

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Suatu bangsa dan negara memberikan anak kedudukan yang sangat penting dalam keberlangsungan hidup suatu negara. Demi menyiapkan generasi penerus bangsa, anak merupakan aset utama yang menentukan maju dan mundurnya negara. Oleh karena itu setiap anak perlu mendapatkan kesempatan seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang baik secara jasmani, rohani dan sosial. Agar mereka dapat berkembang dengan sehat serta dalam keadaan bebas dan bermartabat. Anak harus dilindungi, anak berhak untuk hidup dan berkembang serta bebas dari segala bentuk kekerasan dan diskriminasi. Sebagaimana bunyi pasal 28 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yaitu: “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.”<sup>2</sup>

Untuk memberikan perlindungan terhadap anak, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Tujuan diberlakukannya Undang-Undang tersebut adalah untuk memberikan jaminan anak atas hak-hak kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, serta perlindungan kekerasan dan

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 28 B ayat (2)

diskriminasi terhadap anak sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945.<sup>3</sup>

Berdasarkan pertimbangan jumlah kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Batu yang masih banyak, dan perlindungan serta pelayanan terhadap korban sudah dilakukan namun belum maksimal, maka pada tahun 2013 Pemerintah Kota Batu menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan. Tujuan di berlakukannya peraturan daerah ini adalah untuk menjelaskan mengenai mekanisme atau penyelenggaraan perlindungan bagi perempuan dan anak korban kekerasan yang dapat memudahkan korban serta penyelenggara dalam melaksanakannya.

Berdasarkan pasal 8 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 dijelaskan bahwa penyelenggaraan perlindungan korban dilakukan secara terpadu dalam wadah Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak atau disingkat menjadi P2TP2A. Dimana lembaga tersebut diberikan wewenang untuk memberikan pelayanan terhadap perlindungan korban kekerasan dan pencegahan terjadinya kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Batu.

Walaupun sudah ada Undang-Undang yang menjadi dasar bagi perlindungan anak, serta adanya ancaman pidana bagi pelaku kekerasan terhadap anak, namun masih saja terjadi kekerasan terhadap anak khususnya di Kota Batu. Sebagaimana dapat dilihat dari data berikut:

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tentang Perlindungan Anak

Tabel 1.1

Jumlah kasus kekerasan di Kota Batu Tahun 2016-2020

NO	TAHUN	JUMLAH KASUS
1.	2016	11 kasus
2.	2017	9 kasus
3.	2018	31 kasus
5.	2019	24 kasus
6.	2020	11 kasus

Sumber: Berdasarkan data P2TP2A Kota Batu

Masih adanya kasus kekerasan seksual terhadap anak di Kota Batu dengan jumlah korban yang melapor cukup banyak, hal ini tentu saja harus menjadi perhatian Pemerintah Kota Batu terutama dalam hal implementasi Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013. Dimana sebenarnya sudah tertulis jelas dalam Pasal 6 Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 menyatakan bahwa Pemerintah Kota Batu berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan upaya pencegahan terjadinya kekerasan, dalam bentuk:

- a. Mengumpulkan data dan informasi tentang perempuan dan anak korban kekerasan serta peraturan perundang-undangan.
- b. Melakukan pendidikan tentang nilai-nilai anti kekerasan terhadap perempuan dan anak.

- c. Melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan.
- d. Melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan.<sup>4</sup>

Menurut pada kenyataannya, ada beberapa pelaku tindak kekerasan mengaku tidak mengetahui tentang peraturan yang mengatur terkait tindakan kekerasan. Sehingga mereka merasa aman dan tidak mendapatkan ancaman hukuman apabila melakukan tindak kekerasan.<sup>5</sup> Hal ini membuktikan bahwa masih kurangnya edukasi terhadap seluruh lapisan masyarakat tentang larangan dan ancaman hukuman pada pelaku tindak kekerasan. Sebagaimana jika dilihat dari isi pasal 6 huruf (b) dan (c) mengenai melakukan pendidikan tentang nilai-nilai anti kekerasan terhadap perempuan dan anak belum terlaksana dengan baik. Sehingga implementasi dari Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 ini diperkirakan masih belum maksimal dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan uraian diatas mengenai kasus kekerasan pada perempuan dan anak yang masih banyak terjadi, kurangnya edukasi kepada masyarakat luas terkait kekerasan terhadap perempuan dan anak, sehingga perlu adanya perhatian khusus dari pemerintah Kota Batu khususnya dalam hal pendidikan tentang nilai-nilai anti kekerasan terhadap perempuan dan anak yang dimuat di Peraturan

---

<sup>4</sup> Peraturan Daerah Kota Batu No 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan

<sup>5</sup> Berdasarkan wawancara dengan Ibu Ibu Sayekti Pribadiningtyas, S.Psi, Mpd Psikolog pada tanggal 21 November 2022 Pukul 11.40 WIB bertempat di Puskesmas Pesanggrahan.

Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan. Oleh karena itu peneliti akan mengkaji lebih lanjut dalam sebuah penelitian yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan”

#### B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Masyarakat Kota Batu banyak yang masih belum mengerti tentang hal-hal terkait kekerasan terhadap perempuan dan anak
2. Masyarakat Kota Batu banyak yang belum mendapatkan pendidikan anti kekerasan serta sosialisasi terkait kekerasan terhadap perempuan dan anak
3. Peran P2TP2A sebagai lembaga yang mempunyai kewajiban untuk memberikan pendidikan anti kekerasan serta sosialisasi terhadap masyarakat seperti yang diatur dalam Pasal 6 Ayat 1 Huruf b dan c Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 belum dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat sehingga implementasi Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan di Kota Batu belum dijalankan dengan baik

#### C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka penulis memberikan pembatasan masalah pada penelitian ini. Penelitian dibatasi pada implementasi

terhadap Pasal 6 ayat (1) huruf b dan huruf c Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan menyatakan bahwa Pemerintah Kota Batu berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan upaya pencegahan terjadinya kekerasan, dalam bentuk:

- b. Melakukan pendidikan tentang nilai-nilai anti kekerasan terhadap perempuan dan anak.*
- c. Melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan.*

#### D. Rumusan Masalah

Setelah mengetahui latar belakang seperti yang telah dijelaskan, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Pasal 6 Ayat (1) huruf b telah diimplementasikan?
2. Apakah Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Pasal 6 Ayat (1) huruf c telah diimplementasikan?
3. Apakah kendala yang dihadapi dan solusi yang dapat diambil dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di Kota Batu?

#### E. Tujuan Penelitian

Setelah mengetahui rumusan masalah tersebut, dapat dikemukakan tujuan pembahasan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013

Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Pasal 6 Ayat (1) huruf b telah diimplementasikan.

2. Untuk mengetahui apakah Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Pasal 6 Ayat (1) huruf c telah diimplementasikan.
3. Untuk mengetahui apakah kendala yang dihadapi dan solusi yang dapat diambil dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di Kota Batu.

#### F. Kegunaan Hasil Penelitian

##### 1. Secara Teoritis

Manfaat secara teoritis dalam penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta menambah pengetahuan dan pengembangan keilmuan pemerintahan dalam ketatanegaraan. Terutama terkait dengan implementasi peraturan daerah terkait kekerasan. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan rujukan penelitian berikutnya yang relevan

##### 2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada para pihak terkait, diantaranya yaitu:

###### a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Serta dapat dijadikan bahan evaluasi bagi perumusan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2

Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak. Supaya tidak lagi ada pertentangan norma hukum di dalam peraturan-peraturan pemerintah berikutnya.

b. Bagi Masyarakat

Bagi masyarakat umum, adapun harapan dari peneliti adalah memberikan informasi dan menambah ilmu pengetahuan terutama dalam bidang pembentukan peraturan Perundang-undangan.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tambahan baik dijadikan rujukan dan sebagai bahan perbandingan untuk penelitian selanjutnya.

G. Penegasan Istilah

Untuk menghindari kesalahan dalam pengertian penelitian yang berjudul.

“Implementasi Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di Kota Batu”, penulis akan memberikan penegasan istilah sebagai berikut:

1. Implementasi

Implementasi adalah kata serapan yang berasal dari kata bahasa Inggris “implement” dengan arti melaksanakan. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktifitas, tapi juga suatu keinginan yang

terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.<sup>6</sup> Jadi, implementasi merupakan suatu pelaksanaan dari rencana yang sudah disusun sebelumnya.

## 2. Peraturan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Bersama Kepala Daerah.

## 3. Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di Kota Batu

Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 mengatur tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di Kota Batu. Tujuan dibentuk Peraturan Daerah ini tertera dalam pasal 3, yakni untuk memberikan perlindungan dan pelayanan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan yang berbasis gender dan kepentingan terbaik bagi anak yang terjadi di rumah tangga dan/atau publik.<sup>7</sup>

Mengingat tujuan tersebut, salah satu langkah yang dapat diterapkan untuk melindungi anak dan perempuan adalah dengan memberikan pencegahan terjadinya kekerasan. Sehingga dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b dan c, menyatakan bahwa Pemerintah Kota Batu berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan upaya pencegahan terjadinya kekerasan dalam bentuk:

---

<sup>6</sup> Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Grasindo, Jakarta:2002. Hal 70

<sup>7</sup> Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan

- d. *Melakukan pendidikan tentang nilai-nilai anti kekerasan terhadap perempuan dan anak.*
- e. *Melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan.*

Lembaga yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan perlindungan adalah lembaga P2TP2A sebagaimana yang telah diatur oleh pasal 8 ayat (1) Peraturan daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 yang berbunyi: *“Penyelenggaraan perlindungan terhadap korban dilakukan secara terpadu dalam wadah Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak atau P2TP2A”*

#### 4. Penyelenggaraan

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, penyelenggaraan adalah pemeliharaan; pemiaraan. Penyelenggaraan juga diartikan sebagai proses, cara, perbuatan menyelenggarakan dalam berbagai arti.<sup>8</sup>

#### 5. Perlindungan

Secara umum pengertian perlindungan berarti segala upaya, tindakan atau perbuatan yang dilakukan untuk memberikan rasa keamanan, mencegah dari bahaya atau berbagai hal yang dapat menyebabkan kerugian yang tidak diinginkan. Ditinjau dari asal katanya, yaitu lindung berarti menempatkan diri dibalik atau dibawah sesuatu agar tidak terlihat, tidak terkena panas, hujan dan

---

<sup>8</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008) halaman 35

sebagainya, berada di tempat yang aman supaya terlindung dari sesuatu. Melindungi dapat berarti menutup supaya tidak terlihat, tampak, terkena panas, angin dan sebagainya, menjaga, merawat, memelihara, menyelamatkan, memberi pertolongan dan sebagainya supaya terhindar dari marabahaya. Perlindungan dapat berarti tempat berlindung, hal atau perbuatan, proses atau cara untuk melindungi sesuatu.<sup>9</sup>

#### 6. Anak

Dalam hal kesejahteraan anak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, memberikan pengertian anak adalah seorang yang belum mencapai 21 tahun dan belum pernah kawin. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, menyatakan bahwa anak adalah seorang yang belum berusia 18 tahun termasuk anak yang masih dalam kandungan. Pengertian yang serupa juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 1 angka 5 memberikan pengertian anak adalah manusia yang berusia 18 tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya.<sup>10</sup>

#### 7. Korban

Korban adalah orang-orang yang baik secara individu maupun kolektif

---

<sup>9</sup> Rahman Amin, *Hukum Perlindungan Anak dan Perempuan di Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit DEEPublish(Group Penerbitan CV Budi Utama)) halaman 1

<sup>10</sup> *Ibid*, hal 4

telah menderita kerugian, termasuk kerugian fisik atau mental, emosional, ekonomi, atau gangguan substansial terhadap hak-haknya yang fundamental melalui perbuatan atau komisi yang melanggar hukum pidana di masing-masing negara, termasuk penyalahgunaan kekuasaan.<sup>11</sup>

#### 8. Kekerasan

Menurut pasal 89 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, menyebutkan bahwa membuat orang pingsan atau tidak berdaya disamakan dengan menggunakan kekerasan. Pingsan merupakan kondisi dimana orang tidak sadarkan diri dan tidak berdaya dapat diartikan sebagai tidak memiliki kekuatan dan tenaga yang diperlukan untuk melakukan sesuatu.<sup>12</sup>

#### H. Sistematika Pembahasan Skripsi

Untuk memberikan gambaran secara garis besar isi dari penelitian, maka peneliti melakukan perencanaan yang disusun secara sistematis. Secara keseluruhan penelitian ini dibagi menjadi 5 Bab, dengan rincian sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, berisi uraian mengenai latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, sistematika pembahasan.

Bab II Landasan Teori, berisi uraian mengenai teori-teori dasar yang digunakan berdasarkan masalah pokok yang diteliti. Diantaranya adalah teori anak, teori kekerasan, lembaga P2TP2A. bab ini juga memuat penelitian terdahulu dan hipotesis.

---

<sup>11</sup> Muladi, *Ham dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana*, (Bandung : Refika Aditama, 2005) halaman 108

<sup>12</sup> Pasal 89 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Bab III Metode Penelitian, berisi uraian mengenai jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran penelitian, populasi, sampel, teknik pengambilan sampel, teknik pengumpulan data, instrument penelitian, uji validitas, uji reliabilitas, dan teknik keabsahan data

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi hasil olah data penelitian beserta deksripsinya.

Bab V Penutup, berisi uraian tentang kesimpulan secara ringkas mengenai seluruh penemuan penelitian yang berhubungan dengan masalah penelitian, dan saran yang ditujukan untuk reverensi pemerintah, masyarakat dan peneliti selanjutnya. Tentang bagaimana langkah-langkah selanjutnya yang dapat dilakukan pihak terkait dengan hasil penelitian