BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 1 Tentang Perlindungan Anak, anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Anak merupakan aset bangsa, sebagai bagian dari generasi anak berperan sangat strategis sebagai penentu suksesnya suatu bangsa. Indonesia merupakan salah satu dari 192 negara yang telah meratifikasi Konvensi Hak Anak (*Convention on the Right of the Children*) pada tahun 1990. Dengan meratifikasi konvensi ini, Indonesia memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak anak bagi semua anak tanpa kecuali.[1]

Salah satu hak anak yang perlu mendapat perhatian dan perlindungan adalah hak anak-anak yang menjadi korban persetubuhan di bawah umur. Kejahatan seksual terhadap anak masih menjadi masalah serius dan ini merupakan bencana sosial yang meresahkan masyarakat. Angka kekerasan seksual terhadap anak setiap tahun mengalami peningkatan. Kondisi ini menuntut adanya perlindungan terhadap anak. Salah satu penyebab utama munculnya kejahatan seksual terhadap anak di Indonesia adalah kurangnya pendidikan, pengajaran, sifat apatis dari orang tua untuk menjaga, pemahaman dan penanaman nilai-nilai keagamaan masyarakat dan adanya kemudahan untuk mengakses konten pornografi. Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan

[1] Andi Hamzah, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, (Jakarta: PT Ghalia Indonesia, 2001), hlm. 62.

melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara. Berkaitan dengan perkembangan perlindungan hak-hak asasi manusia. Hak-hak anak menjadi perhatian dan diakui bahwa hak-hak anak merupakan Hak Asasi Manusia (HAM). Konvensi hak-hak anak (*Declaration on the Rights of Child*) yang dideklarasikan dalam sidang umum PBB 26 Januari 1990 yang menetapkan bahwa :

"Semua anak tanpa pengecualian ataupun memiliki hak yang tercantum dalam deklarasi, tanpa perbedaan atau diskriminasi atas dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, bangsa, agama, paham politik lainnya, asal kebangsaan atau asal sosial, kekayaan, kelahiran dan status dari dirinya sendiri atau dari keluarganya."

Konvensi hak anak terdiri dari 54 (lima puluh empat) Pasal yang berdasarkan materi hukumnya mengenai hak-hak anak dan mekanisme implementasi hak anak oleh Negara peserta yang meratifikasi Konvensi Hak Anak. Materi hukum hak-hak anak dalam Konvensi Hak Anak tersebut dapaat dikelompokkan dalam 4 (empat) katergori hak-hak anak,yaitu :

1. Hak terhadap kelangsungan hidup (*Survival right*), yaitu hak-hak anak dalam konvensi hak anak yang meliputi hak-hak anak untuk melestarikan dan mempertahankan hidup (*The Rights of Life*) dan hak untuk memperoleh standat kesehatan yang tertinggi dan perawatan sebaik-baiknya. 25 Mukadimah Konvensi Hak-Hak Anak

2. Hak terhadap perlindungan (*Protection Rights*), yaitu hak-hak, anak dalam konvensi hak anak yang meliputi hak perlindungan dari diskriminasi, tindak kekerasan dan keterlantaran bagi anak yang telah mempunyai keluarga dan bagi anak-anak pengungsi.

3. Hak untuk tumbuh kembang (*Development Right*), yaitu hak-hak anak dalam konvensi hak anak yang meliputi segala bentuk pendidikan (formal non formal) dan hak untuk mencapai standar hidup yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan fisik anak.

4. Hak anak untuk berpartisipasi (*Participation Right*) yaitu hak-hak anak dalam konvensi hak anak yang meliputi hak anak untuk menyatakan pendapat dalam segala hak yang mempengaruhi anak.[2]

Dari beberapa hak di atas di jelaskan juga di Alqur'an tentang hak-hak anak untuk hidup yaitu:

وَإِذَا الْمَوْءُودَةُ سُئِلَتْ (٨)بِأَيِّ ذَنْبٍ قُتِلَتْ (٩)

Artinya: "Dan apabila bayi perempuan yang dikubur hidup-hidup ditanya, karena dosa apa dia dibunuh?"(QS. At-Takwir [81]: 8-9).[3]

Anak adalah anugerah yang harus dijaga dan dilindungi bahkan dalam Alqur'an menyatakan bahwa anak salah satu sebagai perhiasan dunia

الْمَالُ وَالْبَنُونَ زِينَةُ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَالْبَاقِيَاتُ الصَّالِحَاتُ خَيْرٌ عِنْدَ رَبِّكَ ثَوَابًا وَخَيْرٌ أَمَلا (٤٦)

[2] Bagir Manan, *Peradilan Anak di Indonesia*, (Bandung: Mandar Mju, 1997), hlm.86.

[3] Departemen Agama RI, *Al Qu'ran dan Terjemahan*, (Bandung: CV Darus Sunah, 2015), hlm.586.

Artinya: “Harta dan anak-anak adalah perhiasan kehidupan dunia tetapi amal kebajikan yang terus menerus adalah lebih baik pahalanya di sisi Tuhanmu serta lebih baik untuk menjadi harapan.”(QS. Al-Kahfi [18]: 46).[4]

Ayat ini mengabarkan kepada kita semua bahwasanya anak merupakan perhiasan yang harus dijadikan jalan bagi orang tua untuk melakukan amal shaleh yang akan mengantarkan kepada rida Allah SWT, jika orang tua tidak mampu memperlakukan anak dengan cara yang tidak baik layaknya sebagai perhiasan yang tidak mengundang pahala dan ridha Allah swt maka kehadiran anak akan berubah menjadi sebuah cobaan. Dalam hal ini anak mempunyai hak terhadap perlindungan baik dari orang tua , instansi atau pejabat pelayanan publik.

Menurut Nurul Fitri, SKM., Kepala Seksi Perlindungan Perempuan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak-anak Provinsi Kalimantan Selatan, dikatakan kekerasan terhadap perempuan dan anak, sering berupa pemerkosaan (yang sering kita dengar dan saksikan di media masa dan lainnya) kekerasan, dalam rumah tangga, perdagangan anak, perempuan atau anak, pelecehan seksual, penculikan, penganiayaan dan perampokan, bahkan ada pembunuhan. “Perempuan atau anak merupakan sosok yang lemah, terhadap perilaku kekerasan, sehingga perlu dilindung’’.

Fakta kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Banjarmasin berdasarkan data kekerasan di tahun 2019 mulai Januari sampai dengan Juni untuk Kalimantan Selatan, korban anak-anak sebanyak 57 orang dan perempuan

[4] *Ibid.*, hlm. 299.

33 orang. Itu yang terlaporkan sedangkan yang tidak terlaporkan masih banyak lagi. Jadi totalnya adalah 90 orang.[5]

Menurut Bapak Riku Ijami, SKM, M.Kes., Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) Provinsi Kalimantan Selatan, dikatakan bahwa kekerasan seksual yang ada di Provinsi Kalimantan Selatan yaitu berupa pemerkosaan di bawah umur, baik itu pemerkosaan orang tua kepada anak kandung sendiri yang dilakukan berulang kali oleh ayah kandung sampai bagian intim anak bengkak dan pendarahan, bahkan persetubuhan soldom. Peranan dari UPTD Perlindungan Perempuan dan Anak ini mempunyai kendala dalam menangani kasus ini, kendala yang terjadi yang menyebabkan program kerja terkendala dalam menanggulangi kasus persetubuhan lawan jenis di bawah umur ini disebabkan mitra kerja dari UPTD Perlindungan Perempuan dan Anak, dan ini merupakan masalah yang harus ditindak lanjuti agar penanganan kasus bisa berjalan dengan baik dan lancar, ungkap beliau pada saat obsevasi awal di kantor UPTD Perlindungan Perempuan dan Anak Provinsi Kalimantan Selatan.[6]

Maraknya aksi kekerasan yang akhir-akhir ini terjadi pada anak perempuan, baik berupa kekerasan fisik, psikis, maupun seksual. Untuk memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap anak dan perempuan, bentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA), negara ditingkatkan layanan bagi korban kekerasan, negara bertanggung jawab untuk memberikan layanan perlindungan terhadap perempuan dan anak yang

[5] Junaidi, "Perempuan dan Anak Rentan terhadap Kekerasan", diakses dari http://m.rri.co.id/banjarmasin/post/, pada tanggal 03 Maret 2020 pukul 13.10.

[6] Riku Ijami, Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) Kalimantan Selatan, *Wawancara Pribadi*, Banjarmasin, 27 Februari 2020.

menjadi korban kekerasan. Salah satunya dengan Lembaga Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) yang diatur melalui Peraturan Menteri PPPA Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan UPTD PPA. Tercatat hingga September 2019, UPTD PPA terbentuk di 20 Provinsi dan 36 K abupaten/kota dengan jumlah 30 unit. Sekitar 4500-5000 kasus berhasil tertangani oleh UPTD PPA hingga tahun 2019. Urgensi UPTD PPA adalah mendekatkan layanan dengan masyarakat. Selain itu, UPTD PPA juga harus berjejaring dengan unit-unit layanan yang dibentuk masyarakat. Seperti satuan-satuan tugas yang dibentuk oleh daerah karena di beberapa provinsi ada yang membentuk Satgas PPA. Kemen PPPA mengapresiasi daerah yang telah membentuk UPTD PPA dengan memberikan penghargaan kelembagaan UPTD PPA dengan memberikan penghargaan kelembagaan UPTD PPA yang sesuai dengan standar dan prinsip-prinsip layanan publik.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peranan dan faktor-faktor yang menjadi kendala yang dihadapi Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) di Kalimantan Selatan dalam memberikan peranan perlindungan terhadap korban persetubuhan lawan jenis di bawah umur. Sebagai pelaksana pelayanan publik, masalah persetubuhan lawan jenis di bawah umur jika terus terjadi maka akan berdampak pada kualitas pelayanan publik.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti merasa perlu untuk meneliti dan mengkaji lebih dalam tentang masalah tersebut. Dalam hal ini peneliti menuangkannya dalam sebuah karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul **"Peranan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan**

Perempuan dan Anak (UPTD PPA) terhadap Korban Persetubuhan Lawan Jenis di bawah Umur di Kalimantan Selatan.''

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana peranan UPTD PPA terhadap korban persetubuhan lawan jenis di bawah umur di Kalimantan Selatan?
2. Apa faktor-faktor yang menjadi kendala UPTD PPA dalam menanggulangi korban persetubuhan lawan jenis di bawah umur di Kalimantan Selatan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilaksanakannya penelitian yang berhubungan tentang Peranan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) terhadap korban persetubuhan lawan jenis di bawah umur di Kalimantan Selatan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui peranan UPTD PPA terhadap korban persetubuhan lawan jenis di bawah umur di Kalimantan Selatan.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi kendala UPTD PPA dalam menanggulangi korban persetubuhan lawan jenis di bawah umur.

D. Signifikansi Penelitian

Adapun signifikansi dalam penelitian ini adalah:

1. Secara akademis (keilmuan) menambah wawasan dan pengatahuan mengenai permasalahan yang diteliti. Baik bagi peneliti sendiri, maupun

pihak lain yang ingin mengetahui secara mendalam tentang permasalahan tersebut, dan diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi positif terhadap pengembangan studi Hukum Tatanegara khususnya berkenaan dengan lembaga Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD PPA) terhadap korban persetubuhan lawan jenis di bawah umur di Kalimantan Selatan.

2. Secara praktis berguna bagi para akademis dan praktisi pemerintah atau politisi dan negarawan, dapat memahami serta menerapkan pelayanan publik dengan baik.

E. Definisi Operasional

Agar terhindar dari kesalahpahaman dan kekeliruan terhadap beberapa istilah yang dipakai dalam penelitian ini, maka penulis memberikan batasan istilah dan penegasan mengenai judul penelitian sebagai berikut:

1. Peranan

Peranan adalah menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia sangat sederhana: sesuatu yang jadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama.[7] Maksud peranan di sini adalah peranan UPTD PPA terhadap korban persetubuhan lawan jenis di bawah umur di Kalimantan Selatan.

[7] Poerwadarminta W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976), hlm. 735.

2. UPTD

UPTD adalah singakatan dari kata Unit Pelaksana Teknis Daerah.[8] UPTD di sini dimaksudkan adalah UPTD yang berada di Kalimantan Selatan.

3. PPA

PPA adalah singkatan dari kata Perlindungan Perempuan dan Anak.[9] PPA yang dimaksudkan tersebut adalah PPA di Kalimantan Selatan.

4. Korban

Korban menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia sangat sederhana: (orang) yang menderita kecelakaan karena perbuatan (hawa nafsu dsb) sendiri atau orang lain .[10] Maksud korban yang di sini adalah seorang penerima perlakuan yang tidak senonoh di Kalimantan Selatan.

5. Persetubuhan

Persetubuhan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia sangat sederhana: seketiduran, sanggama.[11] Maksud persetubuhan di sini adalah seorang penerima pelecehan seksual di Kalimantan Selatan.

6. Di Bawah Umur

Di bawah umur menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia sangat sederhana: belum dewasa.[12] Maksud di bawah umur di sini adalah anak yang

---

[8] Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Anak Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak.

[9] *Ibid.*, hlm. 456.

[10] Poerwadarminta W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976), hlm. 735.

[11] *Ibid.*, hlm. 1093.

belum dewasa yang belum matang berpikir atau belum *mumayyis* di Kalimantan Selatan.

F. Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini bertujuan untuk menghindari kesalahan dan untuk memperjelas penelitian yang peneliti angkat, maka diperlukan kajian pustaka untuk membedakan penelitian ini dengan penelitian yang telah ada. Sejauh penelusuran yang peneliti lakukan, peneliti belum menemukan penelitian tentang peranan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) terhadap korban persetubuhan lawan jenis di bawah umur di Kalimantan Selatan. Akan tetapi, peneliti menemukan beberapa kajian atau penelitian yang berhubungan dengan pelayanan publik sebagai berikut:

Pertama skripsi yang ditulis oleh Himma Aliyah NIM: 13210105 dari Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Fakultas Syari'ah tahun 2017 yang berjudul "Upaya Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Mewujudkan Keadilan Restoratif Terhadap Rehabilitasi Korban Tindak Kejahatan Perkosaan (Studi Kasus di Pusat Pelayan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Malang)".[13] Hasil penelitiannya ada kesamaan yaitu persamaan skripsi ini sama-sama membahas tentang pelayanan pemerintah dalam memberikan layanan

---

[12] *Ibid.*, hlm. 100.

[13] Aliyah Himma, *Upaya Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Mewujudkan Keadilan Restoratif terhadap Rehabilitasi Korban Tindak Kejahatan Perkosaan (Studi Kasus di Pusat Pelayan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Malang*), (Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Syariah, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, Malang, 2017), hlm. 13.

perlindungan perempuan dan anak yang berkiprah dalam lembaga layanan pemerintah. Perbedaan skripsi ini dengan Skripsi Himma Aliyah berbeda pada, skripsi ini membahas peranan dan kendala UPTD PPA sedangkan Skripsi Himma Aliyah membahas P2TP2A mewujudkan keadilan restoratif dan rehabilitasi korban tindak pidana kejahatan perkosaan.

Kedua, skripsi yang ditulis oleh Bataro Imawan NIM: B 111 12 137 dari Universitas Hasanuddin Makassar, Fakultas Hukum tahun 2016 yang berjudul "Tinjauan Kriminologis Tentang Kejahatan Pemerkosaan Terhadap Anak (Studi Kasus di Kabupaten Gowa Tahun 2013-2015)".[14] Hasil penelitiannya ada kesamaan yaitu sama-sama membahas tentang pemerkosaan terhadap anak di bawah umur. Perbedaan skripsi ini dengan skripsi Bataro Imawan yaitu berbeda tempat penelitian ini berada di Kota Banjarmasin sedangkan penelitian Bataro Imawan berada di Kabupaten Gowa.

Ketiga, Skripsi yang ditulis oleh Afif Hidayatullah NIM: 112211001 dari Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, Fakultas Syariah dan Hukum 2017 yang berjudul "Persetubuhan Anak di bawah Umur Menurut Hukum Pidana Islam (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor 10/Pid.Sus-Anak/2016/PN.Smg)".[15] Persamaan skripsi ini dengan Skripsi Afif Hidayatullah adalah sama-sama membahas persetubuhan di bawah umur. Perbedaannya skripsi

[14] Imawan Bataro, *Tinjauan Kriminologis tentang Kejahatan Pemerkosaan terhadap Anak (Studi Kasus di Kabupaten Gowa Tahun 2013-2015)*, (Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Hukum, UIN Hasanuddin Makassar, Makassar, 2016), hlm. 7.

[15] Hidayatullah Afif, *Persetubuhan Anak di Bawah Umur Menurut Hukum Pidana Islam (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor 10/Pid.Sus-Anak/2016/PN.Smg)*, (Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Walisongo Semarang, Semarang, 2017), hlm. *37.*

ini adalah pada Pengadilan Agama Negeri sedangkan skripsi ini pada Lembaga UPTD PPA di Kalimantan Selatan.

Judul skripsi yang telah peneliti temukan di atas, memang ada sedikit keterkaitan dengan judul skripsi yang peneliti ajukan yaitu berbicara mengenai korban persetubuhan di bawah umur. Namun, penelitian yang peneliti angkat ini berbeda dengan penelitian yang ada. Penelitian ini memfokuskan mengenai Peranan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) Terhadap Korban Persetubuhan Lawan Jenis di Bawah Umur di Kalimantan Selatan.

G. Sistematika Penulisan

Penyusunan skripsi ini terdiri dari lima bab yang disusun secara sistematis. Dalam sistematika ini diharapkan mempermudah dalam mencari poin-poin tertentu, sehingga peneliti mencoba merincikan sebaga berikut:

Bab I merupakan pendahuluan, yang akan menguraikan mengenai latar belakang masalah yang menjelaskan alasan untuk memilih judul dan gambaran dari permasalahan yang diteliti. Permasalahan yang sudah tergambarkan dalam rumusan masalah, setelah itu disusun tujuan penelitian yang merupakan hasil yang diinginkan. Manfaat penelitian merupakan kegunaan hasil penelitian. Definisi operasional untuk membatasi istilah-istilah dalam judul penelitian yang bermakna umum dan atau luas. Kajian pustaka ditampilkan sebagai informasi adanya tulisan atau penelitian dari aspek lain. Adapun sistematika penulisan yaitu susunan skripsi secara keseluruhan.

Bab II merupakan landasan teori yang menjadi acuan untuk menganalisis data yang diperoleh, berisikan tentang pengertian peranan, dasar hukum, tugas, dan fungsi Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) Kalimantan Selatan.

Bab III merupakan metode penelitian, yang dipergunakan untuk menggali data yang terdiri dari jenis dan pendekatan penelitian, lokasi penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan dan analisis data.

Bab IV merupakan hasil penelitian yang terdiri dari gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data yang diperoleh dan analisa data.

Bab V penutup, dalam bab ini peneliti memberikan kesimpulan terhadap permasalahan yang telah dibahas dan diuraikan dalam Bab I sampai Bab IV sebelumnya. Selanjutnya akan dikemukakan beberapa saran yang dirasa perlu dan penting untuk dipaparkan.