Kecamatan Stabat memang mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Banyak kasus yang sebenarnya terjadi di masyarakat tetapi tidak semuanya dilaporkan karena masih adanya rasa takut, malu, atau anggapan bahwa kasus tersebut merupakan aib keluarga.” (Wawancara awal, 25 Desember 2025).

Berkaitan dengan permasalahan yang telah disebutkan, Kasus kekerasan seksual terhadap anak tahun 2024 di Kabupaten Langkat menunjukan bahwa angka kekerasan terus meningkat setiap tahunnya, Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 1. 1
Jumlah Angka Kekerasan Seksual Anak Tahun 2022-2024 di Kabupaten Langkat

No	Kecamatan	2023	2024	2025	Jumlah
1.	Bahorok	7	2	7	16
2.	Salapian	2	0	6	8
3.	Kutambaru	1	0	5	6
4.	Sirapit	0	2	6	8
5.	Kuala	10	4	9	23
6.	Selesai	10	20	10	40
7.	Sei Bingai	6	7	6	19
8.	Binjai	6	12	5	23
9.	Stabat	10	22	25	57
10.	Wampu	6	12	5	23
11.	Hinai	4	10	6	20
12.	Secanggang	7	8	4	19
13.	Sawit Seberang	0	2	3	5
14.	Batang Seangan	3	2	8	13
15.	Padang Tualang	3	13	5	21
16.	Tanjung Pura	7	9	6	22
17.	Babalan	5	6	7	18
18.	Gebang	6	15	3	24
19.	Berandan Barat	0	0	2	2
20.	Sei Lapan	9	4	6	19
21.	Pangkalan Susu	4	9	4	17
22.	Besitang	4	5	3	12
23.	Pematang Jaya	0	1	1	2
Total		108	165	142	417

Sumber : Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana & PPA Langkat

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas menunjukkan Kecamatan Stabat tercatat sebagai wilayah dengan jumlah kasus tertinggi di kabupaten langkat, diikuti oleh Kecamatan Selesai dan Kuala, sementara beberapa Kecamatan lainnya memiliki angka kasus yang relatif lebih rendah. Data tersebut mengindikasikan bahwa kekerasan seksual terhadap anak masih menjadi persoalan yang membutuhkan perhatian serius dan penanganan terpadu, khususnya di wilayah dengan angka kekerasan seksual yang tinggi.

Tabel 1. 2
Data Jenis-Jenis Kasus Kekerasan Anak di Kecamatan Stabat

No	Jenis Jenis kasus Kekerasan	2023	2024	2025
1.	Fisik	2	5	2
2.	Seksual	6	14	21
3.	Kdrt	1	1	2
4.	Trafficking	0	0	0
5.	Penelantaran	1	0	0
6.	Lainnya	0	2	2
Total		10	22	25

Sumber : Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana & PPA

Langkat

Berdasarkan Tabel 1.2 Data Kekerasan Anak di Kecamatan Stabat, terlihat bahwa jumlah kasus kekerasan terhadap anak mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2023 tercatat sebanyak 10 kasus, kemudian meningkat menjadi 22 kasus pada tahun 2024, dan kembali meningkat secara signifikan menjadi 25 kasus pada tahun 2025. Jenis kekerasan yang paling dominan adalah kekerasan seksual, yaitu sebanyak 6 kasus pada tahun 2023, 14 kasus pada tahun 2024, dan meningkat menjadi 21 kasus pada tahun 2025. Selain itu, kasus kekerasan fisik juga menunjukkan peningkatan, dari 2 kasus pada tahun 2023 menjadi 5 kasus pada tahun 2024, meskipun pada tahun 2025 mengalami penurunan menjadi 2 kasus.. Sementara itu, kasus KDRT, penelantaran, dan kategori lainnya tercatat dalam jumlah yang relatif lebih sedikit, serta tidak ditemukan kasus trafficking selama periode tersebut. Data ini menunjukkan bahwa kekerasan seksual terhadap anak masih menjadi permasalahan yang cukup serius di Kecamatan Stabat sehingga memerlukan penanganan yang lebih efektif melalui kerja sama berbagai pihak.

Meskipun telah tersedia berbagai regulasi baik di tingkat nasional maupun daerah yang mengatur mengenai perlindungan anak, serta telah dibangun

mekanisme kerja sama antar lembaga dalam penanganan kasus kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Langkat, kenyataannya kasus kekerasan seksual terhadap anak masih terus terjadi dan bahkan menunjukkan kecenderungan meningkat dari tahun ke tahun.

Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antar aktor pemerintahan mengenai kekerasan seksual terhadap anak merupakan permasalahan serius yang membutuhkan perhatian berbagai pihak. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk memahami secara lebih mendalam fenomena mengapa angka kekerasan seksual tetap meningkat meskipun telah dilakukan kolaborasi antar pihak terkait di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah merupakan penjelasan isu yang akan dibahas dalam Penelitian ini yang dijabarkan dalam bentuk pertanyaan. Rumusan masalah berdasarkan fenomena-fenomena yang dipaparkan dalam latar belakang penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses *Collaborative Governance* dalam penanganan kekerasan seksual anak di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat yang meliputi, dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan hasil sementara?
2. Apa saja faktor-faktor yang menjadi Penghambat *Collaborative Governance* Dalam Penanganan Kekerasan Seksual di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat?

1.3 Fokus Penelitian

Untuk menentukan fokus penelitian dan mendapatkan data yang tepat dan akurat tentang elemen yang harus diteliti, perlu ditetapkan garis besar penelitian. Ini akan menunjukkan seberapa besar lingkup masalah penelitian. Fokus dalam penelitian adalah :

1. Menjelaskan proses *Collaborative Governance* Dalam Penanganan Kekerasan Seksual Terhadap Anak di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat difokuskan pada lima proses kolaborasi yaitu: dialog tatap muka (face-toface), membangun kepercayaan (trust building), membangun komitmen terhadap proses (commitment to the process), berbagi pemahaman (shared understanding), dan hasil sementara (intermediate outcome).
2. Faktor-faktor Penghambat Dalam *Collaborative Governance* Dalam Penanganan Kekerasan Seksual Terhadap Anak di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat meliputi, rendahnya kesadaran masyarakat, lambatnya penanganan kasus, kasus tidak diselesaikan secara tuntas.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini berdasarkan fokusnya adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui proses *Collaborative Governance* dalam penanganan kekerasan seksual seksual terhadap anak di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat.
2. Mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat *Collaborative Governance* Dalam Penanganan Kekerasan Seksual Anak di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Dapat menambah pengetahuan dalam bidang Ilmu Administrasi Publik, khususnya *Collaborative Governance* Dalam Penanganan Kekerasan Terhadap Anak di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat, dan dapat menjadi bahan referensi dalam penulisan karya ilmiah yang selanjutnya.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran baru dalam pengembangan ilmu administrasi publik terkait *collaborative governance* agar dapat memperkuat dasar pengetahuan dan meningkatkan kinerja dalam melakukan proses *collaborative governance*.