

ANALISIS KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEKERASAN TERHADAP ANAK

ANALYSIS OF CHILD ABUSE PREVENTION POLICY

Shafiera Amalia

PKP2A I Lembaga Administrasi Negara

Jl. Kiara Payung Km. 4,7 Jatinangor Sumedang,

Telp. (022) 7790048, Fax (022) 7790055

Email : shafiera_amalia@yahoo.com

Abstract

Child abuse cases increase every year. Therefore, appropriate policy interventions are needed. The aims of this paper are to conduct policy analysis of the child abuse problem in order to obtain policy recommendation to solve this problem. Based on problematic situation above, the spesific policy problem is about social aspect namely the lack of social control to monitor and protect the children from violence. This analysis used desk research technique. The analyst collected jurnals, research reports, and news about child abuse. There are some policy alternatives are identified, namely education and prevention campaign policy, child protection task force policy, and child protection kids help line policy. The selected policy recommendation is child protection kids help line policy. This policy will be able to develop appropriate child abuse prevention, early detection and reporting meccanisms. So that, this policy eventually will increase social control to protect children.

Keywords : Child abuse, policy analysis, policy recomendation

Abstrak

Kasus kekerasan terhadap anak semakin meningkat setiap tahun. Oleh karena itu, intervensi kebijakan yang tepat diperlukan untuk menanggulangnya. Adapun tujuan dari tulisan ini adalah untuk melakukan analisis kebijakan terhadap masalah kekerasan terhadap anak sehingga diperoleh rekomendasi kebijakan untuk meminimalisasi masalah tersebut. Berdasarkan situasi masalah di atas, masalah kebijakan yang ditetapkan adalah masalah pada aspek sosial, yaitu kurangnya pengendalian sosial untuk melakukan pengawasan dan perlindungan dari masyarakat terdekat anak. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam tulisan ini menggunakan teknik studi pustaka. Penulis mengumpulkan berbagai jurnal, laporan penelitian dan berita terkait kekerasan terhadap anak. Ada beberapa alternatif kebijakan yang dirumuskan, yaitu kebijakan kampanye pencegahan dan edukasi, kebijakan pembentukan satuan tugas perlindungan anak dan kebijakan pengembangan layanan *kids help line* perlindungan anak. Sementara itu, rekomendasi kebijakan yang dirumuskan adalah kebijakan layanan *kids help line*. Kebijakan ini akan mampu mengembangkan mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan kekerasan pada anak. Sehingga pada akhirnya kebijakan ini akan meningkatkan pengawasan sosial terhadap anak.

Kata kunci : kekerasan terhadap anak, analisis kebijakan, rekomendasi kebijakan.

A. PENDAHULUAN

Anak adalah generasi penerus bangsa yang seharusnya dilindungi dan diasuh dengan baik. Pasal 28 B Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa : “setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh kembang, serta perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”. Namun fakta di lapangan menunjukkan hal yang berbeda. Anak Indonesia belum memperoleh hak-haknya dengan semestinya. Masih banyak anak Indonesia yang belum memperoleh hak dasarnya dengan baik, seperti pelayanan akta kelahiran, pelayanan kesehatan dan pendidikan yang memadai. Anak Indonesia juga tengah mengalami ancaman serius, yaitu ancaman eksploitasi dan perilaku kekerasan.

Fakta menunjukkan bahwa kasus kekerasan terhadap anak di Inonesia semakin meningkat dari tahun ke tahun. Bahkan aktivis dan organisai penggiat perlindungan anak mengemukakan saat ini Indonesia tengah mengalami gawat darurat kekerasan pada anak. Beberapa kasus terakhir yang saat ini sedang menyita perhatian publik adalah kasus Engeline Megawe, anak berusia 8 tahun yang ditemukan tewas karena kekerasan yang dilakukan oleh ibu angkatnya. Selanjutnya publik dikejutkan dengan berita terjadinya penganiyaan anak berusia 13 tahun yang dilakukan oleh anggota Korps Marinir TNI AL.¹ Data statistik juga menunjukkan bahwa kasus kekerasan terhadap anak meningkat setiap tahunnya. Berikut disajikan grafik yang menunjukkan jumlah kasus

kekerasan anak dari tahun 2007 sampai 2015.

Tabel 1. Kasus Kekerasan Terhadap Anak Tahun 2007 - 2015

No.	Tahun	Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Anak
1.	2007	1510
2.	2008	1826
3.	2009	1998
4.	2010	2046
5.	2011	2462
6.	2012	2637
7.	2013	3339
8.	2014	2750
9.	2015	6720

Sumber : Diolah dari F Istiyatminingsih, (2015), Memutus Mata Rantai Kekerasan Terhadap Anak, <http://print.kompas.com/baca/2015/07/29/Memutus-Mata-Rantai-Kekerasan-terhadap-Anak> diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

Data di atas merupakan jumlah kasus kekerasan terhadap anak yang terungkap dan diproses oleh instansi terkait. Suradi (2013) mengemukakan bahwa jumlah kasus sesungguhnya mengenai kekerasan pada anak sulit untuk diketahui pasti, karena kekerasan pada anak merupakan fenomena gunung es. Banyak kasus kekerasan pada anak yang tidak terungkap ke publik karena berbagai alasan.

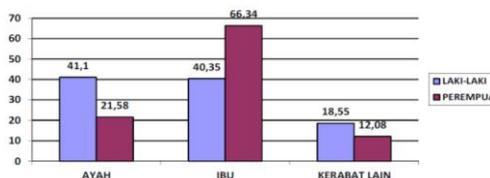
Ditemukan juga fakta bahwa pelaku kekerasan justru merupakan orang-orang terdekat yang seharusnya melindungi dan memberikan kasih sayang kepada anak, seperti orang tua, kerabat terdekat (kakek, paman, dst),

¹ -----, (2016), Diduga Dipukuli Oknum TNI, Bocah 13 Tahun Babak Belur, <http://metro.sindonews.com/read/1076463/170/diduga-dipukuli-oknum-tni-bocah-13-tahun-babak-belur-1452606395> diakses 19 Januari 2016 Jam 13.15 WIB.

guru ataupun tetangga dekat. Survey Kekerasan Terhadap Anak Indonesia Tahun 2013 mengungkapkan bahwa pelaku kekerasan fisik yang dialami oleh anak usia 13 – 17 tahun adalah orang tua sendiri.

Gambar 1. Pelaku Kekerasan Fisik yang Dialami Kelompok Umur 13-17 tahun dalam 12 Bulan Terakhir pada Kejadian Pertama

Gambar 8 : Pelaku (keluarga atau kerabat) kekerasan fisik yang dialami kelompok umur 13-17 tahun, dalam 12 bulan terakhir pada kejadian pertama, menurut jenis kelamin. (SKTA Indonesia, 2013)



Sumber : Kurniasari, Alit, Dkk, (2013), Ringkasan Hasil Survey Kekerasan Terhadap Anak Indonesia. Kerjasama Kementerian Sosial; Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas); Badan Pusat Statistik (BPS) dan Unicef Indonesia.

<http://puslit.kemsos.go.id/upload/post/files/4fb404d806e55b69e7fa7d4106344914.pdf>

diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB

Kondisi ini sangat memprihatinkan. Anak adalah generasi penerus yang seharusnya terlindungi dan terjamin hak-haknya agar dapat tumbuh dan berkembang dengan cemerlang. Bila masalah kekerasan pada anak ini terus berlanjut dan tidak

mendapat penanganan yang serius, bangsa Indonesia akan kehilangan generasi penerus yang berarti mengancam keberlangsungan hidup bangsa. Oleh karena itulah, saya tertarik untuk menjadikan masalah kekerasan pada anak ini menjadi topik yang akan dibahas dalam konteks analisis kebijakan publik. Sehingga akan dihasilkan rekomendasi kebijakan publik yang dapat menanggulangi masalah kekerasan terhadap anak yang terjadi di Indonesia.

B. RUMUSAN MASALAH

Untuk merumuskan masalah kebijakan penanggulangan kekerasan terhadap anak, penulis memutuskan menggunakan teknik analisis hirarkis. Dunn (2003) mengemukakan bahwa analisis hierarki merupakan sebuah teknik untuk mengidentifikasi sebab-sebab yang mungkin dari suatu situasi masalah. Analisis hirarkis membantu analisis untuk mengidentifikasi tiga macam sebab; yaitu sebab yang mungkin (*possible cause*); sebab yang masuk akal (*plausible cause*) dan sebab yang dapat ditindaklanjuti (*actionable cause*).

1. Situasi Problematis

Berdasarkan fenomena yang dikemukakan pada bagian latar belakang, adapun situasi problematis yang dirumuskan adalah **semakin meningkatnya kasus kekerasan terhadap anak Indonesia dari tahun ke tahun**. Data menunjukkan bahwa kasus kekerasan terhadap anak terus meningkat. Berikut disajikan data perkembangan jumlah kasus kekerasan anak dari tahun 2007 hingga 2015.

Tabel 2. Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Anak Antara Tahun 2007 - 2015

Tahun	Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Anak
2007	1510
2008	1826
2009	1998
2010	2046
2011	2462
2012	2637
2013	3339
2014	2750
2015	6720

Sumber : Diolah dari F Istiyatminingsih, (2015), Memutus Mata Rantai Kekerasan Terhadap Anak, <http://print.kompas.com/baca/2015/07/29/Memutus-Mata-Rantai-Kekerasan-terhadap-Anak> diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

Selain itu, banyak kasus kekerasan terhadap anak yang tidak dilaporkan dan terungkap ke publik untuk mendapat penanganan yang baik. Supeno (2010) mengemukakan bahwa banyak masyarakat menganggap kekerasan terhadap anak di rumah tangga adalah urusan domestik, sehingga orang luar, bahkan aparat hukum sekalipun tidak perlu untuk mengetahuinya.

Untuk menguatkan fenomena masalah kekerasan terhadap anak, penulis mencoba untuk menghitung proyeksi terjadinya kasus kekerasan terhadap anak. Berikut disajikan tabel

hasil proyeksi kasus kekerasan terhadap anak antara tahun 2016 - 2020.

Tabel 3. Proyeksi Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Anak antara Tahun 2016-2020

No.	Tahun	Proyeksi Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Anak
1.	2016	5127
2.	2017	5591
3.	2018	6054
4.	2019	6518
5.	2020	6981

Sumber : Hasil Olahan Data Sekunder, 2016.

Dari tabel di atas terlihat bahwa kasus kekerasan terhadap anak kemungkinan akan terus meningkat pada tahun-tahun mendatang. Sejalan dengan data tersebut, Menurut Aris Merdeka Sirait, anggota Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) kasus kekerasan terhadap anak pada tahun 2016 dan tahun-tahun mendatang jumlahnya akan terus meningkat apabila tidak ada penanganan serius dan berbagai pihak. Aris Merdeka Sirait mengemukakan jika pemerintah dan pihak terkait tidak melakukan terobosan, kasus kekerasan anak di tahun 2016 akan semakin menjadi-jadi.² Oleh karenanya, masalah ini merupakan masalah publik yang penting dan perlu intervensi kebijakan publik yang tepat sehingga perilaku kekerasan terhadap anak dapat diminimalisasi.

² -----, (2015), 2015 Tahun Bencana Anak Indonesia. <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/717134-2015-tahun-bencana-anak-indonesia> diakses 20 Januari 2015 jam 10.45 WIB.

2. Meta Masalah (Penyebab yang Mungkin)

Dari rumusan situasi problematis yang sudah dirumuskan di atas, penulis mencoba menyusun meta masalah (penyebab yang mungkin) yang terkait dengan fenomena kekerasan terhadap anak. Semakin meningkatnya kasus kekerasan terhadap anak dapat dikatakan sebagai akibat dari beberapa sebab-sebab berikut, yaitu aspek psikologi; aspek sosial, aspek budaya dan aspek hukum.

a. **Aspek psikologi;** kekerasan terhadap anak dapat disebabkan karena dewasa ini anggota keluarga / masyarakat terdekat mengalami masalah/penyakit mental. Beberapa fenomena yang terjadi adalah :

- Berbagai kondisi dan dinamika masyarakat seperti kesulitan mencari pekerjaan, pendapatan rendah, kemiskinan, permukiman padat dan kumuh; kemacetan; polusi, kesibukan pekerjaan yang tinggi; tuntutan sosial dapat memicu stress pada orang dewasa yang akhirnya dilampiaskan dengan melakukan kekerasan pada anak.³
- Selain itu, anggota keluarga / masyarakat yang mengonsumsi minuman keras, narkoba dan kecanduan pornografi rentan

melakukan kekerasan pada anak.⁴

- Banyak juga orang tua yang kekurangan pengetahuan dan kepedulian sehingga tidak dapat mendidik dan mengasuh anak-anaknya dengan baik. Orang tua tidak dapat menerima kekurangan anak, sehingga melakukan kekerasan terhadap anak.
- Anggota keluarga / masyarakat terdekat memiliki gangguan kejiwaan / kelainan mental, misalnya akibat masa kecilnya juga mengalami kekerasan akhirnya melakukan hal yang sama kepada anak.⁵

b. **Aspek sosial;** kekerasan terhadap anak juga disebabkan karena kurangnya pengendalian sosial (*social control*) untuk melakukan pengawasan dan perlindungan dari masyarakat terdekat anak. Fakta yang terjadi adalah kekerasan terhadap anak dilakukan oleh orang-orang terdekatnya dan lokus kejadiannya di lingkungan keluarga, sekolah dan masyarakat terdekat.⁶ Hal ini menunjukkan kurangnya

³ ----, (2016), Kondisi mental keluarga penyebab kekerasan pada anak, <http://www.antarane.ws.com/berita/537916/kondisi-mental-keluarga-penyebab-kekerasan-pada-anak>, diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

⁴ ----, (2014), Kekerasan Terhadap Anak, <http://bakohumas.kominfo.go.id/news.php?id=1177> diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

⁵ ----, (2014), Kekerasan Terhadap Anak, <http://bakohumas.kominfo.go.id/news.php?id=1177> diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

⁶ ----, (2014), Komnas PA: Indonesia Gawat Darurat Kekerasan Anak, <http://news.liputan6.com/read/2136423/komnas-pa-indonesia-gawat-darurat-kekerasan-anak>, diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

kepedulian (*awareness*) dan partisipasi masyarakat dalam mendeteksi, mencegah dan melaporkan terjadinya perilaku kekerasan pada anak yang terjadi di lingkungannya.

- c. **Aspek budaya;** menurut Supeno (2010) kekerasan terhadap anak juga dapat terjadi karena adanya budaya kekerasan di sebagian masyarakat. Anak dipandang sebagai milik mutlak sehingga harus takluk untuk memenuhi keinginan orang tua. Anak juga dipandang sebagai target untuk memenuhi ambisi orang tua, dan ketika anak tidak dapat memenuhinya, maka anak akan diperlakukan dengan kekerasan. Selain itu, terdapat pula budaya di masyarakat bahwa penggunaan hukuman fisik merupakan bentuk upaya mendisiplinkan anak.⁷
- d. **Aspek hukum;** dilihat dari aspek hukum, beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya kekerasan pada anak diantaranya adalah :
- Hukuman yang diberikan kepada pelaku belum maksimal memberikan efek jera. Saat ini aktivis penggiat perlindungan anak mengusulkan untuk memperberat hukuman bagi pelaku kekerasan terhadap anak yaitu dengan hukuman kebiri

melalui suntik kimia.⁸ Walaupun usulan hukuman ini menjadi kontroversi bagi pihak lain.

- Masih kurangnya kesadaran pelaku/anggota keluarga untuk melaporkan kekerasan terhadap anak kepada instansi terkait untuk memperoleh penyelesaian. Seperti yang dikemukakan oleh Supeno (2010) bahwa kekerasan yang dilakukan kepada anak merupakan urusan domestik, sehingga orang luar, apalagi aparat penegak hukum tidak perlu mengetahuinya dan ikut campur menanganinya.

3. Masalah Substantif (Penyebab yang Masuk Akal)

Dari meta masalah kekerasan terhadap anak yang telah disusun, penulis memutuskan satu masalah yang prioritas dan strategis. Apabila masalah tersebut dapat ditangani, maka akan dapat mengurangi terjadinya kasus kekerasan terhadap anak. Dengan demikian, **masalah substansi (penyebab yang masuk akal) yang dipilih adalah masalah pada aspek sosial, yaitu kurangnya pengendalian sosial (*social control*) untuk melakukan pengawasan dan perlindungan dari masyarakat terdekat anak.** Menurut Varyani, dkk (2014) pengendalian sosial (*control social*) merupakan mekanisme untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan mengarahkan anggota masyarakat untuk bertindak menurut norma dan nilai yang melembaga.

⁷ -----, (2012), Ringkasan Kajian Perlindungan Anak Unicef Indonesia, http://www.unicef.org/indonesia/id/A7_B_Ringkasan_Kajian_Perlindungan.pdf, diakses 18 Januari 2016 jam 11.15 WIB.

⁸ -----, (2014), Komnas PA: Indonesia Gawat Darurat Kekerasan Anak, <http://news.liputan6.com/read/2136423/komnas-pa-indonesia-gawat-darurat-kekerasan-anak>, diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

Penulis memilih aspek sosial sebagai aspek yang perlu diperhatikan intensif untuk meminimalisasi kekerasan terhadap anak dikarenakan dua alasan. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Unicef Pada tahun 2012 dan Survey Kekerasan Terhadap Anak Indonesia Tahun 2013 mengungkapkan temuan yang sama, yakni pelaku kekerasan terhadap anak adalah orang-orang terdekat anak, seperti orang tua, keluarga dekat (kakek, paman, saudara kandung, dst), guru, teman, dan tetangga dekat. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme saling mengawasi diantara orang-orang terdekat anak di masyarakat sehingga bila terjadi keganjilan pada anak yang mengarah pada terjadinya kekerasan dapat langsung dideteksi, dicegah, dilaporkan dan dilakukan penanganan. Hal ini terjadi pada kasus Angeline, pihak guru di sekolah dan tetangga dekat sudah mencurigai terjadi kekerasan pada Angeline. Pihak guru mengemukakan Angeline berubah sikapnya menjadi pendiam dan sering datang terlambat. Sementara pihak tetangga menemukan bahwa di tubuh Angeline terdapat memar atau sulutan rokok.⁹ Namun, kecurigaan tersebut tidak berlanjut pada pelaporan sehingga kekerasan terus terjadi hingga akhirnya Angeline ditemukan meninggal.

Ardi (2015) mengemukakan bahwa fenomena ini disebut dengan istilah *bystander effect*. Masyarakat lingkungan sekitar memilih diam, hanya menjadi pengamat bisu padahal seharusnya masyarakat terdekat dapat melakukan sesuatu untuk menolong

atau menyelamatkan nyawa orang lain. Sebenarnya, tanpa disadari masyarakat sudah mampu mengenali gejala ketidakwajaran anak yang mengalami kekerasan, seperti anak terlihat lusuh, kurus, kurang gizi atau penyendiri. Masyarakat juga sering melihat langsung anak yang dibentak dan dipukul, namun kenyataannya tak banyak dari kita yang berani berinisiatif bertindak, bahkan untuk sekadar mencari tahu apakah yang sesungguhnya terjadi. Sadar atau tidak, kita telah terlibat dalam aksi pembiaran kekerasan di sekitar kita.¹⁰ Oleh karena itulah, mekanisme pengendalian sosial di masyarakat terkait kekerasan pada anak dapat diperkuat untuk mempercepat deteksi, pencegahan dan penanganan kasus kekerasan terhadap anak.

Kedua, temuan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Unicef (2012) menunjukkan bahwa penanganan tersier di banyak provinsi bagi anak-anak dalam krisis sudah baik. Unit-unit polisi khusus (PPA) dan pusat pelayanan terpadu berbasis rumah sakit (PPT dan PKT) memberikan pelayanan medis, dukungan psikososial, bantuan hukum dan prosedur investigasi yang sensitif anak bagi anak-anak yang menjadi korban dari berbagai bentuk kekerasan. Tetapi layanan penanganan primer dan sekunder (pencegahan) belum memadai. Layanan pencegahan primer dilakukan bertujuan untuk memperkuat kapasitas masyarakat secara menyeluruh dalam pengasuhan anak dan memastikan keselamatan mereka. Layanan ini meliputi kegiatan-kegiatan yang mengubah sikap dan perilaku,

⁹ ----, (2015), *Kematian Angeline, Seharusnya Guru Peka Sejak Awal*, <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/06/11/078674153/kematian-angeline-seharusnya-guru-peka-sejak-awal>, diakses 19 Januari 2016 jam 13.30 WIB.

¹⁰ Ardi, Rakhmad, (2015), *Diam Kita Ikut Membunuhnya*, <http://nasional.kompas.com/read/2015/06/25/1556329/Diam.Kita.Ikut.Membunuhnya> diakses 19 Januari 2016, jam 10.25 WIB.

memperkuat keterampilan orangtua, dan menyadarkan masyarakat tentang dampak yang tidak diinginkan dari kekerasan terhadap anak. Sementara itu, layanan pencegahan sekunder atau layanan intervensi dini difokuskan pada keluarga dan anak-anak yang beresiko, dilakukan dengan mengubah keadaan sebelum perilaku kekerasan menimbulkan dampak buruk secara nyata terhadap anak-anak, misalnya melalui konseling dan mediasi keluarga serta pemberdayaan ekonomi. Dengan demikian, pencegahan primer dan sekunder melalui penguatan pengendalian sosial di masyarakat terdekat anak perlu diperkuat.

4. Masalah Formal (Penyebab yang Dapat ditindaklanjuti)

Setelah pada bagian sebelumnya membahas mengenai situasi problematis, meta masalah dan masalah substantif, bagian ini membahas mengenai masalah formal (penyebab yang dapat ditindaklanjuti) yang telah dirumuskan. Seperti dikemukakan pada bagian sebelumnya, masalah substantive (penyebab yang masuk akal) yang dipilih untuk fenomena kekerasan terhadap anak adalah terkait dengan kurangnya pengendalian sosial (*social control*) dalam melakukan pengawasan dan perlindungan pada anak di masyarakat terdekat. Menurut Setiadi (2011) dalam Varyani, dkk (2014) pengendalian sosial adalah cara dan proses pengawasan yang direncanakan atau tidak yang bertujuan untuk mengajak, mendidik, bahkan memaksa warga masyarakat agar mematuhi norma dan nilai sosial yang berlaku di dalam kelompoknya. Setiadi (2011) dalam Varyani, dkk (2014) membagi sifat-sifat pengendalian sosial menjadi dua, yaitu :

1. Pengendalian sosial preventif, yaitu segala bentuk pengendalian sosial yang berupa pencegahan atas

perilaku menyimpang (*deviation*) agar kehidupan sosial tetap kondusif dan konformis. Adapun keadaan konformis dari kehidupan sosial hanya akan tercapai jika perilaku sosial dalam keadaan terkendali..

2. Pengendalian sosial represif, yaitu bentuk pengendalian sosial yang bertujuan untuk mengembalikan kekacauan sosial atau mengembalikan situasi deviasi menjadi keadaan kondusif kembali. Dengan demikian, pengendalian sosial represif merupakan bentuk pengendalian di saat penyimpangan sosial sudah terjadi kemudian dikembalikan lagi agar situasi sosial menjadi kembali normal, yaitu situasi ketika masyarakat mematuhi norma sosial kembali.

Sedangkan Muin (2006) dalam Varyani, dkk (2014) mengemukakan ada dua cara untuk melakukan pengendalian sosial, yaitu :

1. Persuasif; cara persuasif menekankan pada usaha untuk mengajak atau membimbing anggota masyarakat agar dapat bertindak sesuai dengan aturan atau norma yang berlaku di masyarakat. Cara ini menekankan pada segi nilai kognitif (pengetahuan) dan nilai afektif (sikap).

2. Koersif; cara koersif adalah pengendalian sosial yang menekankan pada tindakan atau ancaman yang menggunakan kekuatan fisik. Tujuan tindakan ini agar si pelaku jera dan tidak melakukan perbuatannya itu lagi. Akan tetapi, cara-cara ini sangat berbahaya karena kekerasan/paksaan akan menimbulkan respon yang negatif baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam fenomena kekerasan terhadap anak, yang diperlukan adalah pengendalian sosial yang bersifat preventif dan dilakukan menggunakan

cara persuasif. Dengan demikian, untuk dapat melakukan pengendalian sosial preventif persuasif, ada beberapa hal yang penting, yaitu pengetahuan masyarakat, kepedulian, bentuk perilaku perlindungan dan metode-metode preventif persuasif yang dapat digunakan dalam perlindungan anak. Berdasarkan elaborasi tinjauan teoritis tersebut, beberapa masalah formal (penyebab yang dapat ditindaklanjuti) yang dirumuskan mengenai kekerasan terhadap anak adalah :

- **Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat terkait norma/kaidah perlindungan anak dan kekerasan terhadap anak;**
- **Kurangnya kepedulian (*awareness*) masyarakat untuk melakukan pencegahan dan deteksi dini terhadap tindak kekerasan pada anak;**
- **Kurangnya perilaku konkret masyarakat untuk melakukan pencegahan dan deteksi dini tindakan kekerasan pada anak;**
- **Kurangnya metode/mekanisme perlindungan preventif persuasif (pencegahan, deteksi dini dan pelaporan) kekerasan terhadap anak di masyarakat.**

C. TINJAUAN TEORI

1. Kekerasan Terhadap Anak

Fakih (2003) dalam Widiastuti (2005) mengemukakan bahwa kekerasan terhadap anak merupakan semua bentuk perlakuan menyakitkan secara fisik ataupun emosional, penyalahgunaan seksual, pelalaian, eksploitasi komersial atau eksploitasi lain, yang mengakibatkan cedera/kerugian nyata ataupun potensial terhadap kesehatan anak, kelangsungan hidup anak, tumbuh kembang anak, atau martabat anak, yang dilakukan dalam konteks hubungan

tanggung jawab, kepercayaan, atau kekuasaan. Sementara itu, Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyebutkan bahwa kekerasan pada anak dapat dikategorikan menjadi 3 jenis, yaitu kekerasan fisik, kekerasan psikis dan kekerasan seksual.

Masih di dalam Widiastuti (2005), dikemukakan bahwa faktor – faktor yang dapat berkontribusi (faktor resiko) terjadinya kekerasan terhadap anak diantaranya adalah :

1. Faktor masyarakat / sosial, yaitu terjadinya berbagai masalah sosial yang mempengaruhi orang tua/keluarga dalam mengasuh anak, seperti angka kriminalitas yang tinggi, layanan sosial yang rendah, kemiskinan yang tinggi, tingkat pengangguran yang tinggi, adat istiadat mengenai pola asuh anak, pengaruh pergeseran budaya, stres pada para pengasuh, budaya memberikan hukuman badan kepada anak, dan pengaruh media massa.
2. Faktor orang tua atau situasi keluarga, yaitu terjadinya berbagai masalah fisik dan psikologi pada orang tua atau keluarga seperti riwayat orang tua dengan kekerasan fisik atau seksual pada masa kecil, orang tua remaja, imaturitas emosi, kepercayaan diri rendah, dukungan sosial rendah, keterasingan dari masyarakat, kemiskinan, kepadatan hunian (rumah tinggal), masalah interaksi dengan masyarakat, kekerasan dalam rumah tangga, riwayat depresi dan masalah kesehatan mental lainnya (ansietas, skizoprenia), mempunyai banyak anak balita, riwayat penggunaan zat/ obat-obatan terlarang (NAPZA) atau alkohol, kurangnya dukungan sosial bagi keluarga, diketahui ada riwayat *child abuse* dalam keluarga, kurang persiapan menghadapi stres

saat kelahiran anak, kehamilan yang disangkal, menjadi orang tua tunggal, riwayat bunuh diri pada orang tua/ keluarga, pola mendidik anak, nilai-nilai hidup yang dianut orangtua, dan kurang pengertian mengenai perkembangan anak.

3. Faktor anak, yaitu terjadinya masalah fisik atau psikologi pada anak seperti prematuritas, berat badan lahir rendah, cacat, dan anak dengan masalah/emosi.

Banyak penelitian yang memaparkan dampak kekerasan terhadap anak. Menurut *World Report on Violence and Health* (2002) dampak kekerasan terhadap anak dapat terjadi pada aspek berikut :

1. Aspek fisik, kekerasan terhadap anak dapat mengakibatkan terjadinya cedera perut/dada; memar; luka bakar; cedera sistem saraf pusat; cacat; fraktur; laserasi dan lecet; dan kerusakan mata.
2. Aspek seksual dan reproduksi, kekerasan terhadap anak akan membawa dampak pada masalah kesehatan reproduksi anak; terjadi disfungsi seksual; terjadi penyakit menular seksual, termasuk HIV/AIDS; dan atau terjadi kehamilan yang tidak diinginkan.
3. Aspek Psikologi dan perilaku, kekerasan terhadap anak juga akan membawa dampak negative bagi psikologis dan perilaku anak. Gejala yang dapat muncul adalah penyalahgunaan alkohol dan narkoba; gangguan kognitif; kekerasan; depresi dan kecemasan; keterlambatan perkembangan; gangguan makan dan tidur; perasaan malu dan rasa bersalah; hiperaktif; hubungan sosial buruk; prestasi sekolah yang buruk; miskin harga diri; gangguan stres pasca - trauma; gangguan psikosomatik; perilaku bunuh diri dan menyakiti diri.

4. Aspek kesehatan jangka panjang, kekerasan terhadap anak dapat mengakibatkan gangguan kesehatan jangka panjang pada anak, seperti kanker; penyakit paru kronis; *fibromyalgia*; sindrom iritasi usus besar; penyakit jantung iskemik; penyakit hati; dan masalah kesehatan reproduksi seperti infertilitas.

Masih dalam *World Report on Violence and Health* (2002), disebutkan ada beberapa pendekatan yang dapat digunakan untuk mencegah kekerasan terhadap anak, yaitu :

1. pendekatan dukungan kepada keluarga (*family support approaches*), program yang dilakukan diantaranya : pelatihan pengasuhan anak; visitasi ke rumah; pelayanan penjangkauan keluarga intesif;
2. pendekatan pelayanan kesehatan (*health service approaches*); program yang dilakukan diantaranya *screening* oleh professional kesehatan; pelatihan mendekteksi gejala kekerasan anak untuk professional kesehatan.
3. pendekatan rehabilitasi (*therapeutic approaches*); program yang dilakukan diantaranya : pelayanan rehabilitasi untuk korban; pelayanan rehabilitasi bagi anak saksi kekerasan; pelayanan rehabilitasi bagi orang dewasa yang menjadi korban kekerasan pada waktu anak-anak;
4. pendekatan hukum (*legal and related remedies*), program yang dilakukan diantaranya : pelaporan secara sukarela atau perintah; pelayanan perlindungan anak; tim pemeriksaan kematian anak; kebijakan penangkapan dan penuntutan bagi pelaku.
5. pendekatan berbasis masyarakat/ komunitas (*community based effort*), program yang dilakukan diantaranya : program berbasis sekolah; kampanye edukasi dan

pencegahan; intervensi untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

- pendekatan pada level makro (*societal approaches*), program yang dilakukan diantaranya : kebijakan nasional terkait kemiskinan, pendidikan, tenaga kerja dan perlindungan anak; konvensi internasional perlindungan anak.

2. Analisis Kebijakan Publik

Anderson (1979) dalam Subarsono (2006) mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan yang ditetapkan oleh badan dan aparat pemerintah. Sementara itu, Menurut Thomas R. Dye (1995), kebijakan publik (*public policy*) merupakan "*what government do or not to do, why they do it, and what difference it makes*" yang kurang lebih berarti segala sesuatu apa yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukan itu dan apa perbedaan (hasil) akibat yang mereka lakukan tersebut. Definisi yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye lebih luas dari yang dikemukakan oleh James E. Anderson. Dye melihat bahwa ketika pemerintah tidak melakukan apa-apa terhadap suatu masalah publik juga merupakan suatu kebijakan publik. Kebijakan publik juga bukan sesuatu yang bebas nilai. Kebijakan publik harus mengakomodasi nilai dan praktek sosial yang ada di masyarakat. Laswell dan Kaplan (tanpa tahun) dalam Subarsono (2006) mengemukakan bahwa kebijakan publik berisikan tujuan, nilai dan praktek-praktek sosial yang ada di masyarakat. Adapun fungsi kebijakan publik diantaranya adalah : untuk menyelesaikan berbagai persoalan publik; merespon tuntutan masyarakat; dan melakukan rekayasa sosial untuk kehidupan masyarakat yang lebih baik.

William N. Dunn (2003) mengemukakan bahwa analisis kebijakan publik merupakan kombinasi aktivitas intelektual dan praktis yang bertujuan untuk menciptakan, menilai secara kritis dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan tidak diciptakan untuk membangun atau menguji teori secara ilmiah dan akademis, analisis kebijakan lebih bersifat praktis yang ditujukan untuk merespon masalah dan krisis yang dihadapi pemerintah. Oleh karena itu, analisis kebijakan bertujuan untuk memproduksi informasi mengenai nilai nilai dan serangkaian tindakan yang dapat dipilih untuk mengatasi berbagai masalah publik. Sehingga dengan demikian, analisis kebijakan dapat dimanfaatkan untuk mengatasi berbagai persoalan publik.

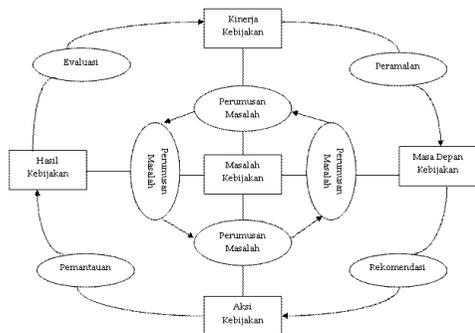
Sementara itu, menurut Patton dan Sawicki (1993) analisis kebijakan publik dapat dilakukan sebelum ataupun sesudah suatu kebijakan (tindakan) pemerintah dilakukan untuk mengatasi suatu masalah tertentu. Patton dan Sawicki (1993) mengungkapkan bahwa analisis kebijakan merupakan evaluasi kelayakan teknis, ekonomi dan politik secara sistematis dari berbagai alternatif kebijakan (rencana atau program), strategi untuk implementasi dan konsekuensi dari pelaksanaan suatu kebijakan.

Dengan demikian, inti dari produk dari analisis kebijakan adalah rekomendasi kebijakan untuk diimplementasikan. Namun, proses analisis kebijakan merupakan proses yang dilakukan terus menerus dan berkelanjutan, rekomendasi kebijakan yang diimplementasikan dievaluasi dan digunakan sebagai *feedback* bagi proses analisis kebijakan berikutnya.

Tulisan ini menggunakan kombinasi prosedur analisis kebijakan publik yang dikemukakan oleh William

N. Dunn dan Carl V. Patton dan David S. Sawicki. Berikut disajikan gambar prosedur analisis kebijakan publik menurut William N. Dunn.

Gambar 2. Prosedur Analisis Kebijakan Menurut William N. Dunn



Sumber : Dunn, William N, (2003), Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

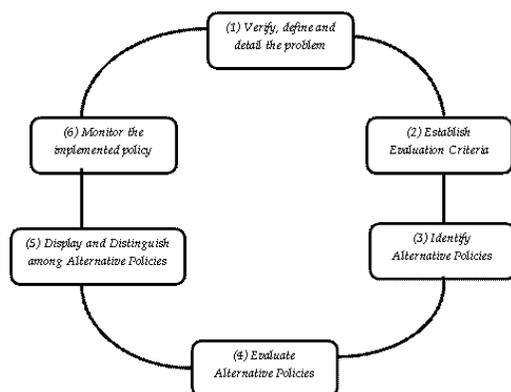
Dari gambar di atas terlihat bahwa Dunn (2003) mengemukakan ada 5 tahapan dalam melakukan analisis kebijakan. Tahapan tersebut adalah :

1. Perumusan masalah, tahapan ini merupakan tahapan krusial dalam melakukan analisis kebijakan. Kesalahan dalam melakukan perumusan masalah mengakibatkan kesalahan fatal dalam menyusun rekomendasi kebijakan. Tahapan ini menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
2. Peramalan, tahapan ini menghasilkan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk bila tidak melakukan tindakan apapun.

3. Rekomendasi, tahapan ini menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah.
4. Pemantauan, tahapan ini menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
5. Evaluasi, tahapan ini menghasilkan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengetasan masalah.

Sementara itu, Patton dan Sawicki (1993) mengemukakan ada 6 tahapan analisis kebijakan yang disebut sebagai *a basic policy analysis process*. Berikut disajikan gambar prosedur analisis kebijakan menurut Patton dan Sawicki.

Gambar 3. Prosedur Analisis Kebijakan Menurut Patton dan Sawicki



Sumber : Patton, Carl V., and David S. Sawicki, (1993), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, Upper Saddle River NJ.

Dari gambar di atas terlihat bahwa 6 tahapan perumusan kebijakan yang dikemukakan oleh Patton dan Sawicki (1993) adalah : memverifikasi, mendefinisikan dan mendetailkan masalah; membangun kriteria evaluasi; mengidentifikasi alternatif kebijakan; mengevaluasi alternatif kebijakan; menyajikan alternatif kebijakan; dan mengawasi kebijakan yang diimplementasikan. Dari prosedur yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, secara umum disimpulkan bahwa prosedur analisis kebijakan minimal melakukan : perumusan masalah; melakukan peramalan (*forecasting*); mengidentifikasi alternatif kebijakan; merumuskan rekomendasi kebijakan; melakukan pemantauan terhadap kebijakan yang diimplementasikan; dan melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang dilakukan. Namun, tulisan ini akan berhenti pada rekomendasi kebijakan, tidak sampai pada pemantauan dan evaluasi kebijakan. Hal ini dikarenakan tujuan dari penulisan *paper* ini adalah untuk mencoba memberikan

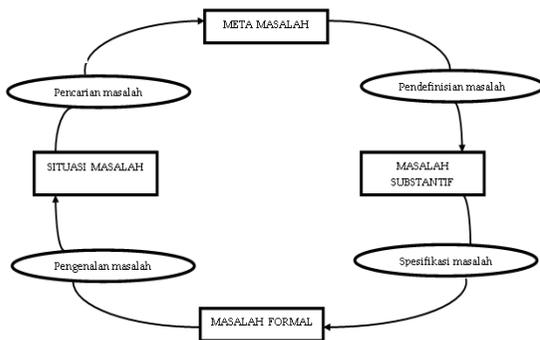
rekomendasi kebijakan terhadap persoalan kekerasan terhadap anak yang terjadi di Indonesia.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa perumusan masalah kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan proses analisis kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan kecermatan dan kehati-hatian dalam melakukan indentifikasi rumusan masalah kebijakan. Masalah masalah publik yang harus dianalisis juga jarang yang merupakan masalah tunggal dan sederhana. Persoalan publik sering kali merupakan masalah yang kompleks dan mengandung berbagai aspek yang perlu dicermati lebih dalam. Dunn (2003) mengemukakan beberapa ciri masalah kebijakan, yaitu :

1. Masalah kebijakan merupakan hal yang saling tergantung dan mempengaruhi; suatu masalah kebijakan bisa saja berkaitan dengan masalah lain.
2. Masalah kebijakan mengandung sifat subyektifitas, hal ini dikarenakan individu atau kelompok yang merumuskan masalah kebijakan berada pada lingkungan tertentu, berada pada sistem nilai tertentu dan mempunyai pengetahuan mengenai suatu disiplin ilmu tertentu.
3. Sifat buatan dari masalah, hal ini berarti bahwa pada dasarnya masalah kebijakan merupakan produk/hasil pemikiran dan penilaian manusia.
4. Masalah kebijakan bersifat dinamis dan dapat berubah-ubah mengikuti perubahan di masyarakat.

Dunn (2003) mengemukakan bahwa perumusan masalah dapat dilihat sebagai suatu proses dengan empat fase yang saling tergantung, yaitu : pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem specification*), dan pengenalan masalah (*problem sensing*).

Gambar 4. Tahap - Tahap Perumusan Masalah Kebijakan



Sumber : Dunn, William N, (2003), Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Selain perumusan masalah kebijakan, prosedur yang perlu memperoleh perhatian khusus dalam analisis kebijakan adalah penentuan kriteria evaluasi. Patton dan Sawicki (1993) mengemukakan bahwa kriteria evaluasi digunakan untuk membandingkan alternatif kebijakan dan menjustifikasi kebijakan apa yang paling tepat untuk masalah kebijakan tertentu dan untuk masyarakat penerima atau terdampak dari kebijakan tersebut. Kriteria inilah yang akan memandu analisis untuk mengambil keputusan kebijakan apa yang harus diterapkan. Kriteria ini dapat berupa ukuran, aturan, standar, atau tujuan yang akan dijustifikasi relevan atau tidak dengan masalah oleh pengambil keputusan (individual atau kelompok). Masih menurut Patton dan Sawicki (1993), ada beberapa kategori kriteria yang disarankan, yaitu :

1. Kelayakan teknis (*technical feasibility*), kelayakan teknis mengukur apakah *outcomes* dari suatu kebijakan atau program sesuai dengan tujuan yang

ditetapkan. Kriteria ini terdiri dari dua subkriteria, yaitu :

- Efektivitas, subkriteria ini mengukur apakah suatu kebijakan dapat mencapai tujuan yang ditetapkan.
- Kecukupan (*adequacy*), sementara itu, subkriteria ini untuk mengukur seberapa jauh alternatif kebijakan yang dirumuskan mampu memecahkan sebagian atau keseluruhan persoalan.

2. Kelayakan ekonomi dan finansial (*economic and financial possibility*) , kriteria ini mengukur dua hal, yaitu bagaimana biaya kebijakan tersebut dan apakah manfaat yang dihasilkan dari kebijakan tersebut. Kriteria ini terdiri dari tiga subkriteria, yaitu :

- Efisiensi Ekonomi (*Economic efficiency*), subkriteria ini mengukur apakah alternatif kebijakan dapat memperoleh manfaat yang optimal dengan menggunakan sumber daya yang ada.
- *Profitability*, secara sederhana dikemukakan bahwa subkriteria ini mengukur perbandingan antara input dan output kebijakan.
- Efektifitas biaya (*cost effectiveness*), subkriteria ini mengukur apakah tujuan kebijakan dapat tercapai dengan biaya yang secukupnya.

3. Kelayakan politik (*political viability*), kriteria ini berkaitan dengan penerimaan alternatif kebijakan yang dirumuskan oleh berbagai aktor terkait kebijakan tersebut, seperti pengambil keputusan, pegawai pemerintah, warga masyarakat terdampak dan kekuatan politik lainnya. Kriteria ini terdiri dari lima subkriteria, yaitu :

- Akseptabilitas (*acceptability*), subkriteria ini berupaya

mengukur apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan bisa diterima oleh actor politik pembuat keputusan dan masyarakat penerima kebijakan.

- *Appropriateness*, sukriteria ini berupaya mengukur apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan tidak bertentangan atau tidak merusak nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat.
 - *Responsiveness*, sukriteria ini berupaya mengukur apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau tidak.
 - *Legal*, sukriteria ini berupaya mengukur apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan tidak bertentangan dengan peraturan yang ada.
 - *Equity*, sukriteria ini berupaya mengukur apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan mampu mempromosikan pemerataan dan keadilan dalam masyarakat.
4. Kelayakan administrative (*administrative operability*), kriteria ini berupaya untuk mengukur apakah sistem administratif yang ada mampu melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan. Kriteria ini terdiri dari empat subkriteria, yaitu :
- Otoritas (*authority*), subkriteria ini berupaya untuk melihat apakah lembaga yang akan melaksanakan alternatif kebijakan memiliki otoritas yang jelas untuk melaksanakan kebijakan tersebut.
 - Komitmen institusi (*institutional commitment*), subkriteria ini berupaya untuk melihat komitmen dari para administrator dari tingkat atas sampai bawah untuk

mengimplementasikan kebijakan yang akan dipilih.

- Kapabilitas (*capability*), subkriteria ini berupaya untuk melihat apakah kemampuan konseptual dan keterampilan administrator memadai untuk melaksanakan alternatif kebijakan yang dipilih.
- Dukungan organisasi (*organizational support*), subkriteria ini berupaya untuk melihat ada tidaknya dukungan sumber daya (infrastruktur, fasilitas fisik) terhadap organisasi pemerintah yang akan melaksanakan alternatif kebijakan tersebut.

D. METODE PENGUMPULAN DATA

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam tulisan ini menggunakan teknik studi pustaka. Data dikumpulkan utamanya dari berbagai jurnal dan laporan hasil penelitian mengenai kekerasan terhadap anak. Selain itu, data juga diperoleh dari berbagai media massa yang menyajikan pemberitaan dan pendapat para ahli terkait dengan peristiwa kekerasan terhadap anak di Indonesia.

E. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Tujuan, Kriteria dan Alternatif Kebijakan

Bagian ini berisikan penjelasan mengenai tujuan, kriteria dan alternatif kebijakan penanggulangan kekerasan terhadap anak berdasarkan dari rumusan masalah yang telah ditetapkan sebelumnya. Setiadi (2011) dalam Varyani, dkk (2014) membagi sifat-sifat pengendalian sosial menjadi dua, yaitu : pengendalian sosial preventif; dan Pengendalian sosial represif. Untuk menanggulangi kekerasan terhadap

anak, yang diperlukan adalah pengendalian sosial yang bersifat preventif dan dilakukan menggunakan cara persuasif. Kekerasan terhadap anak berdampak negative. Oleh karenanya kekerasan terhadap anak harus dicegah sejak dini. Dengan demikian dirumuskan bahwa tujuan akhir kebijakan penanggulangan kekerasan terhadap anak adalah mengembangkan metode perlindungan anak berbasis masyarakat yang bersifat preventif persuasif. Metode pengendalian sosial preventif persuasive ini mensyaratkan masyarakat / komunitas yang memiliki pengetahuan, kepedulian dan berperilaku untuk melakukan pencegahan kekerasan terhadap anak yang terjadi di sekitarnya. Dengan demikian, kebijakan juga ditujukan untuk dapat membangun dan meningkatkan pengetahuan, kepedulian dan perilaku masyarakat untuk melakukan perlindungan anak.

Untuk mengembangkan kriteria kebijakan, penulis menggunakan pendapat Patton dan Sawicki (1993) yang mengemukakan bahwa beberapa aspek yang perlu diperhatikan adalah kelayakan teknis; kelayakan ekonomi dan finansial; kelayakan politik dan kelayakan administratif. Selain itu, penulis menambahkan kriteria inovasi dalam kriteria untuk menentukan apakah alternative kebijakan tersebut layak dipilih. Inovasi bermakna terdapat kebaruan dalam kebijakan penanggulangan kekerasan anak yang dipilih dari kebijakan yang telah dilaksanakan sebelumnya. Ada beberapa pertanyaan yang dikembangkan untuk menjustifikasi apakah suatu alternative kebijakan memenuhi kriteria yang ditetapkan, yaitu :

- Apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan efektif untuk meningkatkan pengawasan social terkait dengan kekerasan terhadap anak.

- Apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan dapat diterima oleh seluruh anggota masyarakat.
- Apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan akan sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dimasyarakat.
- Apakah alternative kebijakan yang dirumuskan menciptakan kesetaraan dalam mengakses kebijakan dan layanan.
- Apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan didukung oleh komitmen organisasi.
- Apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan didukung dengan ketersediaan sumber daya yang memadai.
- Apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan mengandung suatu kebaruan dari kebijakan yang telah dilakukan sebelumnya.

Sementara itu, dalam upaya mengembangkan alternatif kebijakan, penulis menggunakan kombinasi teknik studi literature (*literature review*) dan teknik belajar dari pengalaman Negara lain menangani masalah kekerasan terhadap anak (*best practice*). Banyak penelitian yang memberikan rekomendasi terkait alternatif kebijakan yang dapat dilakukan untuk meminimalisasi kasus kekerasan terhadap anak. Selain itu, fenomena kekerasan terhadap anak juga dialami oleh negara-negara lain, sehingga sangat dimungkinkan untuk mencari *best practice* kebijakan yang dilakukan oleh negara lain dalam menghadapi masalah kekerasan pada anak untuk diadopsi, dijadikan alternatif kebijakan dan diterapkan di Indonesia.

Di dalam *World Report on Violence and Health* (2002) disebutkan ada beberapa pendekatan yang dapat digunakan untuk mencegah kekerasan terhadap anak, yaitu : pendekatan dukungan kepada keluarga (*family support approaches*); pendekatan

pelayanan kesehatan (*health service approaches*); pendekatan rehabilitasi (*therapeutic approaches*); pendekatan hukum (*legal and related remedies*); pendekatan berbasis masyarakat/komunitas (*community based effort*); dan pendekatan pada level makro (*societal approaches*). Dalam analisis ini, penulis memutuskan masalah substantif dalam kekerasan terhadap anak adalah kurangnya pengendalian sosial (*social*

control) untuk melakukan pengawasan dan perlindungan dari masyarakat terdekat anak maka rumusan alternatif kebijakan yang disusun adalah kebijakan – kebijakan yang termasuk dalam pendekatan berbasis masyarakat/komunitas.

Berikut disajikan tabel tujuan, kriteria dan alternatif kebijakan penanggulangan kekerasan terhadap anak.

Tabel 4. Tujuan, Kriteria dan Alternatif Kebijakan Penanggulangan Kekerasan Terhadap Anak

Tujuan	Kriteria	Alternatif Kebijakan
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat terkait norma/kaidah perlindungan anak dan kekerasan terhadap anak; ▪ Meningkatkan kepedulian (<i>awareness</i>) masyarakat untuk melakukan pencegahan dan deteksi dini terhadap tindak kekerasan pada anak ▪ Mengembangkan perilaku kongkrit masyarakat untuk melakukan pencegahan dan deteksi dini tindakan kekerasan pada anak; ▪ Mengembangkan metode perlindungan preventif persuasif (pencegahan, deteksi dini dan pelaporan) kekerasan terhadap anak di masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Efektivitas mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan tindak kekerasan pada anak. ▪ Akseptabilitas (penerimaan) masyarakat terhadap mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan tindak kekerasan pada anak. ▪ Appropriateness (kesesuaian nilai) dari mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan tindak kekerasan pada anak ▪ Prinsip Equity (kesetaraan) dari mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan tindak kekerasan pada anak. ▪ Institusional Comitment (komitemen organisasi) untuk pengembangan mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan tindak kekerasan pada anak. ▪ Organization support (dukungan organisasi) untuk pengembangan mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan tindak kekerasan pada anak. ▪ Innovation (inovasi) dalam 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kebijakan kampanye pencegahan dan edukasi ▪ Kebijakan pembentukan satuan tugas perlindungan anak ▪ Kebijakan pengembangan layanan <i>kids help line</i> perlindungan anak

Tujuan	Kriteria	Alternatif Kebijakan
	kebijakan pengembangan mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan tindak kekerasan pada anak	

Sumber : hasil olahan analisis, 2016.

Dari tabel di atas terlihat bahwa penulis berupaya untuk memetakan tujuan, kriteria dan alternatif kebijakan yang sesuai dengan rumusan masalah formal (penyebab yang dapat ditindaklanjuti). Adapun tujuan - tujuan yang hendak dicapai dengan intervensi kebijakan publik adalah peningkatan kepedulian masyarakat terhadap terjadinya tindak kekerasan pada anak; mengembangkan sikap/perilaku anggota masyarakat untuk dapat melakukan pencegahan, deteksi dini dan pelaporan terjadinya tindak kekerasan anak; dan mengembangkan mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan tindakan kekerasan terhadap anak.

Sementara itu, kriteria kebijakan yang disusun utamanya adalah bagaimana mengembangkan sikap/perilaku pencegahan dan deteksi dini di masyarakat dan mengembangkan mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan tindakan kekerasan terhadap anak yang efektif, dapat diterima masyarakat; tidak bertentangan dengan nilai di masyarakat; dan sesuai dengan prinsip kesetaraan. Selain itu, kriteria yang dikembangkan adalah kebijakan yang disusun harus didukung dengan komitmen yang kuat dari organisasi pemerintah dan sumber daya yang memadai serta mengupayakan inovasi.

Beberapa alternatif kebijakan yang dirumuskan penulis adalah kebijakan kampanye edukasi dan pencegahan tindak kekerasan terhadap anak; kebijakan pembentukan satuan tugas (satgas) perlindungan anak; dan kebijakan layanan *kids help line*. Berikut akan dijelaskan secara singkat mengenai ketiga alternatif kebijakan tersebut.

- **Kampanye edukasi dan pencegahan tindak kekerasan terhadap anak;** kampanye ini dapat dilakukan oleh pemerintah kepada anak maupun kepada orang-orang terdekat anak di lingkungan masyarakat, seperti orang tua, keluarga dekat, guru, perangkat RT/RW/desa/kelurahan. Kampanye ini dapat dilakukan dengan berbagai bentuk, seperti penyuluhan, pemutaran film/video, pembagian brosur/pamphlet. Bentuk kebijakan kampanye ini bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kepedulian anak dan anggota masyarakat terhadap tindak kekerasan terhadap anak.
- **Kebijakan pembentukan satuan tugas (satgas) perlindungan anak;** kebijakan ini merupakan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Pemerintah berencana untuk membentuk satgas perlindungan anak di tingkat RT/RW/Desa/Kelurahan. Anggota Satgas ini direncanakan adalah pengurus RT/RW atau perangkat desa atau pegawai Kelurahan. Satgas ini bertugas untuk menerima laporan dari anggota masyarakat bila ada kecurigaan terjadinya tindak kekerasan pada anak dan meneruskannya pada pihak terkait untuk ditangani. Selain itu satgas ini juga dapat melakukan pencegahan dengan mendatangi rumah warga (kunjungan ke rumah) dan mengadakan seminar dan

penyuluhan *parenting*.¹¹ Bentuk kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kepedulian dan mengembangkan metode pencegahan dan deteksi dini tindak kekerasan anak. Kebijakan ini bersifat *top down*. Artinya pemerintah yang diwakili oleh satgas tersebut yang berperan aktif untuk melakukan pencegahan dan melakukan deteksi dini.

- **Kebijakan layanan *kids help line***; kebijakan ini merupakan penyediaan layanan telepon/*website* untuk menerima pengaduan dari anak ataupun anggota masyarakat bila terdapat indikasi terjadinya tindak kekerasan pada anak. Laporan atau aduan tersebut akan ditindaklanjuti oleh pihak terkait untuk segera ditangani. Selain itu, layanan ini menyediakan konselor untuk melayani konseling kepada anak yang mengalami masalah kekerasan atau *bullying*, orang tua ataupun anggota masyarakat lain yang memiliki kelainan psikologis untuk melakukan kekerasan. Layanan ini beroperasi 24 jam sehari dan 7 hari seminggu. Layanan ini juga dapat mengintegrasikan beberapa instansi pemerintah yang terkait dan berwenang terhadap masalah kekerasan terhadap anak, seperti komisi perlindungan anak dan kepolisian. Layanan ini bersifat privat dan rahasia. Identitas pelapor ataupun anggota masyarakat yang melakukan konseling akan terjamin kerahasiaannya. Layanan ini sudah

dioperasikan diberbagai negara seperti Kanada, Australia, New Zealand dan India. Misalnya nomor telepon *kids help line* di Australia adalah 1800551800.¹² Bentuk kebijakan ini lebih bertujuan untuk membangun mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan tindak kekerasan terhadap anak di masyarakat. Kebijakan ini lebih bersifat *bottom up*, mendorong keterlibatan aktif warga untuk peduli terhadap lingkungan sekitarnya, mencegah terjadinya perilaku kekerasan pada anak dan melaporkan bila terjadi kekerasan pada anak.

2. Rekomendasi Kebijakan

Dari tiga alternatif kebijakan yang sudah dikemukakan sebelumnya, penulis berupaya untuk memilih satu rekomendasi kebijakan yang sesuai dengan masalah kebijakan, tujuan dan kriteria yang telah dirumuskan. Untuk memilih rekomendasi kebijakan, penulis menggunakan teknik metode memuaskan (*satisficing methods*). Metode ini merupakan metode pemilihan alternatif yang dilakukan atas dasar kemampuan setiap alternatif kebijakan memenuhi semua kriteria atau persyaratan yang telah ditetapkan. Pada tabel berikut, penulis mencoba memetakan apakah alternatif kebijakan yang dirumuskan mampu memenuhi tujuh kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

¹¹ -----, (2015), Satgas Perlindungan Anak Harus Dibentuk di Tingkat RT, <http://www.kabar-cirebon.com/read/2015/11/satgas-perlindungan-anak-harus-dibentuk-di-tingkat-rt/>, diakses 20 Januari 2016 jam 10.00 WIB.

¹²<http://www.kidshelpline.com.au/grownpup/>.

Tabel 5. Pemetaan Pemenuhan Kriteria yang Telah ditetapkan oleh Alternatif Kebijakan

No	Kriteria	Kampanye	Satgas	Kids Help Line
1.	Efektivitas	X	X	√
2.	Akseptabilitas	√	√	√
3.	Appropriateness	√	√	√
4.	Equity	√	√	√
5.	Institutional Commitment	√	√	√
6.	Organizational Support	√	√	X
7.	Inovasi kebijakan	X	X	√

Sumber : hasil olahan analisis, 2016.

Catatan :

X : Tidak Memenuhi Kriteria

√ : Memenuhi Kriteria

Dari pemetaan di atas terlihat bahwa alternatif kebijakan yang paling banyak memenuhi kriteria yang telah ditetapkan adalah kebijakan layanan *kids help line*. Adapun penjelasan singkat dari setiap kriteria adalah :

1. **Efektivitas;** kriteria ini mensyaratkan mekanisme yang dikembangkan dapat mencapai tujuan yang optimal dalam mencegah, mendeteksi dan melaporkan kasus kekerasan terhadap anak. Kebijakan kampanye belum dapat memenuhi kriteria ini karena kampanye masih bertujuan

untuk meningkatkan pengetahuan dan kepedulian masyarakat, tetapi belum mengembangkan mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan. Masyarakat sudah dapat memperoleh banyak informasi tentang kekerasan anak dari berbagai media yang berkembang pesat dewasa ini. Sementara kebijakan pembentukan satgas juga dianggap belum memenuhi kriteria karena kebijakan ini masih bersifat *top down*, satgas sebagai representasi pemerintah yang berperan aktif dalam melakukan pencegahan, deteksi dini dan pelaporan. Sementara kebijakan *kids help line* dianggap kebijakan yang paling mampu mengembangkan mekanisme pencegahan, deteksi dini dan pelaporan kekerasan pada anak karena kebijakan ini bersifat *bottom up*, melibatkan keikutsertaan dan kepedulian masyarakat. Keikutsertaan masyarakat terdekat sangat penting karena orang-orang terdekat di masyarakat inilah yang paling mengetahui keadaan anak. Sementara Satgas memiliki keterbatasan sumberdaya untuk terus menerus memantau keadaan anak di lingkungan masyarakat.

2. **Akseptabilitas;** kriteria ini mensyaratkan kebijakan yang akan dilakukan harus dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Penulis menganggap ketiga alternatif kebijakan tersebut dapat diterima dengan baik oleh masyarakat.
3. **Appropriateness;** kriteria ini mensyaratkan kebijakan yang akan diambil harus sesuai dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Penulis menganggap ketiga alternatif kebijakan yang dibangun sudah sesuai dengan nilai yang berkembang di masyarakat.
4. **Equity;** kriteria ini mensyaratkan kebijakan yang diambil harus

mengedepankan nilai kesetaraan. Artinya semua anggota masyarakat dari berbagai kalangan dapat menerima dan menjangkau kebijakan yang ditetapkan. Ketiga alternatif kebijakan yang dikembangkan juga dianggap dapat dijangkau oleh semua lapisan masyarakat tanpa membedakan kondisi ekonomi dan sosial.

5. **Institutional commitment;** kriteria ini mensyaratkan kebijakan yang akan diterapkan harus didukung oleh komitmen pemerintah. Penulis menganggap ketiga alternatif kebijakan tersebut akan didukung penuh oleh pemerintah mengingat semakin banyak terjadi kasus kekerasan terhadap anak dari tahun ke tahun yang memerlukan penanganan yang cepat dan tepat.
6. **Organizational Support;** kriteria ini mensyaratkan kebijakan yang akan diambil didukung oleh sumber daya yang memadai. Kebijakan kampanye dan pembentukan Satgas dianggap memenuhi kriteria ini namun kebijakan layanan *kids help line* dianggap tidak memenuhi kriteria. Penerapan kebijakan layanan *kids help line* dapat dilaksanakan oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) Pusat didukung oleh Komisi Perlindungan Anak di tingkat Daerah. Namun, ada beberapa aspek yang belum tersedia, diantaranya yaitu kuantitas dan kualitas SDM pekerja sosial dan konselor; koordinasi antara pihak pihak yang berwenang; dan sarana dan prasarana teknologi informasi yang memadai.
7. **Innovation;** kriteria ini mensyaratkan adanya kebaruan pada kebijakan yang akan diterapkan. Kebijakan kampanye dianggap tidak memiliki unsur kebaruan karena kebijakan ini sudah biasa dilaksanakan di Indonesia.

Sementara kebijakan pembentukan satgas juga kurang memiliki unsur kebaruan karena kebijakan ini menggunakan pendekatan pembentukan lembaga sudah biasa dilakukan di Indonesia. Tidak jarang pemerintah dalam upaya menangani suatu masalah publik dilakukan dengan membentuk lembaga baru. Sementara kebijakan layanan *kids help line* dianggap memiliki kebaruan karena kebijakan ini belum pernah diterapkan di Indonesia sebelumnya dan tidak mengandung konsekuensi pembentukan lembaga baru. Kebijakan ini dapat dilaksanakan misalnya oleh KPAI didukung oleh KPA di Daerah. Kebijakan ini menggunakan media telepon yang saat ini merupakan alat komunikasi yang paling dekat dan dibutuhkan masyarakat. Kebijakan ini juga menyatukan pelayanan primer pencegahan dan pelayan sekunder konseling dalam satu kebijakan. Selain itu, kebijakan ini dianggap mampu untuk mendorong kepedulian dan partisipasi warga dalam mencegah dan mendeteksi terjadinya kekerasan pada anak karena kemudahan dan kecepatan mengakses layanannya, dan disisi yang lain melindungi privasi dan kerahasiaan semua pihak yang terlibat, baik pelapor, korban ataupun pelaku.

F. KESIMPULAN

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa masalah substantif kekerasan terhadap anak yang dirumuskan penulis adalah masalah pada aspek sosial, yaitu kurangnya pengendalian sosial (*social control*) untuk melakukan pengawasan dan perlindungan dari masyarakat terdekat anak. Adapun masalah formal (penyebab yang dapat ditindaklanjuti)

yang dirumuskan mengenai kekerasan terhadap anak adalah :

- Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat terkait norma/kaidah perlindungan anak dan kekerasan terhadap anak;
- Kurangnya kepedulian (*awareness*) masyarakat untuk melakukan pencegahan dan deteksi dini terhadap tindak kekerasan pada anak;
- Kurangnya perilaku konkret masyarakat untuk melakukan pencegahan dan deteksi dini tindakan kekerasan pada anak;
- Kurangnya metode/mekanisme perlindungan preventif persuasif (pencegahan, deteksi dini dan pelaporan) kekerasan terhadap anak di masyarakat.

Berdasarkan masalah substantif dan masalah formal yang telah dirumuskan, kebijakan yang direkomendasikan untuk dapat menanggulangi masalah kekerasan terhadap anak adalah kebijakan layanan *kids help line*. Dalam upaya implementasinya, pemerintah diharapkan memiliki komitmen kuat dan menyediakan sumber daya yang memadai (SDM, anggaran, Sarana prasarana IT) agar kebijakan ini dapat berjalan dengan baik sehingga kasus kekerasan terhadap anak di Indonesia dapat diminimalisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ardi, Rakhmad, (2015), *Diam Kita Ikut Membunuhnya*, <http://nasional.kompas.com/read/2015/06/25/1556329/Diam.Kita.Ikut.Membunuhnya> diakses 19 Januari 2016, jam 10.25 WIB.
- Dunn, William N, (2003), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi*

Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

- F Istiyatminingsih, (2015), *Memutus Mata Rantai Kekerasan Terhadap Anak*, <http://print.kompas.com/baca/2015/07/29/Memutus-Mata-Rantai-Kekerasan-terhadap-Anak> diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

- Krug. Etienne G, dkk (ed), (2002), *World Report on Violence and Health*, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615_eng.pdf diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

- Kurniasari, Alit, Dkk, (2013), *Ringkasan Hasil Survey Kekerasan Terhadap Anak Indonesia*. Kerjasama Kementerian Sosial; Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas); Badan Pusat Statistik (BPS) dan Unicef Indonesia. <http://puslit.kemsos.go.id/upload/post/files/4fb404d806e55b69e7fa7d4106344914.pdf>, diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

- Patton, Carl V., and David S. Sawicki, (1993), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, Upper Saddle River NJ.
- Subarsono, Ag, (2006), *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Supeno, Hadi, (2010), Menyelamatkan Anak, Bunga Rampai Percikan Pemikiran Perlindungan Anak, Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), Jakarta.
- Suradi, (2013), Problema Dan Solusi Strategis Kekerasan Terhadap Anak, <http://puslit.kemsos.go.id/upload/post/files/4587c3716586f62cc5a351afd2a3dfb3.pdf>, diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.
- Varyani, dkk, (2014), Analisis Pengendalian Sosial Perilaku Menyimpang Siswa Bermasalah di SMA, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=266593&val=2338&title=ANALISIS%20PENGENDALIAN%20SOSIAL%20PERILAKU%20MENYIMPANG%20SISWA%20BERMASALAH%20DI%20SMA>, diakses 19 Januari 2016 jam 11.00 WIB.
- Widiastuti, Daisy dan Rini Sekartini, (2005), Deteksi Dini, Faktor Risiko, dan Dampak Perlakuan Salah pada Anak, saripediatri.idai.or.id/pdf/7-2-9.pdf, diakses 14 Januari 2016 Jam 09.00 WIB.
- , (2015), 2015 Tahun Bencana Anak Indonesia. <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/717134-2015-tahun-bencana-anak-indonesia> diakses 20 Januari 2015 jam 10.45 WIB.
- , (2016), Diduga Dipukuli Oknum TNI, Bocah 13 Tahun Babak Belur, <http://metro.sindonews.com/read/1076463/170/diduga-dipukuli-oknum-tni-bocah-13-tahun-babak-belur-1452606395> diakses 19 Januari 2016 Jam 13.15 WIB.
- , (2016), Kondisi mental keluarga penyebab kekerasan pada anak, <http://www.antaranews.com/berita/537916/kondisi-mental-keluarga-penyebab-kekerasan-pada-anak>, diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.
- , (2015), Kematian Angeline, Seharusnya Guru Peka Sejak Awal, <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/06/11/078674153/kematian-angeline-seharusnya-guru-peka-sejak-awal>, diakses 19 Januari 2016 jam 13.30 WIB.
- , (2015), Satgas Perlindungan Anak Harus Dibentuk di Tingkat RT, <http://www.kabar-cirebon.com/read/2015/11/satgas-perlindungan-anak-harus-dibentuk-di-tingkat-rt/>, diakses 20 Januari 2016 jam 10.00 WIB.

-----, (2014), Kekerasan Terhadap Anak, <http://bakohumas.kominfo.go.id/news.php?id=1177> diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

-----, (2014), Komnas PA: Indonesia Gawat Darurat Kekerasan Anak, <http://news.liputan6.com/read/2136423/komnas-pa-indonesia-gawat-darurat-kekerasan-anak>, diakses 14 Januari 2016 jam 09.00 WIB.

-----, (2012), Ringkasan Kajian Perlindungan Anak Unicef Indonesia, http://www.unicef.org/indonesia/id/A7_B_Ringkasan_Kajian_Perlindungan.pdf, diakses 18 Januari 2016 jam 11.15 WIB.

Undang Undang Dasar 1945 (amandemen)

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Undang Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

