



NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SERDANG BEDAGAI TENTANG PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK

**DINAS PENGENDALIAN PENDUDUK
KELUARGA BERENCANA
PEMBERDAYAAN PEREMPUAN,
DAN PERLINDUNGAN ANAK
KABUPATEN SERDANG BEDAGAI**

**Tenaga Ahli Penyusun: Muhammad Jailani, MA
Universitas Islam Negeri Sumatera Utara**

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Salam sejahtera untuk kita semua

Puji Syukur kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran dalam penyusunan naskah Akademik Raperda Perlindungan Perempuan dan anak .

Naskah Akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah Rancangan Peraturan Perundang- undangan, termasuk di dalamnya dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Maksud dan tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan dalam merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan dan dasar bagi penyusunan Raperda Perlindungan Perempuan dan anak di Kabupaten Serdang Bedagai. Naskah Akademik ini memuat konsep dasar dan konsep hirarki Peraturan Perundang-undangan yang akan diacu dan memberikan gambaran deskriptif kondisi perempuan dan anak di Kabupaten Serdang Bedagai sehingga urgensi pembentukan Raperda Perlindungan Perempuan dan anak dapat tersampaikan melalui data yang akurat.

Tersusunnya Naskah Akademik ini merupakan wujud perhatian dan keseriusan Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai dalam rangka mewujudkan upaya pemenuhan hak-hak perempuan dan anak , perlindungan dan penguatan kepada perempuan dan anak yang ada di Kabupaten Serdang Bedagai melalui upaya penyusunan Raperda Perlindungan Perempuan dan anak.

Banyak pihak yang terlibat dalam penyusunan Naskah Akademik Raperda Perlindungan Perempuan dan anak ini. Kerjasama yang baik dari berbagai pihak yang terlibat, antar perangkat daerah dan instansi vertikal sehingga terbitnya Naskah Akademik Raperda Perlindungan Perempuan dan anak

Begitu juga pihak lain yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu. Untuk itu kami ucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada semua pihak yang telah terlibat dan memberikan sumbangsih pemikiran sehingga naskah Akademik ini dapat disusun sebagaimana mestinya. Semoga naskah Akademik ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membutuhkan.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Serdang Bedagai, September 2022

Penyusun

DAFTAR ISI

	hal
BAB I	1
PENDAHULUAN	
BAB II	9
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS TERKAIT PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK	
BAB III	41
ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN UNDANG-UNDANGAN TERKAIT PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK	
BAB IV	58
LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS	
BAB V	73
JANGKAUAN, ARAH PERATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	
BAB VI	79
PENUTUP	
DAFTAR PUSTAKA	82
NASKAH DRAFT PERATURAN DAERAH KABUPATEN SERDANG BEDAGAI TENTANG PENYELENGGARAAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK	

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Dalam perspektif perlindungan HAM, perempuan dan anak memiliki hak yang sama dengan manusia lainnya di muka Bumi ini, yakni hak-hak yang melekat (*inherent*) secara alamiah sejak ia dilahirkan. Namun demikian dalam kenyataannya perempuan dan anak adalah kelompok masyarakat yang rentan sekaligus korban terbesar dari berbagai kekerasan, eksploitasi dan perlakuan diskriminasi lainnya. Kerentanan dan perlakuan diskriminatif tersebut telah berdampak pada kurangnya rasa percaya diri, menghambat perempuan untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial, politik dan kegiatan strategis lainnya di semua lini pembangunan.

Pada sisi yang sama masa depan suatu bangsa sangat ditentukan dengan kualitas kehidupan anak dimasanya. Suatu bangsa akan menjadi bangsa yang besar jika mereka dapat memberikan perlindungan yang layak pada generasinya sejak dini, mereka adalah anak-anak yang membutuhkan perlindungan, kasih sayang dan kesejahteraan lahir dan bathin sejak dalam kandungan. Diketahui bahwa usia anak merupakan tahapan terpenting dalam perkembangan manusia, karena pada tahapan ini anak mengembangkan semua potensinya yang akan menentukan kualitasnya sebagai manusia pada masa dewasa. Kualitas kemampuan emosi, kognitif dan sosial seseorang akan sangat ditentukan oleh kualitas tumbuh kembang yang mereka alami pada masa kanak-kanak. Masa kanak-kanak diketahui satu sisi sebagai periode tumbuh kembang tercepat, namun pada sisi lain juga rentan dengan berbagai resikonya. Pertumbuhan fisik (masa otot, otak, tulang) dan perkembangan sosial serta intelektual berlangsung dengan sangat cepat di periode lima tahun pertama kemudian semakin perlahan sampai anak mencapai usia 18 tahun. Selain aspek sosial, moral spiritual, sejak usia 18 tahun aspek-aspek fisik dan mental telah terhenti. Bahkan pertumbuhan otak manusia 80 % terjadi pada masa kanak-kanak. Benyamin S. Bloom, seorang professor bidang pendidikan dari Universitas Chicago menemukan fakta yang mengejutkan: “Ternyata 50% dari semua potensi hidup manusia terbentuk ketika kita berada dalam kandungan sampai usia 4 tahun. Lalu 30% berikutnya terbentuk pada usia 4 – 8 tahun ” (Direktorat Tenaga Teknis. 2003). Artinya, separuh perkembangan intelektual anak berlangsung sebelum usia 4 tahun. Sehingga bagaimana

kita memperlakukan anak-anak di masa kini akan menentukan kualitas Bangsa kita di masa yang akan datang.

Pada realitasnya, situasi yang dialami anak-anak di masyarakat tidak selalu sesuai dengan kebutuhan perkembangan sebagaimana dijelaskan dalam teorinya. Tidak sedikit anak-anak yang diasuh dan dibesarkan dalam suasana yang tidak memungkinkan bagi mereka untuk tumbuh dan berkembang secara optimal. Berbagai situasi yang dialami oleh orang tua seperti stress, kemiskinan, ketidak-tahuan mengenai cara-cara pengasuhan yang baik dan persoalan- persoalan lainnya, menjadi penghalang bagi orang tua untuk mengasuh dan membesarkan anak-anak mereka sesuai dengan kebutuhan perkembangannya. Selain itu, lingkungan tempat mereka tinggal pun sangat besar pengaruhnya bagi tumbuh kembang mereka. Tidak sedikit anak- anak yang terpaksa harus diasuh oleh orang lain selain ibu dan bapanya sendiri. Pengabaian oleh orang tua, eksploitasi, tindak kekerasan, bahkan penjualan anak menjadi berita sehari-hari yang sering didengar pada berbagai media di masa kini. Tidak sedikit anak-anak yang sejak usia dini telah dibebani oleh kewajiban-kewajiban orang tuanya bekerja menjadi pencari nafkah dengan berbagai pekerjaan yang sebenarnya belum pantas dikerjakan oleh anak-anak dalam usia mereka.

Begitu pun juga yang terjadi di Kabupaten Serdang Bedagai. Anak, yang merupakan 35% dari penduduk kabupaten Serdang Bedagai, masih menghadapi berbagai persoalan pemenuhan hak mereka dan mendapatkan kekerasan. Berdasarkan data Sistem Informasi Online Perlindungan Perempuan dan Anak (Simfoni) Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pada 2021, angka kekerasan anak di kabupaten Serdang Bedagai 2021 mencapai 39 kasus dimana 97% dari korban kekerasan tersebut adalah anak perempuan (DPPKBPPPA, 2021). Kasus kekerasan terhadap anak yang tertinggi adalah kekerasan seksual (84%) dan kasus kekerasan psikis (8%). Pada masa pandemik covid -19, pelayanan anak korban kekerasan juga mengalami kemunduran, selain karena kekhawatiran korban dan petugas pemberi layanan terkait penularan covid-19, kabupaten Serdang Bedagai juga belum memiliki standart operasional prosedur penanganan korban kekerasan di masa pandemic. Pada sisi hak sipil kewarganegaraan, per tahun 2021, baru 79% anak anak di bawah 18 tahun di Serdang Bedagai yang memiliki akte kelahiran (Profil Anak Serdang Bedagai 2021). Situasi ini menunjukkan masih banyak persoalan-persoalan perlindungan anak di Kabupaten Serdang Bedagai yang menjadi tantangan anak-anak untuk dapat hidup,

tumbuh dan berkembang secara optimal, sesuai dengan hak-hak dasar mereka yang telah dijamin dalam Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang berlaku di Indonesia.

Demikian pula situasi perlindungan terhadap Perempuan yang merupakan kelompok masyarakat rentan sekaligus korban terbesar dari berbagai kekerasan, eksploitasi dan perlakuan diskriminasi lainnya. Sepanjang tahun 2021 kekerasan terhadap perempuan di kabupaten Serdang Bedagai terjadi 12 kasus dimana didominasi oleh kekerasan fisik dan penelantaran. Riskannya pelaku kekerasan terhadap perempuan 40% dilakukan oleh orang terdekat yakni suami. Pada sisi yang sama, Indeks Pembangunan Gender (IPG) kabupaten Serdang Bedagai pada tahun 2021 pada angka 89.0. Terlihat cukup tinggi, namun sebenarnya masih di bawah IPG rata-rata provinsi Sumatera Utara (90.73) dan IPG rata-rata nasional tahun 2021 yakni sebesar 91.27 (Profil Gender Serdang Bedagai 2021).

Dari data sensus penduduk, Pada tahun 2021 jumlah penduduk Serdang Bedagai mencapai 662.076 jiwa dengan komposisi jumlah penduduk laki-laki sebanyak 333.515 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 328.561 jiwa, dimana 35% dari total jumlah penduduk tersebut berusia di bawah 18 tahun. Bila dibandingkan dengan data tahun sebelumnya (2019) yang mana jumlah penduduk laki-laki sebesar 308.419 jiwa dan penduduk perempuan sebesar 306.199. Dari data tersebut pada jumlah penduduk laki-laki mengalami penambahan penduduk 22.682 jiwa dan pada jumlah penduduk perempuan mengalami penambahan penduduk 20.190 jiwa. Jika digabungkan antara perempuan dan anak, maka akan mencapai 75% dari total jumlah penduduk. Ini merupakan potensi besar sebagai modal pembangunan. Namun dalam berbagai kasus kelompok perempuan dan anak masih dalam posisi marginal, rentan dan rawan tindak kekerasan serta perlakuan diskriminatif. Kondisi tersebut secara nyata menghalangi kontribusi maksimalnya dalam pembangunan. Kerentanan, perlakuan diskriminatif tersebut akan berdampak pada kurangnya rasa percaya diri, menghambat kemampuan perempuan dan anak untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial, mengganggu kesehatan, mengurangi haknya, baik ekonomi, politik, sosial budaya serta fisik. Demikian juga anak, kepercayaan pada diri sendiri dalam pertumbuhan jiwanya akan terganggu dan dapat menghambat proses perkembangan jiwa dan masa depan.

Keadaan yang tidak menguntungkan seperti ini tentunya harus diputus. Seluruh komponen masyarakat kabupaten Serdang Bedagai menyadari mengenai bahaya yang mengancam kualitas manusia di Serdang Bedagai di masa yang akan datang. Secara umum masyarakat dunia telah menuangkan aturan internasional untuk menjamin

pemenuhan dan perlindungan hak anak dan perempuan melalui Konvensi Hak Anak yang telah disepakati Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 20 November 1989 dan juga Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW).

Dalam sistem hukum nasional, perlindungan terhadap perempuan telah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Terbaru telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2022 tentang tindak pidana kekerasan seksual. Perlindungan terhadap anak telah dijamin melalui berbagai bentuk peraturan perundangan-undangan diantaranya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak yang kemudian dirubah melalui Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2016 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2002. Dalam UU 35 tahun 2014 disebutkan pada Pasal 21 ayat (4) Untuk menjamin pemenuhan hak anak dan melaksanakan kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan Perlindungan anak di daerah. Kemudian pada ayat (5) disebutkan bahwa Kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat diwujudkan melalui upaya daerah membangun kabupaten/kota layak Anak. Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah disebutkan pula bahwa urusan perempuan dan anak menjadi urusan wajib di luar pelayanan dasar. Pemerintah Provinsi Sumatera Utara juga mengeluarkan Peraturan daerah nomor 3 tahun 2014 tentang perlindungan anak dan peraturan daerah nomor 3 tahun 2019 tentang perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Namun demikian, Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai baru mengeluarkan aturan daerah setingkat peraturan Bupati nomor 10 tahun 2018 tentang perlindungan perempuan dan anak, peraturan Bupati nomor 19 tahun 2018 tentang kebijakan pengembangan kabupaten kota layak anak. Dengan demikian masih terjadi kekosongan hukum setingkat peraturan daerah dalam memastikan kepastian hukum bagi perlindungan perempuan dan anak di kabupaten Serdang Bedagai. Pada sisi lain, peraturan Bupati terkait perempuan dan anak serta pelaksanaan Kabupaten Layak Anak (KLA) juga penting disempurnakan untuk mematuhi berbagai bentuk peraturan perundang-undangan nasional dan aturan turunannya seperti Peraturan Presiden Nomor 25 tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak

Berdasarkan landasan filosofis, situasi sosiologis, dan mandat juridis di atas, diperlukan satu sistem perlindungan perempuan dan anak dalam bentuk peraturan daerah

di kabupaten Serdang Bedagai yang komprehensif, dan integratif yang mengutamakan upaya-upaya yang bersifat promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif dalam rangka pemenuhan dan perlindungan hak perempuan dan anak.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Dalam mengimplementasikan perlindungan hak azasi perempuan dan anak, telah dikeluarkan berbagai perundang-undangan di Indonesia yang banyak mengatur tentang perlindungan dan pemenuhan hak perempuan dan anak. Undang-Undang No 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW mengatur tentang bagaimana menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Undang-Undang No 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang No. 35 tahun 2014 dan dirubah lagi dengan Undang-Undang No. 17 tahun 2016 menjelaskan bahwa anak dalam situasi dan kondisi tertentu seperti anak korban penyalahgunaan narkoba, anak pengungsi, anak dalam situasi konflik, anak korban jaringan terorisme, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak dengan perilaku sosial menyimpang, anak yang menjadi korban stigmatisasi dari pelabelan terkait orang tuanya penting mendapat perlindungan khusus. Disebutkan pula dalam U.U 35/2014 strategi perlindungan anak dilakukan melalui kebijakan kabupaten kota layak anak, yang kemudian diatur lebih lanjut dalam peraturan presiden nomor 25 tahun 2021 tentang kebijakan kabupaten/kota layak anak. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Undang Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, perempuan dan anak korban kekerasan mempunyai hak untuk mendapatkan layanan rehabilitasi sosial, kesehatan, bantuan hukum, pemulangan dan reintegrasi sosial yang harus dipenuhi oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Pengaturan bagaimana perlakuan terhadap anak yang berkonflik dengan hukum diatur dalam Undang-Undang No 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Pada tingkat propinsi Sumatera Utara dibentuk turunan dari perundang-undangan tersebut, dimana telah dikeluarkan Peraturan daerah (perda) propinsi Sumatera Utara nomor 3 tahun 2014 tentang perlindungan anak, perda nomor 5 tahun 2004 tentang penghapusan perdagangan perempuan terhadap perempuan dan anak, perda nomor 6 tahun 2004 tentang penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak serta perda nomor 9 tahun 2018 tentang perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Kabupaten Serdang Bedagai juga mengikuti dengan menerbitkan peraturan Bupati nomor 10 tahun

2018 tentang perlindungan perempuan dan anak, peraturan Bupati nomor 19 tahun 2018 tentang kabupaten Layak anak dan SK Bupati nomor 312/1822 tahun 2022 tentang Desa ramah Perempuan dan Peduli Anak.

Pada dasarnya perundang-undangan, perda propinsi dan peraturan Bupati setingkat kabupaten adalah untuk melindungi warga negara khususnya perempuan dan anak untuk dilindungi dan dapat menikmati hak-haknya dengan maksimal. Namun realitasnya terjadi kesenjangan antara situasi ideal dalam kebijakan dan aturan dengan realitas perempuan dan anak seperti halnya di kabupaten Serdang Bedagai. Penyelenggaraan kabupaten layak anak yang memerlukan dukungan kebijakan, administrasi, program dan budget belum dinaungi secara kuat dalam bentuk peraturan daerah. Korban kekerasan sering merasa ragu atau takut dalam melaporkan kekerasan yang dialaminya, atau ada kendala lainnya seperti sulitnya akses dalam mencapai layanan dan kurangnya informasi tentang hak-hak yang dimiliki karena sebagian besar perempuan dan anak korban berasal dari keluarga miskin dan kurang mampu sehingga perlu dilakukan pendampingan, biaya pendampingan dan konsultasi hukum mahal. Di sisi lain, lembaga negara maupun lembaga masyarakat yang menangani perlindungan perempuan dan anak masih kurang. Aparatur pemerintah juga tidak memiliki payung hukum daerah yang mengatur tentang bagaimana pelayanan pengaduan, rehabilitasi sosial, bantuan hukum, pelayanan kesehatan, repatriasi hingga reintegrasi sosial korban kekerasan terhadap perempuan dan anak yang dapat mengikat secara langsung dalam penganggaran yang diputuskan oleh legislative dan eksekutif. Pada sisi yang sama belum ada juga pengaturan daerah yang mengatur bagaimana masyarakat dan dunia usaha dapat berpartisipasi aktif dalam perlindungan perempuan dan anak di Kabupaten Serdang Bedagai.

C. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan identifikasi fokus masalah di atas maka masalah yang diidentifikasi adalah mengapa diperlukan adanya Peraturan daerah tentang perlindungan perempuan dan anak di kabupaten Serdang Bedagai. Permasalahan tersebut kemudian dijabarkan dalam identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang terjadi di Kabupaten Serdang Bedagai terkait Pemenuhan dan Perlindungan hak perempuan dan anak?
2. Peraturan perundang-undangan apa saja yang ada dan bagaimana peraturan perundang- undangan itu mengatur perlindungan terhadap perempuan dan anak?

3. Apa yang melandasi kebutuhan adanya Peraturan daerah kabupaten Serdang Bedagai tentang perlindungan perempuan dan anak?
4. Hal apa saja yang penting diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah kabupaten Serdang Bedagai tentang Perlindungan Perempuan dan Anak?

D. TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Kajian ini dilakukan sebagai upaya untuk mencari landasan akademis dalam rangka mengembangkan kebijakan pemerintah daerah dalam memenuhi dan melindungi hak-hak perempuan dan anak yang berada di wilayah administrasi kabupaten Serdang Bedagai.

Singkatnya tujuan penyusunan naskah akademis ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui kondisi pemenuhan dan perlindungan hak perempuan dan anak di kabupaten Serdang Bedagai.
2. Untuk mengkaji sistem hukum dan peraturan perundang-undangan tentang perlindungan perempuan dan anak.
3. Untuk mengetahui urgensi adanya pengaturan mengenai Perlindungan perempuan dan anak dalam suatu peraturan daerah.
4. Untuk mengetahui materi muatan yang perlu diatur dalam Ranperda perlindungan perempuan dan anak.

E. METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam Naskah Akademik rancangan peraturan daerah tentang perlindungan perempuan dan anak adalah penelitian hukum empiris atau penelitian sosio-legal. Penelitian hukum empiris bertitik tekan melihat hukum bukan semata pada hukum yang seharusnya, ataupun hukum yang tertera di dalam peraturan, namun melihat sejauhmana hukum bekerja di dalam masyarakat (Soetandyo, 2002). Dalam kerangka sosio legal, hukum dapat dilihat baik secara substansi kekuatan sosial maupun struktur pembuatan kebijakan. Secara substansi, hukum dilihat sebagai kekuatan nyata yang secara sah bekerja di dalam masyarakat, baik bekerja secara efektif atau pun tidak. Secara struktur, penilaian mengenai apakah hukum bekerja secara efektif atau tidak disandarkan pada masyarakat yang terkena atau dicakupi oleh hukum itu. Sementara secara struktur, hukum dikejawahatkan dalam institusi peradilan yang memproses aturan menjadi sebuah praktek-praktek hukum.

Penelitian empiris memungkinkan untuk melihat hukum dan bagaimana hukum itu bekerja secara komprehensif. Selain itu, penelitian ini menggunakan perspektif gender. Ackerly dan True mendefinisikan bahwa penelitian yang berperspektif gender disandarkan pada adanya kesadaran tentang relasi kuasa yang timpang secara gender di dalam masyarakat (Ackerly, 2010). Penelitian dengan perspektif gender memberi perhatian kepada pihak-pihak yang secara gender selama ini diabaikan dan tidak didengar pengalamannya. Penelitian dengan perspektif gender juga menekankan bahwa realitas perempuan sangat beragam dipengaruhi oleh berbagai konteks yang melatarbelakangi kehidupan perempuan

Langkah-langkah pengumpulan dan analisa data yang terkait dengan data pemenuhan dan perlindungan hak perempuan dan anak di kabupaten Serdang Bedagai, adalah pengumpulan data kuantitatif maupun data kualitatif. Data kuantitatif terkait realitas pemenuhan hak perempuan dan anak, kuantitas dan bentuk kekerasan, korban kekerasan dan pelaku. Sementara data kualitatif terkait data hambatan dalam penyelenggaraan KLA, data kualitas partisipasi perempuan dalam pembangunan, data hambatan layanan yang dihadapi korban dalam proses layanan, data pemberi layanan, data hambatan dan tantangan pemberi layanan dan pemangku kepentingan yang lain dalam pelayanan dan bantuan hukum pada korban kekerasan. Data kualitatif juga termasuk data dokumen hukum dari berbagai kebijakan terkait perempuan dan anak dari UUD 1945 sampai dengan surat keputusan Bupati Serdang Bedagai. Adapun sumber data adalah, Badan Pusat Statistik, Dinas Kependudukan dan catatan Sipil, data sekunder kasus kekerasan, yang dikonsolidasi oleh DPPKBPPPA kabupaten Serdang Bedagai, data penelitian dari pihak lain serta data hasil diskusi yang diselenggarakan DPPKBPPPA kabupaten Serdang.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS.

A.1. Pengertian perempuan

Pengertian Perempuan sendiri secara etimologis berasal dari kata empu yang berarti “tuan”, orang yang mahir atau berkuasa, kepala, hulu, yang paling besar. Namun dalam bukunya Zaitunah Subhan perempuan berasal dari kata empu yang artinya dihargai. Lebih lanjut Zaitunah menjelaskan pergeseran istilah dari wanita ke perempuan. Kata wanita dianggap berasal dari bahasa Sanskerta, dengan dasar kata Wan yang berarti nafsu, sehingga kata wanita mempunyai arti yang dinafsui atau merupakan objek seks. Jadi secara simbolik mengubah penggunaan kata wanita ke perempuan adalah mengubah objek jadi subjek. Tetapi dalam bahasa Inggris wan ditulis dengan kata want, atau men dalam bahasa Belanda, wun dan schen dalam bahasa Jerman. Kata tersebut mempunyai arti like, wish, desire, aim. kata want dalam bahasa Inggris bentuk lampayanya wanted. Jadi, wanita adalah who is being wanted (seseorang yang dibutuhkan) yaitu seseorang yang diinginkan.

Sementara itu feminisme perempuan mengatakan, bahwa perempuan merupakan istilah untuk konstruksi sosial yang identitasnya ditetapkan dan dikonstruksi melalui penggambaran. Atas dasar ini dapat dipahami bahwa kata perempuan pada dasarnya merupakan istilah untuk menyatakan kelompok atau jenis dan membedakan dengan jenis lainnya.

Para ilmuwan seperti Plato, mengatakan bahwa perempuan ditinjau dari segi kekuatan fisik maupun spiritual, mental perempuan lebih lemah dari laki-laki, tetapi perbedaan tersebut tidak menyebabkan adanya perbedaan dalam bakatnya. Sedangkan gambaran tentang perempuan menurut pandangan yang didasarkan pada kajian medis, psikologis, dan sosial, terbagi atas dua faktor, yaitu faktor fisik dan psikis. Secara biologis dari segi fisik, perempuan dibedakan atas perempuan lebih kecil dari laki-laki, suaranya lebih halus, perkembangan tubuh perempuan terjadi lebih dini, kekuatan perempuan tidak sekuat laki-laki dan sebagainya. Perempuan mempunyai sikap pembawaan yang kalem, perasaan perempuan lebih cepat menangis dan bahkan pingsan apabila menghadapi persoalan berat.

Sementara Kartini Kartono mengatakan, bahwa perbedaan fisiologis yang alami sejak lahir pada umumnya kemudian diperkuat oleh struktur kebudayaan yang ada, khususnya oleh adat istiadat, sistem sosial-ekonomi dan pengaruh-pengaruh pendidikan. Pengaruh kultural dan pedagogis tersebut diarahkan pada perkembangan pribadi perempuan

menurut satu pola hidup dan satu ide tertentu. Perkembangan tadi sebagian disesuaikan dengan bakat dan kemampuan perempuan, dan sebagian lagi disesuaikan dengan pendapat-pendapat umum atas tradisi menurut kriteria-kriteria, feminis tertentu.

Seorang tokoh feminis, Mansour Fakih mengatakan bahwa manusia baik laki-laki dan perempuan diciptakan mempunyai ciri biologis (kodrati) tertentu. Manusia jenis laki-laki adalah manusia yang memiliki penis, memiliki jakala (Jawa: kala menjing) dan memproduksi sperma. Sedangkan perempuan memiliki alat reproduksi seperti, rahim dan saluran untuk melahirkan, memproduksi telur, memiliki vagina, dan mempunyai alat menyusui (payudara). Alat-alat tersebut secara biologis melekat pada manusia jenis laki-laki dan perempuan selamanya dan tidak bisa ditukar.

Dalam konsep gendernya dikatakan, bahwa perbedaan suatu sifat yang melekat baik pada kaum laki-laki maupun perempuan merupakan hasil konstruksi sosial dan kultural. Misalnya, bahwa perempuan itu dikenal lemah lembut, kasih sayang, anggun, cantik, sopan, emosional atau keibuan, dan perlu perlindungan. Sementara laki-laki dianggap kuat, keras, rasional, jantan, perkasa, galak, dan melindungi. Padahal sifat-sifat tersebut merupakan sifat yang dapat dipertukarkan. Berangkat dari asumsi inilah kemudian muncul berbagai ketimpangan diantara laki-laki dan perempuan.

Konstruksi sosial yang membentuk perbedaan antara laki-laki dan perempuan itu pada kenyataannya mengakibatkan ketidakadilan terhadap perempuan. Perbedaan peran, status, wilayah dan sifat mengakibatkan perempuan tidak otonom. Perempuan tidak memiliki kebebasan untuk memilih dan membuat keputusan baik untuk pribadinya maupun lingkungan karena adanya perbedaan-perbedaan tersebut. Berbagai bentuk ketidakadilan terhadap perempuan tersebut adalah, subordinasi, marginalisasi, stereotipe, beban ganda dan kekerasan terhadap perempuan.

Secara eksistensial, setiap manusia mempunyai harkat dan martabat yang sama, sehingga secara asasi berhak untuk dihormati dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya. Secara mendasar, Hak Asasi Manusia meliputi, hak untuk hidup, hak untuk merdeka, hak untuk memiliki sesuatu, serta hak untuk mengenyam pendidikan. Ketiga hak tersebut merupakan kodrat manusia. Siapapun tidak boleh mengganggu dan harus dilindungi.

Partisipasi sejajar antara perempuan dan laki-laki dalam kehidupan adalah salah satu prinsip mendasar yang diamanatkan di dalam Konvensi Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman (CEDAW)) yang diadopsi oleh sidang umum PBB pada tahun 1979 dan disahkan mulai tahun 1981. Suyono Usman mengatakan bahwa tidak banyak perempuan yang menempati posisi sentral di dalam badan Legislatif dan eksekutif.

Kebanyakan dari mereka berada dipinggiran (Periphery Zone) dan kurang kuat pengaruhnya dalam proses pengambilan keputusan.

A.2. Pengertian Anak

Secara umum anak merupakan manusia yang belum dewasa. Menurut Zakaria Ahmad Al Barry, orang yang dewasa adalah cukup umur untuk berketurunan dan muncul tanda laki-laki dewasa untuk putra, muncul tanda-tanda wanita dewasa pada putri. Inilah dewasa yang wajar yang biasanya setelah anak putra berumur 12 tahun dan putri sudah berumur 9 tahun. Kalau sudah melewati usia tersebut diatas, ternyata belum nampak tanda-tanda yang menunjukkan bahwa yang bersangkutan telah dewasa, maka harus ditunggu sampai ia berumur 15 tahun. Sedang Zakiah Derajat mengatakan bahwa mengenai batas usia anak-anak dan dewasa berdasarkan pada usia remaja adalah masa usia antara 13 tahun sampai 21 tahun. Dimana anak-anak mengalami pertumbuhan yang cepat disegala bidang dan mereka bukan lagi anak-anak, baik untuk badan, sikap, cara berfikir, cara bertindak, tetapi mereka bukan pula orang dewasa. Pendapat dua sarjana diatas dilatar belakangi oleh pandangan ajaran Islam. Menurut hukum adat ukuran dewasa bukanlah dari umur tetapi kecakapan untuk bekerja dan melakukan tindakan-tindakan yang disyaratkan dalam hidup bermasyarakat. Selanjutnya dapat pula dikutip pendapat Hilman Hadikusuma yang menyatakan bahwa menarik batas antara belum dewasa dan sudah dewasa tidak perlu dipermasalahkan karena pada kenyataannya walaupun orang belum dewasa, namun ia telah dapat melakukan perbuatan hukum, misalnya anak yang belum dewasa telah melakukan jual beli, berdagang dan sebagainya, walaupun ia belum berwenang kawin.

Menurut Kitab Undang-undang Hukum Pertata (BW) Pasal 330. Belum dewasa ialah mereka yang belum berumur genap dua puluh sata tahun atau sebelum belum pernah kawin. Menurut UU No.23 Tahun 2004 Tentang Perlindungan anak Pasal 1 angka 1. Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Terkait perda ini yang dimaksud dengan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk juga yang telah kawin. Sedangkan pengertian perempuan adalah seseorang yang terlahir, diakui masyarakat dan diregistrasikan sebagai seorang perempuan.

A.3. Affirmative Action bagi Perempuan

Ensiklopedia Stanford University menyatakan mengenai pengertian dari *affirmative action* yaitu:

“Affirmative action means positive steps taken to increase the representation of women and minorities in areas of employment, education, and business from which they have been historically excluded. When those steps involve preferential selection-

selection on the basis of race, gender, or ethnicity—affirmative action generates intense controversy”.

Carol Lee Bacci dalam bukunya *the politics of affirmative action: ‘women’, equality dan category politics*, mengemukakan empat poin utama dalam pembahasan mengenai affirmative action untuk perempuan, yaitu:

1. Perempuan yang masuk dalam dunia pendidikan, kesehatan, militer, ekonomi dan politik menandakan bahwa perempuan memiliki posisi penting dalam kemajuan suatu bangsa.
2. Keberadaan perempuan dalam dunia pendidikan, kesehatan, militer, ekonomi dan politik merupakan usaha untuk mendapatkan pengakuan, namun ini sering menjadi bagian dari manuver politik untuk membatasi perubahan bagi perempuan sehingga perempuan tumbuh menjadi individu yang mempunyai pikiran strategis, kompeten dan waspada
3. Representasi perempuan berbeda dari laki-laki terutama untuk mengalihkan perhatian dari masalah-masalah sosial tertentu, seperti kebutuhan untuk memikirkan kembali cara masyarakat dalam menangani anak dan perawatan orang tua.
4. Perempuan akan berusaha untuk mempertahankan dan meningkatkan representasi dalam mendapatkan posisi daya tawar atau pengaruh. Namun, konsekuensi bagi mereka yang terjun ke dunia pendidikan, kesehatan, militer, ekonomi dan politik adalah harus memilih apakah akan mencoba untuk menggunakan status tradisional perempuan sebagai penjaga dan pemelihara mengacu pada pola dasar perempuan atau mencari basis lain untuk mendapatkan klaim bahwa perempuan merupakan kategori yang layak di dalam bidang- bidang tersebut.

Marquita Sykes memberikan definisi yang mempertegas pembahasan Carol Lee Bacci bahwa tindakan affirmative menurut merupakan perangkat kebijakan publik dan inisiatif yang dirancang untuk membantu menghilangkan diskriminasi masa lalu dan sekarang berdasarkan ras, warna kulit, agama, jenis kelamin, atau asal negara. Artinya affirmative action dibutuhkan sebagai bentuk jaminan terhadap keberadaan perempuan di dunia pendidikan, kesehatan, militer, ekonomi dan politik.

Di dalam *American Civil Liberties Union* disebutkan bahwa tindakan affirmative adalah salah satu alat paling efektif untuk menebus ketidakadilan yang disebabkan oleh diskriminasi bersejarah bangsa Amerika terhadap orang kulit berwarna dan perempuan serta untuk memberikan pengakuan kepada mereka. Sebuah warisan berabad-abad yang panjang berupa rasisme dan seksisme yang belum diberantas serta sempitnya jalur kesempatan yang

diberikan kepada mereka menegaskan kebutuhan adanya tindakan affirmative terhadap kelompok tersebut agar diskriminasi tidak terulang lagi.

Presiden Johnson dalam pidatonya di Howard University menyampaikan sebuah konsep yang mendasari affirmative action sekaligus menegaskan bahwa hak sipil tidak cukup untuk memperbaiki diskriminasi:

You do not wipe away the scars of centuries by saying: 'now, you are free to go where you want, do as you desire, and choose the leaders you please.' You do not take a man who for years has been hobbled by chains, liberate him, bring him to the starting line of a race, saying, 'you are free to compete with all the others,' and still justly believe you have been completely fair . . . This is the next and more profound stage of the battle for civil rights. We seek not just freedom but opportunity, not just legal equity but human ability, not just equality as a right and a theory, but equality as a fact and as a result'.

Pernyataan tersebut memperlihatkan pandangan Johnson bahwa affirmative action bukanlah pemberian kebebasan secara jelas layaknya seorang manusia yang dipenjara lalu dibebaskan dan diberikan kebebasan kepadanya, namun affirmative action adalah sebuah pengakuan secara nyata tentang keberadaan seseorang, yang tidak dipengaruhi oleh ras, jenis kelamin, agama, suku dan kelompok.

Dari beberapa pengertian affirmative action, maka tujuan utama dari tindakan ini adalah untuk membuka peluang kepada kaum minoritas terutama perempuan agar mereka bisa terintegrasi dalam kehidupan publik secara adil. Tindakan affirmative action memiliki ciri yaitu bersifat sementara. Artinya ketika kelompok yang terlindungi itu telah terintegrasi dan tidak lagi terdiskriminasi, kebijakan ini bisa dicabut karena mereka telah mendapat keadilan.

A.2. Konsep Perlindungan dan Perlindungan Hukum

Secara etimologi, kata “perlindungan” berasal dari kata lindung, mendapat awalan perdan akhiran –an. Dalam kamus umum Bahasa Indonesia disusun W.J.S. Poerwodarminto bahwa perlindungan artinya tempat berlindung. Terkait dengan perlindungan hukum, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa sarana perlindungan hukum ada dua, yaitu: sarana perlindungan hukum preventif dan sarana perlindungan hukum represif. Sarana perlindungan hukum preventif terutama erat kaitannya dengan azas *freis ermessen* sebagai bentuk perlindungan hukum secara umum. Sedangkan sarana perlindungan hukum represif di Indonesia ditangani oleh badan-badan Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Instansi Pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi dan badan-badan khusus (Philipus, 1987: 10). Sarana perlindungan hukum represif yang dilakukan oleh pengadilan misalnya dalam bentuk penjatuhan pidana

kepada pelaku. Salah satu tujuan penjatuhan pidana menurut Andi Hamzah dan Sumangeli adalah perlindungan terhadap umum (*protection of the public*), termasuk di dalamnya perlindungan hukum terhadap korban (Andi, 1985: 15-16).

Istilah teori perlindungan hukum berasal dari bahasa Inggris, yaitu *legal protection theory* (philipus:10). Sedangkan pengertian hukum menurut Leon Duguit adalah aturan tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang ada penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan kepentingan bersama dan yang jika melanggar menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban yang dimiliki manusia sebagai subjek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subjek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melaksanakan suatu tindakan hukum (Kansil, 1989: 15). Perlindungan hukum bagi rakyat dibedakan dua macam, yaitu perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif.

Pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Sedangkan perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

A.3. Perlindungan Hukum Perempuan

Dengan adanya perbedaan gender telah menimbulkan empat persoalan besar yang harus dihadapi kaum perempuan yakni sebagai berikut:

1. Banyaknya perilaku diskriminatif terhadap kaum perempuan. Karena perempuan tumbuh dengan fisik yang lemah, sifat yang cengeng, maka perempuan sering dianggap sebagai makhluk kedua yang layak diperlakukan secara diskriminatif.
2. Perempuan sering menjadi sasaran dari tindakan marginalisasi, khususnya marginalisasi ekonomi
3. Perbedaan gender juga telah menyebabkan banyaknya tindakan kekerasan terhadap perempuan, baik berupa kekerasan fisik, seperti pemerkosaan, penganiayaan, pemukulan maupun kekerasan seksual. Hal ini juga sebagai dampak dari lemahnya perempuan bila berhadapan dengan kaum laki-laki
4. Perempuan sering menjadi korban ketidakadilan berupa beban kerja yang sangat berat, terutama dalam kehidupan rumah tangga.

Secara Yuridis sesungguhnya hukum di Indonesia telah menjangkau beberapa persoalan yang dikategorikan sebagai dampak perbedaan gender tersebut. UUD 1945 pasal 27 secara eksplisit sudah menegaskan bahwa seluruh warga negara tentunya baik laki-laki maupun perempuan bersama-sama kedudukannya di depan hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan tanpa kecuali. Aturan yang secara tegas melarang tindak diskriminatif terhadap kaum perempuan, sesungguhnya juga telah dituangkan dalam UU No. 7 tahun 1984 yaitu tentang pengesahan Konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. UU tersebut merupakan ratifikasi terhadap Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women atau disingkat CEDAW.

A.4. Konvensi Hak Anak

Konvensi Hak Anak (KHA) adalah perjanjian internasional pertama yang merupakan bagian dari hukum internasional di bidang Hak Asasi Manusia (HAM) yang instrumennya bertujuan untuk menjamin dan melindungi hak-hak anak di dunia dan bersifat mengikat secara hukum. KHA tersebut merupakan hasil dari Sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) yang dituangkan dalam Resolusi PBB 44/25 tanggal 20 November 1989. KHA terbagi menjadi 4 (empat) bagian, yaitu: (i) Pembukaan, yang berisi konteks dan latar belakang Konvensi; (ii) Bagian I, yang memuat pengakuan dan jaminan atas hak-hak anak; (iii) Bagian II, yang mengatur bagaimana memajukan pelaksanaan Konvensi yang efektif; serta (iv) Bagian III, yang mengatur kapan KHA mulai berlaku. Bagian I dan Bagian II dari KHA merupakan bagian pokok yang memuat pasal-pasal tentang 4 (empat) kewajiban Negara yaitu: (i) kewajiban untuk melindungi (to protect), yaitu negara harus melindungi agar hak-hak anak tidak dilanggar oleh pihak lain; (ii) kewajiban untuk menghormati (to respect), yaitu negara harus menghormati dan menjamin hak-hak anak yang dinyatakan dan diakui dalam Konvensi tanpa diskriminasi; (iii) kewajiban untuk memenuhi (to fulfill), yaitu negara menjamin pemenuhan hak anak yang mencakup pemenuhan kebutuhan dasar yang mendukung kesehatan, keselamatan, dan kesejahteraan anak; dan (iv) kewajiban untuk memajukan (to advance), yaitu Negara wajib memastikan kemajuan pelaksanaan Konvensi yang efektif. Pelaksanaan Konvensi Hak Anak bersifat mengikat secara moral dan yuridis bagi negara-negara yang menandatangani dan meratifikasinya. Indonesia menandatangani Konvensi Hak Anak pada 26 Januari 1990 dan meratifikasinya dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 Tentang Pengesahan Convention on the

Rights of the Child (Konvensi Tentang Hak-Hak Anak) pada tanggal 25 Agustus 1990. Dengan meratifikasi Konvensi Hak Anak, Indonesia menyatakan komitmen untuk menjamin setiap anak diberikan masa depan yang lebih baik. .

Langkah yang dilakukan Indonesia dalam melaksanakan Konvensi 1989 adalah melakukan Amendemen kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan memasukkan Pasal 28B Ayat (2) pada 18 Agustus 2000, “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”. Sejak itu tercapailah kemajuan besar, yaitu lebih banyak anak bersekolah dibandingkan di masa sebelumnya, lebih banyak anak mulai terlibat aktif dalam keputusan menyangkut kehidupan mereka, dan sudah tersusun pula peraturan perundang-undangan penting yang melindungi anak. Dalam UU Nomor 35 tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak kemudian disebutkan Kota Layak Anak (KLA) sebagai strategi pelaksanaan perlindungan anak di Indonesia. Maka ketetapan ini menjadi babak baru dalam pemenuhan dan perlindungan anak di Indonesia.

Dalam implementasi Konvensi Hak Anak, kelompok hak anak yang dikenal oleh komite hak anak Perserikatan Bangsa-Bangsa Terdiri dari 8 kelompok atau klaster yakni:

1.1. Klaster Langkah-Langkah Implementasi Umum

Klaster ini melingkupi langkah-langkah yang harus dilakukan oleh negara dalam implementasi konvensi hak anak di dalam kehidupan bernegara. Langkah tersebut dimulai dari langkah legislasi yang harus dikontekstualisasi dalam kerangka otonomi daerah dan disentralisasi, mulai dari konstitusi hingga legislasi pada tingkat otonomi di desa. Langkah kedua adalah langkah administrasi, penyiapan sumber daya manusia, yang kemudian diikuti oleh langkah penyusunan dan implementasi program seperti diseminasi, perlindungan dan lainnya. Langkah berikutnya adalah penyiapan budget serta evaluasi dan monitoring.

1.2. Klaster Definisi Anak

Klaster ini menyangkut batas usia anak termasuk anak yang terlibat dalam konflik bersenjata, anak boleh bekerja sampai pada Usia minimum anak dianggap tidak memiliki kapasitas pelanggaran hukum pidana.

1.3. Klaster Prinsip-Prinsip Umum

Klaster ini meliputi prinsip-prinsip yang harus terintegrasikan dalam implementasi hak anak, meliputi: hak hidup dan tumbuh kembang, kepentingan terbaik bagi anak,

menghargai pandangan dan pendapat anak atau partisipasi anak dan prinsip non-diskriminasi

1.4. Klaster Hak Sipil dan Kemerdekaan

Klaster ini meliputi hak anak atas nama dan kewarganegaraan termasuk di dalamnya pencatatan dan akta kelahiran, hak anak mempertahankan Identitas, hak anak atas kebebasan berekspresi atau menyampaikan pendapat, hak untuk bebas Berpikir, Berhati Nurani dan Beragama, bebas Berorganisasi, hak atas perlindungan Terhadap Kehidupan Pribadi, hak untuk mendapatkan akses untuk Memperoleh Informasi dan hak atas perlindungan Dari Siksaan/Perlakuan Kejam.

1.5. Klaster Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif

Klaster ini meliputi tanggungjawab negara dalam menghargai pengasuhan orang tua pada anak dan penguatan, jaminan anak tidak dipisahkan dari orang tua, kewajiban negara dalam reunifikasi keluarga dan mencegah terjadinya smuggling, tanggungjawab orang tua dan pemerintah dalam pengasuhan anak, menjamin adopsi legal, hak anak atas standart hidup layak, perlindungan anak yang tercabut dari akar keluarga serta langkah-langkah legislatif, administratif, sosial dan pendidikan yang layak guna melindungi anak dari semua bentuk kekerasan, penganiayaan, eksploitasi dan juga penelantaran.

1.6. Klaster Disabilitas, kesehatan dan kesejahteraan dasar

Klaster ini meliputi hak anak mendapatkan layanan kesehatan dengan baik, hak mendapatkan gizi, pakain dan tempat tinggal yang layak, hak mendapatkan pendidikan dan perawatan khusus terhadap anak yang berkebutuhan khusus, dan hak anak untuk mendapatkan jaminan sosial.

1.7. Klaster Pendidikan, Waktu Luang dan Kegiatan Budaya

Klaster ini meliputi hak anak atas pendidikan, arah dan tujuan pendidikan sesuai kepentingan anak, serta hak anak atas waktu luang, rekreasi dan kegiatan budaya.

1.8. Klaster Langkah-Langkah Perlindungan Khusus

Klaster ini meliputi langkah-langkah perlindungan khusus bagi anak-anak yang berada dalam situasi: anak yang dalam situasi darurat meliputi situasi anak yang menjadi pengungsi dan anak dalam situasi konflik bersenjata, anak yang berhadapan dengan hukum baik anak sebagai pelaku, korban ataupun saksi, anak yang mengalami situasi eksploitasi mencakup Eksploitasi ekonomi, penyalahgunaan obat terlarang, eksploitasi seksual, penjualan dan perdagangan anak dan bentuk-bentuk eksploitasi lainnya, serta anak yang berasal dari kelompok minoritas dan kelompok adat. Dalam peraturan

perundang-undangan kelompok anak yang membutuhkan perlindungan khusus ini diperluas termasuk anak berkebutuhan khusus dan anak dengan HIV/AIDS.

A.5. Perlindungan dan Pemenuhan Hak anak Dalam Sistem Hukum Indonesia

Di dalam UU No. 23 Tahun 2002 dijelaskan definisi perlindungan anak didalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 (2) yang berbunyi “Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan 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”.

Pengejawantahan dari pasal 1 ayat 2 tersebut maka pada tahun 2019 Pemerintah Republik Indonesia bersama DPR RI melakukan perubahan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan khususnya pasal 7 menjadi UU 16 tahun 2019 tentang perkawinan. Maka kemudian pasal 7 mengatur bahwa Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun. Ini untuk memastikan tidak ada lagi pertentangan usia perkawinan antara UU nomor 23 tahun 2002 dengan UU nomor 1 tahun 1974, serta untuk memastikan tidak terjadi lagi praktik perkawinan anak di Indonesia.

Dari sisi perlindungan anak atas hak kesehatan UU Nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan mengatur pemenuhan dan perlindungan anak atas kesehatan pada BAB VII pasal 126 – 140 terkait tentang kesehatan Ibu, bayi, anak, remaja, dan penyandang Cacat. Sementara perlindungan pembiayaan kesehatan bagi anak terlantar di atur pada pasal 172 dalam undang-undang yang sama. Perlindungan anak dari kawasan tanpa rokok juga diatur dalam pasal 115. Anak dalam keadaan atau situasi tertentu akan mendapatkan perlindungan khusus. Mengenai definisi perlindungan khusus dalam UU No. 23 Tahun 2002 diatur pada pasal 1 ayat 15 yang berbunyi “Perlindungan khusus adalah perlindungan yang diberikan kepada anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran. Pasal 1 ayat 15 dari UUPA ini kemudian di rubah dalam UU nomor 35 tahun 2014 khususnya pasal 1 ayat 15 yang menyebutkan bahwa Perlindungan Khusus adalah suatu bentuk perlindungan yang diterima oleh Anak dalam situasi dan kondisi tertentu untuk mendapatkan jaminan rasa aman terhadap ancaman yang membahayakan

diri dan jiwa dalam tumbuh kembangnya. Kategori anak yang membutuhkan perlindungan khusus kemudian dijelaskan dalam pasal 59 ayat 2 dari UU 35 tahun 2014 yakni:

- a. Anak dalam situasi darurat;
- b. Anak yang berhadapan dengan hukum;
- c. Anak dari kelompok minoritas dan terisolasi;
- d. Anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual;
- e. Anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya;
- f. Anak yang menjadi korban pornografi;
- g. Anak dengan HIV/AIDS;
- h. Anak korban penculikan, penjualan, dan/atau perdagangan;
- i. Anak korban Kekerasan fisik dan/atau psikis;
- j. Anak korban kejahatan seksual;
- k. Anak korban jaringan terorisme;
- l. Anak Penyandang Disabilitas;
- m. Anak korban perlakuan salah dan penelantaran;
- n. Anak dengan perilaku sosial menyimpang; dan
- o. Anak yang menjadi korban stigmatisasi dari pelabelan terkait dengan kondisi Orang Tuanya.

Ketentuan ini menunjukkan terjadi perluasan kategori anak yang membutuhkan perlindungan khusus, contohnya anak dengan HIV/AIDS yang sebelumnya masuk dalam klaster kesehatan, kini masuk dalam klaster perlindungan khusus. Demikian pula ada penambahan kelompok anak dengan perilaku sosial menyimpang, serta perubahan terminologi dari anak penyandang cacat menjadi anak penyandang disabilitas.

Peraturan terbaru terkait perlindungan khusus bagi anak-anak yang berhadapan dengan hukum, khususnya anak sebagai saksi dan korban telah dikeluarkan peraturan Presiden Nomor 75 tahun 2020 tentang Pelaksanaan Hak Anak Korban dan Saksi dimana pemerintah daerah melalui perangkat daerah yang membidangi perempuan dan anak dapat menjadi pihak yang melakukan penjaminan keselamatan saksi dan korban bersama Polri sebelum adanya Lembaga Perlindungan saksi dan korban (LPSK) di provinsi atau kabupaten/kota (pasal 17).

A.5.1. Hak Anak dalam Undang-Undang

Hak-hak yang dimiliki oleh anak secara jelas diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2002. Hak-hak anak ini kemudian lebih diperkuat dalam UU No. 35 tahun 2014 tentang perubahan UU No.23 tahun 2002 tentang perlindungan anak. Pasal-pasal yang berkaitan dengan hak yang dimiliki oleh anak diantaranya sebagai berikut:

- Pasal 4 mengenai hak untuk melangsungkan kehidupan dan berpartisipasi secara wajar dan mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
- Pasal 8 mengenai hak untuk mendapat pelayanan kesehatan.
- Pasal 9 (1) mengenai hak untuk memperoleh pendidikan yang layak.
- Pasal 9 (2) jika anak mengalami cacat juga mendapat hak untuk memperoleh pendidikan luar biasa.
- Pasal 10 mengenai hak untuk menyatakan dan didengar pendapatnya serta kebebasan mendapatkan informasi yang sesuai dengan kemampuan dan usia.
- Pasal 11 mengenai hak untuk istirahat dan memanfaatkan waktu luang, serta berinteraksi dengan teman sebaya, berekreasi, dan berkreasi.
- Pasal 12 mengenai hak untuk mendapatkan fasilitas rehabilitasi, bantuan sosial dan pemeliharaan taraf kesejahteraan bagi yang menyandang cacat.
- Pasal 13 (1) hak untuk mendapat perlindungan bagi anak yang dibawah orang tua asuh atau wali.
- Pasal 14 hak untuk mendapat pengasuhan dari orang tuanya sendiri.
- Pasal 15 hak untuk mendapat perlindungan dari kegiatan yang mengancam nyawanya.

A.5.2. Kewajiban dan Tanggung jawab

Penyelenggaraan perlindungan anak merupakan kewajiban pemerintah serta menjadi tanggungjawab masyarakat, keluarga, dan orang tua. Hal itu secara jelas diatur dalam pasal 20 UU No. 23 Tahun 2002. Selain itu pasal 21 UU No. 23 Tahun 2002 mewajibkan bahwa pemerintah harus menghormati hak asasi anak tanpa membedakan baik secara fisik, latar belakang, maupun status hukum anak. Sedangkan dalam pasal 26 (1) itu mewajibkan orang tua dan keluarga untuk menjamin kehidupan anak, dan menjamin pertumbuhan anak dan menjaga anak agar tidak kawin pada usia muda.

Dalam Pasal 21 UU 35/2014 tentang Perubahan Atas UU 23/2002 tentang Perlindungan Anak pada Ayat (4) Untuk menjamin pemenuhan hak anak dan melaksanakan kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah

berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam Perlindungan Anak di daerah. Kemudian ayat (5) Kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat diwujudkan melalui upaya daerah membangun Kabupaten/Kota Layak Anak. Selanjutnya ayat (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dalam Peraturan Presiden. Pada UU 35/2014 ini sangat jelas disebutkan bahwa KLA merupakan strategi dan upaya nasional dalam melakukan perlindungan terhadap anak di Indonesia

A.5.3. Pelaksanaan Perlindungan Anak

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014, penyelenggaraan perlindungan anak merupakan kewajiban dari pemerintah dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan perlindungan anak tersebut meliputi mulai dari perumusan dan penetaan kebijakan perlindungan anak (pasal 21 ayat 4), dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan Perlindungan Anak (pasal 22), pengawasan penyelenggaraan Perlindungan Anak (pasal 23 ayat 2), menyelenggarakan upaya kesehatan (pasal 44), menyelenggarakan pemeliharaan, perawatan, dan rehabilitasi sosial Anak terlantar, baik di dalam lembaga maupun di luar lembaga (pasal 55) dan menyediakan dana penyelenggaraan Perlindungan Anak (pasal 71E).

Dalam hal pendidikan pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dasar 9 tahun, serta pemerintah maupun orangtua harus memberikan kebebasan kepada anak untuk mendapatkan pendidikan. Mengenai hak anak untuk mendapatkan pendidikan diatur didalam pasal 48, 49, 50, 51, 52, 53 (1), 54. Hak untuk mendapatkan pendidikan yang sudah jelas diatur didalam pasal yang tersebut diatas terkadang tidak sesuai antara bunyi pasal dengan praktek di lapangan. Salah satu contoh misalnya, di daerah-daerah pelosok untuk hal pendidikan yang sudah menjadi hak untuk setiap anak mungkin tidak seimbang atau kurang layak. Masih banyak daerah-daerah terpencil yang sarana dan prasarana pendidikan mulai dari gedung belajar, tenaga pendidik, buku, dan lain-lain, yang kesemuanya dapat dikatakan kurang memadai atau menyebabkan proses belajar mengajar menjadi terganggu.

A.5.4. Kabupaten Layak Anak

Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) menurut UNICEF Innocenti Research Centre, adalah kota yang menjamin hak setiap anak sebagai warga kota. Sebagai warga kota berarti keputusan anak juga mempengaruhi kotanya, baik dalam hal mengekspresikan pendapat mereka tentang kota, maupun berperan dalam kehidupan keluarga, komunitas, dan sosial. Anak juga berhak untuk menerima pelayanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan, air minum sehat, dan akses terhadap sanitasi yang baik, terlindungi dari eksploitasi, kekerasan dan perlakuan salah. Juga aman berjalan-jalan di jalan, bertemu dan bermain dengan temannya, mempunyai ruang hijau untuk tanaman dan hewan, hidup bebas polusi, berperan dalam kegiatan budaya dan sosial, dapat mengakses setiap pelayanan tanpa memperhatikan suku bangsa, agama, kekayaan, gender dan kecacatan. Salah satu cara untuk mengoperasionalkan program nasional bagi anak Indonesia adalah melalui sinergitas pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak dalam rangka pemenuhan hak-hak anak melalui sinergitas seluruh program-program peduli anak.

Menurut Meutia Hatta Swasono, hal ini perlu dikembangkan untuk mempersiapkan generasi penerus yang andal dan siap menerima estafet kepemimpinan di masa depan. Kota Layak Anak (KLA) ini, menurut beliau, merupakan kota/kabupaten yang memberi kesan aman, nyaman bagi pertumbuhan dan perkembangan anak. Suasana kondusif ini misalnya ditandai dengan tidak adanya penculikan anak, jalan trotoar yang aman untuk tempat lalu lalang anak di pinggir jalan, tersedianya lampu-lampu penerangan, pengaturan jam belajar anak yang tepat, tersedia tempat bermain anak, di pasar ada tempat menitip anak, atau rumah baca. Di kota yang layak anak, anak-anak adalah agen-agen aktif, suara mereka dan pendapat mereka dipertimbangkan dan mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Selain itu, *World Fit for Children* (WFFC) menekankan beberapa prinsip yang mendasari gerakan global menciptakan dunia yang layak bagi anak. Prinsip-prinsip tersebut adalah:

1. Mengutamakan (kepentingan) anak-anak (The best interest of the children);
2. Membasmi kemiskinan, berinvestasi untuk (kepentingan) anak-anak (eradicate poverty invest in children)
3. Tidak seorang anak pun boleh ditinggalkan dan/atau tertinggal (leave no child behind);
4. Memberikan perhatian dan pengasuhan bagi semua anak (care for ever child);
5. Memberikan pendidikan bagi semua anak (educate every child);

6. Melindungi anak-anak dari segala bahaya dan eksploitasi (protect children from harm and exploitation)
7. Melindungi anak-anak dari peperangan (protect children from war)
8. Memberantas HIV dan AIDS (combat HIV/AIDS)
9. Mendengarkan anak-anak dan pastikan partisipasi mereka (listen to children and ensure their participation);
10. Melindungi bumi (sumberdaya alam) untuk (kepentingan) anak-anak (protect the earth for children).

A.6. Prinsip-prinsip/Asas Dasar

Prinsip-prinsip dasar dalam penyusunan norma perlindungan dan pemenuhan hak perempuan dan anak terdapat pada CEDAW, UU PKDRT dan pasal 2 Konvensi Hak-hak Anak. Kemudian oleh pemerintah Indonesia diadopsi menjadi UU Perlindungan Anak No 23 tahun 2002 dan UU No.35 tahun 2014 tentang perubahan UU perlindungan anak. Prinsip-prinsip dasar dalam perlindungan anak adalah :

1. Non diskriminasi, artinya semua hak yang diakui dan terkandung dalam KHA dan karenanya perlu diikuti dalam setiap penyelenggaraan perlindungan dan pemenuhan hak anak harus diberlakukan kepada setiap anak tanpa perbedaan apapun. Prinsip ini tertuang dalam Pasal 2 (ayat 1) dan (ayat 2) KHA selengkapnya berbunyi: “Negara- negara Peserta akan menghormati dan menjamin hak-hak yang ditetapkan dalam konvensi ini bagi setiap anak yang berada dalam wilayah hukum mereka tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun, tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan-pandangan lain, asal-usul kebangsaan, etnik atau social, status kepemilikan, cacatan atau tidak, kelahiran atau status lainnya baik dari si anak sendiri atau dari orangtua atau walinya yang sah”.

“Negara-negara Peserta akan mengambil semua langkah yang perlu untuk menjamin agar anak dilindungi dari semua bentuk diskriminasi atau hukuman yang didasarkan pada status, kegiatan, pendapat ayang dikemukakan atau keyakinan dari orangtua anak, walinya yang sah, atau anggota keluarganya”.

Pasal 1 ayat 2 KHA memberikan kewajiban kepada semua penyelenggaraan perlindungan dan pemenuhan hak anak untuk selalu menggunakan prinsip non diskriminasi tersebut dalam setiap bentuk penyelenggaraan perlindungan dan pemenuhan hak anak.

2. Kepentingan terbaik bagi anak (the best interest of the child), yaitu bahwa “dalam semua tindakan yang menyangkut anak yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kesejahteraan sosial pemerintah maupun swasta, lembaga peradilan, lembaga pemerintah atau badan legislatif, maka kepentingan yang terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan utama”. Rumusan tentang yang terbaik bagi anak tersebut ada di dalam Pasal 3 (ayat 1) KHA yang memberikan dasar bagi setiap penyelenggaraan pembangunan sejak perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan dan evaluasi untuk selalu memperhatikan keterkaitan pembangunan dan kegiatan tersebut dengan kepentingan yang terbaik untuk anak.
3. Hak hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan (the right to life, survival and development), artinya “Negara-negara Peserta mengakui bahwa setiap anak memiliki hak yang melekat atas kehidupan” seperti dirumuskan dalam Pasal 6 (ayat 1) KHA. Serta “Negara-negara Peserta akan menjamin sampai batas maksimal kelangsungan hidup dan perkembangan anak”, seperti dirumuskan dalam Pasal 6 (ayat 2) KHA. Prinsip ketiga ini juga merupakan prinsip yang mendasari setiap penyusunan dan perumusan norma yang dilakukan oleh Negara (pemerintah) terkait dengan perlindungan dan pemenuhan hak anak. Jaminan atas hak hidup dan kelangsungan hidup dan perkembangan anak harus menjadi salah satu tumpuan bagi perlindungan dan pemenuhan hak anak dengan perwujudannya yang dapat menyangkut pelbagai bidang seperti kesehatan, kesejahteraan dan pendidikan.
4. Penghargaan terhadap pendapat anak (respect for the views of the child) yang berarti bahwa segala sesuatu yang dirumuskan dan direncanakan untuk dilakukan terkait dengan dan berpengaruh pada kehidupan anak, harus memperhatikan pendapat anak, termasuk dan tidak terkecuali pada setiap pengambilan keputusan. Prinsip ini tertuang dalam Pasal 12 (ayat 1) KHA yaitu: “Negara-negara Peserta akan menjamin agar anak-anak yang mempunyai pandangan sendiri akan memperoleh hak untuk menyatakan pandangan- pandangannya secara bebas dalam semua hal yang mempengaruhi anak, dan pandangan tersebut akan dihargai sesuai dengan tingkat usia dan kematangan anak”.

Keempat prinsip tersebut di atas, harus senantiasa menjadi acuan dan dasar dalam setiap penyusunan norma yang dilakukan oleh pemerintah (pusat maupun daerah) sehingga dapat mewujudkan komitmen Negara sebagai konsekuensi dari pengikatannya kepada Konvensi tersebut. Yang perlu ditekankan adalah bahwa hak-hak yang diberikan kepada anak haruslah dipenuhi oleh negara, dan keluarga dibantu oleh masyarakat luas.

Secara garis besar, hak-hak anak menurut Harkristuti Harkrisnowo (1999) dapat digolongkan :

1. Hak atas kelangsungan hidup (rights to survival)
2. Hak untuk berkembang (rights to development)
3. Hak atas perlindungan (rights to protection)
4. Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik (rights to participation)

Hak atas kelangsungan hidup termasuk didalamnya adalah hak atas tingkat kehidupan yang layak, dan pelayanan kesehatan. Artinya anak-anak berhak mendapatkan gizi yang baik, tempat tinggal yang layak dan perawatan kesehatan yang baik bila ia jatuh sakit. Hak untuk berkembang termasuk didalamnya hak untuk menfapatkan pendidikan, informasi, waktu luang, berkreasi seni dan budaya juga hak asasi untuk anak-anak cacat dimana mereka berhak mendapatkan perlakuan dan pendidikan khusus. Hak perlindungan termasuk didalamnya adalah perlindungan dan segala bentuk eksploitasi, perlakuan kejm dan sewenang-wenang dalam proses peradilan pidana maupu dalam hal lainnya. Hak berpartisipasi termasuk didalamnya adalah hak kebebasan menyatakan pendapat, berserikat dan berkumpul dan ikut serta dalam pengambilan keputusan yang menyangkut dirinya. Orang dewasa khususnya orang tua yang seharusnya tidak boleh memaksakan kehendaknya kepada anak karena bisa jadi pemaksaan kehendak dapat mengakibatkan beban psikologi terhadap diri anak.

Sementara prinsip-prinsip dasar dalam perlindungan perempuan adalah

- a. Perempuan tidak dapat berjuang sendiri. Salah satu prinsip yang digunakan dalam perlindungan perempuan adalah perempuan merupakan tiang penyokong dan modal utama kelangsungan hidup manusia, bangsa, dan keluarga, untuk itu hak-haknya harus dilindungi. Perempuan tidak dapat melindungi sendiri hak-haknya, banyak pihak yang mempengaruhi kehidupannya. Negara dan masyarakat berkepentingan untuk mengusahakan perlindungan hak- hak perempuan (Gultom, 2008)
- b. Kepentingan terbaik perempuan (the best interest of the women) Agar perlindungan perempuan diselenggarakan dengan baik dianut prinsip yang menyatakan bahwa kepentingan terbaik perempuan harus dipandang sebagai of paramount impotence (memperoleh prioritas tertinggi) dalam setiap keputusan yang menyangkut perempuan. Tanpa prinsip ini perjuangan untuk melindungi perempuan akan mengalami banyak batu sandungan. Prinsip the best interest of the women digunakan karena dalam banyak hal perempuan —korbanl, disebabkan ketidaktahuan (ignorance) karena usia perkembangannya. Jika prinsip

ini diabaikan, maka masyarakat menciptakan monster-monster yang lebih buruk dikemudian hari. 18

- c. Pendekatan daur kehidupan (life circle approach) Perlindungan perempuan mengacu pada pemahaman bahwa perlindungan harus dimulai sejak dini dan terus menerus (Gultom 2008, hal.38-40)

Pasal 3 UU Nomor 23 tahun 2004 tentang PKDRT juga memuat asas yakni

- a. penghormatan hak asasi manusia;
- b. keadilan dan kesetaraan gender;
- c. nondiskriminasi; dan
- d. perlindungan korban

Selain itu pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus memenuhi ketentuan asas seperti yang tertera pada:

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang Bersifat Formal. Dasar pengaturan ini adalah Pasal 5 UU 12/2011 dan Penjelasannya. Dalam Pasal 5 UU 12/2011 disebutkan dalam membentuk Peraturan Perundangundangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundangundangan yang baik, yang meliputi:
 - a. Kejelasan tujuan;
 - b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
 - c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
 - d. dapat dilaksanakan;
 - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. kejelasan rumusan;
 - g. keterbukaan
2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Materiil. Pasal 6 ayat (1) UU 12/2011 menyatakan Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. Pengayoman;
 - b. Kemanusiaan;
 - c. Kebangsaan
 - d. Kekeluargaan
 - e. Kenusantaraan
 - f. Bhineka tunggal ika;
 - g. Keadilan

- h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum;
- j. Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan

Ayat (2) berbunyi

Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan

Penyusunan Ranperda Kabupaten Serdang Bedagai didasarkan pada prinsip-prinsip dan asas-asas tersebut di atas, baik prinsip perlindungan anak, prinsip perlindungan perempuan, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang formal dan materiil, maupun asas yang termuat dalam UU PKDRT.

Ada tiga asas yang relevan untuk diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan anak. Asas tersebut adalah sebagai berikut: asas kemanusiaan, dan asas keadilan dapat diterapkan pada perlindungan perempuan dan anak. Sementara asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan dapat diterapkan pada asas perlindungan perempuan, namun tidak seluruhnya pada perlindungan anak. Ketiga asas ini pada dasarnya merupakan hakekat dari hak asasi manusia, yakni asas yang utama dalam paham hak asasi manusia yaitu non diskriminasi. Sedangkan asas keterbukaan, selain menjadi landasan dalam pembentukan Perda adalah juga sebagai asas yang melandasi pokok pengaturan di dalam Peraturan daerah yang sedang dirancang ini.

A.7. Dampak Terhadap Perlindungan Perempuan dan Anak

Kerangka hukum dan kebijakan yang ada saat ini kondusif untuk mempromosikan melindungi dan memenuhi hak perempuan dan anak, walau masih terdapat beberapa kesenjangan. Kerangka hukum tersebut harus menunjuk lembaga pemerintah dengan tugas, wewenang dan tanggung jawab yang jelas terhadap penanganan dan penyediaan layanan perlindungan anak. Indonesia juga menghadapi tantangan untuk memastikan keselarasan peraturan daerah (Perda) dan kebijakan perlindungan anak di hampir 500 kabupaten dan kota, masing-masing dengan kewenangan untuk menetapkan peraturannya sendiri. Oleh karena itu, langkah terakhir yang dilakukan oleh pemerintah pusat untuk mengembangkan pedoman Perda yang mengacu pada pendekatan berbasis sistem terhadap perlindungan perempuan dan anak merupakan sebuah langkah positif.

Belum maksimalnya penetapan kewenangan yang jelas bagi pelayanan perlindungan anak di tingkat provinsi dan kabupaten menyebabkan aksi-aksi terfragmentasi dan kurang terkoordinasi. Pemerintah daerah tidak mengalokasikan anggaran yang memadai untuk perlindungan perempuan dan anak, dan kapasitas sumber daya untuk implementasi secara umum lemah. Pemerintah Indonesia mengakui bahwa perampasan ekonomi dapat meningkatkan kerentanan perempuan dan anak dan bahwa perempuan dan anak dalam kemiskinan ekstrim menghadapi resiko yang lebih tinggi terhadap penelantaran, eksploitasi, kekerasan dan diskriminasi. Perlindungan anak contohnya; Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA) memberikan bantuan tunai secara langsung kepada lima kelompok anak yang didefinisikan sebagai “anak terlantar, anak jalanan, anak yang berhadapan dengan hukum, anak cacat dan anak yang memerlukan perlindungan khusus.” Namun program tersebut tidak cukup untuk mencegah anak-anak tereksplorasi atau pun tidak mendapatkan haknya yang lain seperti pendidikan dan standart pelayanan kesehatan yang tinggi. Program-program PKSA juga tidak terintegrasi dengan unit pelayanan lain seperti Unit Pelayanan Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) atau gugus tugas yang bersifat *ad hoc*

A.8. Sustainable Development Goals

Pemenuhan hak dan perlindungan perempuan dan anak di Indonesia mempunyai hubungan yang signifikan dengan pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs) Indonesia. SDGs atau Sustainable Development Goals, adalah kelanjutan dari Milenium Development Goals (MDGs) yang merupakan suatu rencana aksi global yang disepakati oleh para pemimpin dunia, termasuk Indonesia, guna mengakhiri kemiskinan, mengurangi kesenjangan dan melindungi lingkungan. SDGs berisi 17 Tujuan dan 169 Target yang diharapkan dapat dicapai pada tahun 2030. SDGs ke lima adalah kesetaraan gender dengan tujuan Mencapai Kesetaraan Gender dan Memberdayakan Kaum Perempuan. Adapun targetnya adalah; 1) Mengakhiri segala bentuk diskriminasi terhadap kaum perempuan di mana pun , 2) Menghapuskan segala bentuk kekerasan terhadap kaum perempuan di ruang publik dan pribadi, termasuk perdagangan orang dan eksploitasi seksual, serta berbagai jenis eksploitasi lainnya, 3) Menghapuskan semua praktik berbahaya, seperti perkawinan usia anak, perkawinan dini dan paksa, serta sunat perempuan, 4) Menjamin partisipasi penuh dan efektif, dan kesempatan yang sama bagi perempuan untuk memimpin di semua tingkat pengambilan keputusan dalam kehidupan politik, ekonomi, dan masyarakat, 5) Menjamin akses

universal terhadap kesehatan seksual dan reproduksi, dan hak reproduksi seperti yang telah disepakati sesuai dengan *Programme of Action of the International Conference on Population and Development and the Beijing Platform* serta dokumen-dokumen hasil revidi dari konferensi-konferensi tersebut.

Sementara itu dari 17 tujuan (butir) SDG yang dicanangkan, 13 (tiga belas) di antaranya terkait dengan hak anak, yaitu mengakhiri kemiskinan dalam segala bentuk dimanapun, mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan dan nutrisi yang lebih baik dan mendukung pertanian berkelanjutan, memastikan kehidupan yang sehat dan mendukung kesejahteraan bagi semua untuk semua usia, memastikan pendidikan yang inklusif dan berkualitas setara, juga mendukung kesempatan belajar seumur hidup bagi semua, mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan, memastikan ketersediaan dan manajemen air bersih yang berkelanjutan dan sanitasi bagi semua, membangun infrastruktur yang tangguh, mendukung industrialisasi yang inklusif dan berkelanjutan dan membantu perkembangan inovasi, mengurangi ketimpangan didalam dan antar negara, membangun kota dan pemukiman yang inklusif, aman, tangguh dan berkelanjutan, memastikan pola konsumsi dan produksi yang berkelanjutan, mengambil aksi segera untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya, melindungi, memulihkan dan mendukung penggunaan yang berkelanjutan terhadap ekosistem daratan, mengelola hutan secara berkelanjutan, memerangi desertifikasi (penggurunan), dan menghambat dan membalikkan degradasi tanah dan menghambat hilangnya keanekaragaman hayati, mendukung masyarakat yang damai dan inklusif untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses terhadap keadilan bagi semua dan membangun institusi-institusi yang efektif, akuntabel dan inklusif di semua level SDGs memberikan sebuah kerangka bagi para pembuat kebijakan untuk memastikan bahwa hak-hak dasar anak termasuk hak anak atas lingkungan yang sehat dapat terpenuhi. Akan tetapi untuk menghasilkan dampak yang diharapkan ini, keadilan harus dipahami oleh seluruh penduduk.

Kecenderungan data global menyatakan bahwa meskipun telah ada kemajuan umum, tetapi sebagian besar penduduk masih tertinggal, sehingga mengakibatkan meluasnya kesenjangan social-ekonomi, dan semakin banyaknya orang yang kurang beruntung. SDGs bertujuan agar pembangunan dapat terus berkelanjutan dengan harmonisasi terhadap alam, inklusif dan tidak ada satu orang pun yang ditinggalkan. Oleh karena itu, masalah keadilan menjadi sangat penting bagi pencapaian SDGs. Untuk dapat mencapai apa yang telah dicanangkan dan menjadi tujuan dalam SDGs,

memenuh hak anak di segala bidang secara komprehensif harus menjadi kewajiban bagi setiap pemerintah daerah. Penyusunan peraturan daerah yang menjadi payung bagi penyelenggaraan perlindungan anak, senantiasa harus disesuaikan dengan tujuan dari SDG secara umum dan secara khusus bagi pemenuhan hak anak di daerah. Sebagai wujud komitmen politik pada pelaksanaan SDGs, pemerintah telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) SDGs Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Perpres tersebut juga merupakan komitmen agar pelaksanaan dan pencapaian SDGs dilaksanakan secara partisipatif dengan melibatkan seluruh pihak.

A.9. Kajian terhadap implikasi pada aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya pada aspek beban keuangan daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai tentang penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak akan membawa implikasi pada aspek kehidupan masyarakat, yakni:

1. Adanya pembatasan terhadap perilaku masyarakat, terutama perlakuan kekerasan, eksploitasi terhadap perempuan dan anak, berupa kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepadanya.
2. Adanya tuntutan kesadaran hukum masyarakat, untuk memahami prosedur hukum yang disediakan untuk menyelesaikan masalah hukum berkenaan perlindungan Perempuan dan Anak.
3. Adanya tuntutan sikap profesional kepada pemerintah dan masyarakat yang mengemban tugas pencegahan, penanganan dan pengawasan bagi penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak.
4. Adanya tuntutan bagi Pemerintah yang mengemban kewajiban dalam promosi, pencegahan, penanganan dan pengawasan pada penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak, dengan lebih intens mengadakan sosialisasi dan konsultasi publik untuk meningkatkan budaya anti kekerasan, kesadaran hukum berkaitan dengan melakukan perlindungan Perempuan dan Anak.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak akan membawa implikasi pada aspek keuangan daerah, sehingga sangat diperlukan adanya pengaturan sebagai dasar penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak di Kabupaten Serdang Bedagai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Serdang Bedagai.

B. PRAKTIK EMPIRIS

Perempuan dan anak kelompok masyarakat rentan sekaligus korban terbesar dari berbagai kekerasan, eksploitasi dan perlakuan diskriminasi lainnya. Dari data sensus penduduk, Pada tahun 2021 jumlah penduduk Serdang Bedagai mencapai 662.076 jiwa dengan komposisi jumlah penduduk laki-laki sebanyak 333.515 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 328.561 jiwa, dimana 35% dari total jumlah penduduk tersebut berusia di bawah 18 tahun. Bila dibandingkan dengan data tahun sebelumnya (2019) yang mana jumlah penduduk laki-laki sebesar 308.419 jiwa dan penduduk perempuan sebesar 306.199. Komposisi penduduk Serdang Bedagai tahun 2021 menurut kelompok usia dapat dilihat pada tabel di bawah ini

Tabel 2.1.
Penduduk Serdang Bedagai Umur 0-18 Tahun 2021

Golongan Umur	Jenis Kelamin		
	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
(1)	(3)	(4)	(5)
0	6.250	5.948	12.153
1-2	12.796	12.272	25.068
3-4	12.739	11.913	24.652
5-6	12.803	12.567	25.370
7-12	38.001	36.462	74.463
13-15	17.905	16.806	34.711
16-18	16.582	15.268	31.850
Jumlah	117.076	111.236	228.267

Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kab. Serdang Bedagai

Ini merupakan potensi besar sebagai modal pembangunan. Namun dalam berbagai kasus kelompok perempuan dan anak masih dalam posisi marginal, rentan dan rawan tindak kekerasan serta perlakuan diskriminatif. Kondisi tersebut secara nyata menghalangi kontribusi maksimalnya dalam pembangunan. Padahal komposisi

penduduk Serdang Bedagai laki-laki dan perempuan tidak jauh berbeda, seperti tabel berikut

Tabel 2.2.
Komposisi Penduduk Serdang Bedagai Berdasarkan Jenis Kelamin

Kelompok Umur	Laki-laki		Perempuan		Laki-laki dan Perempuan		Rasio Jenis Kelamin (RJK)
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
0-18	117.076	38	111.236	36	228.267	35	105
18+	192.360	62	195.778	64	338.129	65	101
Jumlah	309.436	100	307.014	100	662.076	100	

Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kab. Serdang Bedagai

Pada Tabel 2.2.1 pada tahun 2021 penduduk Serdang Bedagai yang berumur 0-18 tahun mencapai 228.267 atau sebesar 35 persen dari total penduduk. Rasio Jenis Kelamin (RJK) kelompok umur 0-18 tahun sebesar 105; artinya dari 100 penduduk perempuan, terdapat sekitar 105 penduduk laki-laki. Sedangkan pada kelompok umur yang lebih tua, RJK sebesar 101 yang artinya proporsi penduduk laki-laki berkurang, dari 100 penduduk perempuan, terdapat 101 penduduk laki-laki

Pada sisi hak sipil kewarganegaraan, per tahun 2021, baru 79% anak-anak di bawah 18 tahun di Serdang Bedagai yang memiliki akte kelahiran (Profil Anak Serdang Bedagai 2021). Dimana angka persentase terendah kepemilikan akte kelahiran bagi anak di bawah 18 tahun ada di kecamatan Sei Rampah (67%) dan Tertinggi di Kecamatan Tebing Tinggi dan Kotarih yang sudah mencapai 100%.

Pada bidang pendidikan, pada tahun 2020, pencapaian Angka Partisipasi Murni (APM) SD sebesar 95,91 persen dan APM SMP sebesar 86,24 persen. Berdasarkan jenjang pendidikan, terlihat bahwa semakin tinggi jenjang pendidikan, semakin rendah APM. Hal yang sama juga terjadi pada Angka Partisipasi Kasar (APK). Sementara itu pendidikan bagi anak pra-sekolah angkanya juga masih cukup rendah sebagaimana Tabel di bawah ini

Tabel 2.3.
Persentase Anak Berumur 0-6 Tahun menurut Jenis Kelamin dan Jenis Pendidikan Prasekolah Tahun 2021

	Jenis Pendidikan Pra Sekolah

Jenis Kelamin	TK	Pos PAUD/ PAUD Terintegrasi BKB/ Posyandu	Kelompok Bermain	Taman Penitipan Anak
Laki-Laki	26,7 %	5,4%	17,9 %	0,5 %
Perempuan	26,8 %	5,5%	16,8 %	0,4 %
Laki-Laki + Perempuan	53,5 %	10,9%	34,7 %	0,9 %

Sumber: Profil Anak Serdang Bedagai 2021

Tabel 2.3. menunjukkan jenis pendidikan prasekolah yang paling banyak diikuti oleh anak usia 0-6 tahun adalah TK yaitu 53,5 persen. Selain TK, Kelompok Bermain juga banyak diikuti oleh anak usia 0-6 tahun yaitu sebanyak 34,7 persen, jenis PAUD yang juga diikuti oleh anak usia 0-6 tahun adalah Pos PAUD/PAUD terintegrasi BKB/Posyandu sebanyak 10,9 persen dan Taman Penitipan Anak sebanyak 0,9 persen. Situasi perkawinan anak di Kabupaten Serdang Bedagai diketahui bahwa persentase anak perempuan usia 10-17 tahun menurut status perkawinan. Sekitar 85 persen anak perempuan usia 10-17 tahun belum kawin, 10 persen berstatus kawin, dan 5 persen berstatus cerai, baik cerai mati maupun cerai hidup. Anak yang berstatus kawin tercabut sebagian haknya sebagai anak, diantaranya adalah hak atas pendidikan. Sebagian besar lembaga pendidikan dasar dan menengah formal masih mensyaratkan anak berstatus belum kawin.

Sementara secara umum angka putus sekolah semakin besar seiring dengan meningkatnya jenjang pendidikan. Angka putus sekolah di Kabupaten Serdang Bedagai untuk jenjang Sekolah Dasar atau sederajat adalah 376 orang dengan rincian laki-laki 197 orang dan perempuan 179 orang, sedangkan untuk jenjang pendidikan Sekolah Menengah Pertama atau sederajat angka putus sekolah adalah 57 orang dengan laki-laki sebesar 39 orang dan perempuan 18 orang. Untuk jenjang pendidikan Sekolah Menengah Atas atau sederajat angka putus sekolah sebesar 168 orang dengan komposisi laki-laki 57 orang dan perempuan 111 orang (Dinas Pendidikan Sergai, 2021)

Sementara dari klaster kesehatan, persentase balita yang mendapat imunisasi juga masih rendah, seperti yang ditunjukkan oleh tabel berikut ini

Tabel 2.4

Persentase Penduduk Umur 0-59 Bulan (Balita) yang Mempunyai Kartu Imunisasi dan Mendapat Imunisasi Lengkap menurut Karakteristik Tahun 2021

Karakteristik	Memiliki Kartu	Mendapat
	Imunisasi	Imunisasi Lengkap
Jenis Kelamin		
Laki-Laki	83,47	33,34
Perempuan	89,18	39,35

Sumber: Profil Anak Sergai 2021

Tabel 2.4. Menunjukkan bahwa persentase balita perempuan lebih tinggi yang memiliki kartu imunisasi yaitu sebesar 89,18 persen dan mendapat imunisasi lengkap sebesar 39,35 persen. Persentase balita jenis kelamin laki-laki lebih rendah yang memiliki kartu imunisasi sebesar 83,47 persen dan mendapat imunisasi lengkap sebesar 33,34 persen. Disini menggambarkan Tidak ada perbedaan yang signifikan dalam capaian pemberian imunisasi laki-laki dan perempuan. Tabel juga menggambarkan bahwa balita di Sergai yang mendapat imunisasi lengkap masih rendah.

Sementara Untuk kematian ibu melahirkan, data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Serdang Bedagai tercatat selama dua tahun terakhir 2020 dan 2021 terjadi penurunan jumlah kematian ibu melahirkan sebanyak 6 orang. Jika dilihat perkecamatan jumlah kematian ibu melahirkan yang paling banyak selama pada Tahun 2020 adalah di Kecamatan Dolok Masihul tercatat 3 orang kematian ibu, dan pada Tahun 2021 terjadi penurunan yang sangat baik pada hampir seluruh Kecamatan. Pada sisi lain jumlah penderita HIV di Sergai berjumlah 21 orang dimana jumlah terbesar ada di Kecamatan Sei Baman.

Pada masa covid cukup banyak warga Sergai yang terdampak, seperti tabel di bawah ini

Tabel 2.5.
Jumlah Penderita Covid- 19 di RSUD Sultan Sulaiman Menurut Jenis Kelamin
Tahun 2021

No	Jenis Kelamin	Total
1	Perempuan	119
2	Laki - Laki	135
	Jumlah	254

Sumber: RSUD Sultan Sulaiman Kab.Serdang Bedagai

Indeks Pembangunan Gender (IPG) kabupaten Serdang Bedagai pada tahun 2021 pada angka 89.0. Terlihat cukup tinggi, namun sebenarnya masing di bawah IPG rata-rata provinsi Sumatera Utara (90.73) dan IPG rata-rata nasional tahun 2021 yakni sebesar 91.27 (Profil Gender Serdang Bedagai 2021). Lebih detail dapat dilihat pada tabel di bawah ini

Tabel 2.6
Perkembangan IPM dan IPG Tahun 2017-2021

No	Indeks	2017	2018	2019	2020	2021
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	IPM	69,16	69,69	70,21	70,24	70,56
2	IPG	88,03	88,61	88,79	88,74	89,00

Sumber : Badan Pusat Statistik Tahun 2021

Pada anak yang membutuhkan perlindungan khusus, anak penyandang disabilitas tidak terdata dengan baik. Namun demikian diketahui jumlah penyandang disabilitas di kabupaten Serdang Bedagai pada tahun 2021 seperti tabel di bawah ini

Tabel 2.7.
Jumlah Penyandang Disabilitas Menurut Kecamatan Dan Jenis Kelamin Tahun
2021

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Total
		Laki-Laki	Perempuan	
1	Pantai Cermin	147	121	268
2	Perbaungan	52	15	67
3	Teluk Mengkudu	83	58	141
4	Sei Rampah	38	25	63
5	Tanjung Beringin	3	3	6
6	Bandar Khalifah	19	11	30

7	Dolok Merawan	0	0	0
8	Sipispis	41	20	61
9	Dolok Masihul	50	36	86
10	Kotarih	0	0	0
11	Silinda	0	0	0
12	Serba Jadi	24	12	36
13	Tebing Tinggi	1Q	0	0
14	Pegajahan	50	13	63
15	Sei Bambi	94	60	154
16	Tebing Syahbandar	28	16	44
17	Bintang Bayu	3	2	5
	Jumlah	632	392	1024

Sumber : Dinas Sosial Kab.Serdang Bedagai

Data pada tabel 2.7. menunjukkan bahwa jumlah penyandang disabilitas di Serdang Bedagai pada tahun 2021 berjumlah 1024 jiwa dimana 392 diantaranya adalah perempuan. Kecamatan yang memiliki jumlah penyandang disabilitas terbesar adalah kecamatan Pantai cermin sejumlah 268. Sementara jumlah terkecil berada di kecamatan Silinda, Kotarih dan Dolok Merawan yang tidak terdapat jumlah orang disabilitas atau pun tidak terdata.

Kekerasan diartikan sebagai tindakan yang menyebabkan seseorang menderita atau dalam keadaan tertekan tanpa bisa melakukan perlawanan. Pada masa lalu, kekerasan hanya diartikan tindakan fisik. Namun kini lazim digunakan ada kekerasan fisik dan ada kekerasan psikis. Yang terakhir lebih sulit mengukurnya karena tidak tampak, tetapi lebih fatal akibatnya karena tidak ada kepastian bagaimana cara penyembuhannya. (Hadi Supeno, Kompas 23 Juli 2008). Kekerasan yang dialami oleh perempuan dapat berupa kekerasan dalam rumah tangga maupun kekerasan di luar rumah tangga. Pelaku kekerasan sering kali berasal dari kalangan terdekat korban misalnya suami, ayah, saudara laki-laki dan sebagainya. Hal ini terjadi akibat ketidakadilan gender yang dialami perempuan dengan menganggap perempuan hanyalah pelengkap dalam ruang domestik dan tidak mempunyai peran dalam ruang publik. Sepanjang tahun 2021 kekerasan terhadap perempuan di kabupaten Serdang Bedagai terjadi 12 kasus dimana didominasi oleh kekerasan phisik dan penelantaran. Riskannya pelaku kekerasan terhadap perempuan 40% dilakukan oleh orang terdekat

yakni suami. Bila disatukan data kekerasan terhadap perempuan dan anak yang berhasil di himpun melalui sistem simfoni oleh Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan perempuan Serdang Bedagai pada tahun 2021 seperti tabel di bawah ini

Tabel 2.8
Kasus Korban Kekerasan Terhadap Anak dan Perempuan Menurut Kelompok Umur di Kabupaten Serdang Bedagai

No	Bulan	0-8	9-17	18-24	25-59	60+	Jumlah
1	Januari	0	0	0	0	0	0
2	Februari	1	0	0	1	0	2
3	Maret	2	0	0	0	0	0
4	April	2	0	0	2	0	4
5	Mei	0	1	0	0	0	1
6	Juni	0	0	1	0	0	1
7	Juli	0	1	0	1	0	2
8	Agustus	0	0	0	0	0	0
9	September	1	1	0	1	0	3
10	Oktober	1	2	0	0	0	3
11	November	1	2	0	0	0	3
12	Desember	1	0	0	0	0	1
	Total	9	7	1	5	0	22

Sumber data: P2TP2A Kabupaten Serdang Bedagai

Data pada tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah kekerasan pada anak pada tahun 2021 adalah 16 kasus, sementara pada orang dewasa yakni perempuan ada 6 kasus. Jumlah kasus terbesar ada pada bulan April 2022 yakni sejumlah 4 kasus.

Di Serdang Bedagai, Menurut Kapolres Serdang Bedagai per Juli – Agustus 2022 terdapat 6 kasus kekerasan seksual yang telah dilaporkan ke pihak berwajib, dimana diantaranya korban dan pelaku merupakan anak di bawah umur (Tribun-Medan.com, 21/8/2022)

Berdasarkan data yang dikumpulkan dari berbagai sumber contoh kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak yang terjadi di Sumatera Utara diantaranya :

- 1) Kasus ayah tiri yang menganiaya anak tiri berusia 6 tahun pada tahun 2022

- 2) Kepala sekolah MAN I Sergai di diduga melakukan pelecehan seksual terhadap YE pegawai honorer di sekolah dan diberhentikan pada tahun 2022 (cnnIndonesia.com)
- 3) Kasus Pencabulan anak berusia 6 tahun oleh ayah kandung sendiri di Dolok Masihul pada Desember 2021
- 4) Pemerkosaan lima pemuda pada anak perempuan berusia 14 tahun di wilayah antara Sei Bamban dan Perbaungan pada 7 Januari 2021
- 5) Kasus penganiayaan oleh suami pada istri di Pekan dolok Masihul pada 27 Oktober 2022 (Intipos.com)

Anak-anak dan perempuan korban kekerasan seperti yang disebutkan diatas mengalami trauma dan memerlukan :

- Layanan pendampingan psikologis, karena mengalami trauma.
- Layanan pendampingan hukum, untuk mendampingi korban dalam menjalani proses hukum baik di tingkat penyidikan maupun penuntutan maupun peradilan.
- Layanan bimbingan rohani, dalam bentuk konseling dengan cara memberikan penguatan iman dan takwa sesuai dengan agama dan kepercayaan yang dianutnya.
- Layanan perlindungan sementara dengan menempatkan perempuan dan anak-anak korban kekerasan yang mengalami ancaman di rumah aman.

Diluar kasus-kasus yang berhasil dikumpulkan datanya oleh dinas terkait maupun kepolisian masih banyak terdapat kasus-kasus lain yang ditangani oleh institusi-institusi lainnya. Eksploitasi dan kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak pada dasarnya merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan menimbulkan penderitaan bagi para korban. Oleh karena itu, perlu dilakukan perlindungan terhadap para korban.

Namun pada sisi perlindungan dan layanan dari fakta lapangan ditemukan bahwa

1. Ketika terjadi kekerasan, perempuan dan anak yang menjadi korban sulit untuk dapat kembali pulih sedia kala. Kesulitan untuk pulih semakin berat jika korban memiliki ketergantungan terhadap pelaku untuk bertahan hidup, seperti

kekerasan yang di rumah tangga atau dalam relasi pekerja dan pemberi kerja. Kekerasan yang terjadi terhadap perempuan dan anak tidak hanya melukai fisik, tapi juga psikis korban sehingga menimbulkan trauma yang mendalam. Kondisi trauma tersebut membuat korban tidak berdaya sehingga perlu mendapatkan intervensi dari luar dirinya dan dilakukan secara intensif serta fokus pada kepentingan terbaik bagi korban. Dalam praktiknya pemberian layanan intensif ini tidak dapat dilakukan oleh organisasi kemasyarakatan karena keterbatasannya. Peran ini harus diambil alih oleh negara yang memiliki tanggung jawab untuk mengembalikan fungsi sosial korban.

3. Bahwa perlindungan perempuan dan anak dari tindakan kesewenangan yang melanggar hak perempuan dan anak belum dilakukan secara maksimal dan terintegrasi. Hal ini disebabkan karena selain belum ada payung hukum daerah yang mengatur implementasi rehabilitasi dan reintegrasi penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak dengan pendekatan integratif, juga karena sumber daya manusia yang melakukan penanganan rehabilitasi dan reintegrasi sosial masih terbatas.
2. Bahwa kompleksitas penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak tidak saja menyangkut penanganan individual namun juga terkait sistem penanganan dan keterlibatan antar pemangku kepentingan yang belum diatur teknik implementasinya dalam satu peraturan.

Lahirnya Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak ini diharapkan akan berdampak bagi masyarakat dan pihak lainnya secara positif. Adapun dampak positif yang dimungkinkan muncul di masyarakat bahwa perempuan dan anak-anak di kabupaten Serdang Bedagai akan terpenuhi hak hidupnya tanpa ada diskriminasi, segala tindakan dan perbuatan yang dilakukan oleh pemangku kepentingan harus mengedepankan kepentingan terbaik bagi perempuan, anak dan menghargai pendapat anak. Perempuan dan Anak-anak yang ada di Serdang Bedagai akan mendapatkan perlindungan dari kekerasan eksploitasi, penelantaran, yang dilakukan secara sistematis, terintegrasi dan berkesinambungan, berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera. Pada sisi yang sama lahirnya peraturan daerah tentang penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak ini akan dapat menjadi ketetapan dan panduan hukum bagi aparatur

negara di pemerintah daerah dalam melakukan layanan pada perempuan dan anak tidak saja yang memerlukan perlindungan khusus, tetapi juga pada semua perempuan dan anak yang berada ddalam situasi pandemik yang pada realitasnya memiliki keterbatasan dalam mendapatkan layanan.

Masyarakat juga akan berani untuk melaporkan segala bentuk pelanggaran hak anak kepada Aparatur Penegak Hukum atau Lembaga Penyedia Layanan khususnya ke UPTD PPA dan P2TP2A di kabupaten Serdang Bedagai karena adanya pengaturan perlindungan hukum bagi masyarakat, baik sebagai korban maupun saksi dalam kasus-kasus kekerasan yang dialami perempuan dan anak. Hal ini tentu saja akan menyebabkan semakin tingginya pelaporan kasus kekerasan yang akan diterima oleh Aparatur Penegak Hukum ataupun Lembaga Penyedia Layanan, sehingga penguatan kapasitas Aparatur Penegak Hukum dan Lembaga penyedia Layanan agar mampu bertindak responsif dalam menerima laporan dan menindaklanjuti laporan tersebut menjadi hal yang mutlak wajib diselenggarakan oleh Negara.

Dampak positif lain yang akan muncul adalah terbangunnya sistem layanan terpadu berbasis komunitas dalam upaya pencegahan dan penanganan kasus-kasus kekerasan perempuan dan anak, berkaitan dengan adanya pengaturan tentang kewajiban dan tanggung jawab masyarakat yang tertuang dalam Peraturan Daerah. Peran masyarakat ini antara lain yakni pencegahan, penanganan dan pemulihan terhadap korban. Melalui peran tersebut, maka akan mendorong penguatan sistem layanan terpadu berbasis komunitas dalam penguatannya.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Analisa Peraturan Perundang undangan Terkait Perlindungan Perempuan dan Anak

Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak disusun dengan memperhatikan konstitusi tertinggi Indonesia yakni UUD 1945, Peraturan Perundang-undangan lain sehingga harmonis secara vertikal dan horizontal. Beberapa Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan perempuan dan anak akan diuraikan dibawah ini.

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Naskah Asli dan Amandemen) Khususnya Pasal 28 B ayat 2

Didalam Pembukaan UUD NKRI Tahun 1945 dalam pokok-pokok pikiran telah ditegaskan bahwa “ Negara “ melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Demikian juga dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan (*Machtstaat*). Demikian juga dinyatakan bahwa Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar) dan tidak bersifat absolutme (kekuasaan yang tidak terbatas). Sedangkan pengaturan tentang Pemerintahan Daerah terlihat didalam Pasal 18 dan Pasal 18A, yang dalam Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa : “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang “ , ayat (2) menyatakan : “ Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan “, ayat (5) menyatakan bahwa : “ Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh

undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerinath Pusat “ dan dalam ayat (6) menyatakan bahwa : “ Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan “ (Amandemen kedua). Di dalam Pasal 18A ayat (2) menyatakan bahwa : “ Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksnakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang “ (Amandemen kedua). Pasal 27 ayat (1 dan 2) menyatakan bahwa : “ segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya dan tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan “. Pasal 28A UUDNKRI Tahun 1945 menyatakan bahwa : “ setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya “ (Amandemen kedua). Pasal 28B ayat (2) UUDNKRI Tahun 1945 menyatakan : “ setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi “ (Amandemen kedua). Kemudian Pasal 28C ayat (1) UUDNKRI Tahun 1945 menyatakan bahwa : “setiap orang berhak mengembangkan diri memlalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia“ (Amandemen kedua). Didalam Pasal 31 ditegaskan tentang pendidikan bahwa “tiap-tiap warga Negara berhak mendapat pengajaran dan pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasioanl yang diatur dengan undang-undang.“ (Penyelenggaraan pengajaran ini dilakukan baik melalui pendidikan formal maupun non formal dari usia anak-anak sampai dewasa). Demikian juga fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara (Pasal 34 ayat (1) Amandemen keempat) dan dalam ayat (2) menyatakan bahwa : “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan“ (Amandemen keempat).

Untuk itu, apabila dicermati kalimat Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.... dan keadilan sosial. Kemudian memperhatikan dan mencermati Amandemen UUDNKRI 1945 dalam rumusan Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa : “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang “ , ayat (2) menyatakan : “ Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan “, ayat (5) menyatakan bahwa : “ Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat “ dan dalam ayat (6) menyatakan bahwa : “ Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan “ (Amandemen kedua). Didalam Pasal 18A ayat (2) menyatakan bahwa :“ Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang “ (Amandemen kedua). Pasal 27 ayat (1 dan 2) menyatakan bahwa : “segala warga Negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya dan tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Pasal 28A UUD NKRI Tahun 1945 menyatakan bahwa : “setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya“ (Amandemen kedua). Pasal 28B ayat (2) UUDNKRI Tahun 1945 menyatakan : “ setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi “ (Amandemen kedua).

2. Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-undang yang merupakan pengejawantahan dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Disebutkan bahwa setiap orang melekat hak dan kewajibannya masing-masing yang dijunjung tinggi oleh hukum.

Pada Pasal 3:

(1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati murni untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan.

(2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.

(3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.

Pasal 4

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Terkait anak pada pasal 52 ayat (2) menyatakan bahwa hak anak adalah hak asasi manusia dan untuk kepentingannya hak anak itu diakui dan dilindungi oleh hukum bahkan sejak dalam kandungan.

3. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

a. Pasal 295

Ayat (1) diancam:

- 1) dengan pidana penjara paling lama lima tahun, barang siapa dengan sengaja menghubungkan atau memudahkan dilakukannya perbuatan cabul oleh anaknya, anak tirinya, anak angkatnya, atau anak di bawah pengawasannya yang belum cukup umur, atau oleh orang yang belum cukup umur yang memeliharanya, pendidikan atau penjagaannya diserahkan kepadanya, ataupun oleh bujangnya atau bawahannya yang belum cukup umur, dengan orang lain;

- 2) dengan pidana penjara paling lama empat tahun, barangsiapa dengan sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul kecuali tersebut 1) di atas yang dilakukan oleh orang yang diketahui belum cukup umurnya atau yang sepatutnya harus diduga demikian, dengan orang lain. Ayat (2) jika yang bersalah, melakukan kejahatan itu sebagai pencarian atau kebiasaan, maka pidana dapat ditambah sepertiga.
- b. Pasal 301 yang berbunyi “Barang siapa memberi atau menyerahkan kepada orang lain seorang anak yang ada di bawah kekuasaannya yang sah dan umurnya kurang dari dua belas tahun, pada hal diketahui bahwa anak itu akan dipakai untuk melakukan pengemisian atau untuk pekerjaan yang berbahaya, atau yang dapat merusak kesehatannya, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun”.
- c. Pasal 328 yang berbunyi “Barang siapa membawa pergi seorang dari tempat kediamannya atau tempat tinggalnya sementara, dengan maksud untuk menempatkan orang itu secara melawan hukum di bawah kekuasaannya atau kekuasaan orang lain, atau untuk menempatkan dia dalam keadaan sengsara, diancam karena penculikan, dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun.
- d. Pasal 332,
Ayat (1) menyatakan bahwa diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun, barangsiapa membawa pergi seorang wanita yang belum cukup umur, tanpa dikehendaki orang tuanya atau walinya tetapi dengan persetujuannya, dengan maksud untuk memastikan penguasaannya terhadap wanita itu, baik di dalam maupun di luar pernikahan; dan paling lama sembilan tahun barang siapa membawa pergi seorang wanita dengan tipu muslihat, kekerasan atau ancaman kekerasan, dengan maksud untuk memastikan penguasaannya terhadap wanita itu, baik di dalam maupun di luar pernikahan.
Ayat (2) Penuntutan hanya dilakukan atas pengaduan.
Ayat (3) Pengaduan dilakukan: (a). jika wanita ketika dibawa pergi belum cukup umur, oleh dia sendiri, atau orang lain yang harus memberi izin bila

dia nikah; (b). jika wanita ketika dibawa pergi sudah cukup umur, oleh dia sendiri atau oleh suaminya.

Ayat (4) Jika yang membawa pergi lalu nikah dengan wanita yang dibawa pergi dan terhadap pernikahannya berlaku aturan-aturan Burgerlijk Wetboek, maka tak dapat dijatuhkan pidana sebelum pernikahannya dinyatakan batal.

e. Pasal 333

Ayat (1) Barang siapa dengan sengaja dan melawan hukum merampas kemerdekaan seseorang, atau meneruskan perampasan kemerdekaan yang demikian, diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun.

Ayat (2) Jika perbuatan itu mengakibatkan luka-luka berat, maka yang bersalah dikenakan pidana penjara paling lama sembilan tahun.

Ayat (3) Jika mengakibatkan mati, dikenakan pidana penjara paling lama dua belas tahun.

Ayat (4) Pidana yang ditentukan dalam pasal ini berlaku juga bagi orang yang dengan sengaja memberi tempat untuk perampasan kemerdekaan yang melawan hukum.

f. Pasal 378 berbunyi Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dengan memakai nama palsu atau martabat (hoedanigheid) palsu; dengan tipu muslihat, ataupun rangkaian kebohongan, menggerakkan orang lain untuk menyerahkan barang sesuatu kepadanya, atau supaya memberi utang maupun menghapuskan piutang, diancam, karena penipuan, dengan pidana penjara paling lama empat tahun.

g. Pasal 506 menyatakan bahwa Barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikan sebagai pencarian, diancam dengan kurungan paling lama satu tahun.

4. Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Ratifikasi Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Ratifikasi atas konvensi ini belum ditindaklanjuti dengan pembuatan Undang-undang nasional mengenai perdagangan perempuan sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 6 CEDAW

5. Undang-Undang Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan Pasal 8 ayat (3) Pemerintah bertugas menggerakkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan dan pembiayaan kesehatan, dengan memperhatikan fungsi sosial sehingga pelayanan kesehatan bagi masyarakat yang kurang mampu tetap terjamin
6. Undang-undang nomor 39 Tahun 1999 tentang, Hak Asasi Manusia “Pasal 20
 - (1) Tidak seorangpun boleh diperbudak atau diperhamba
 - (2) Perbudakan atau perhambaan, perdagangan budak, perdagangan wanita, dan segala perbuatan apapun yang tujuannya serupa, dilarang”
7. Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM Pasal 7, 9 huruf c,

e.g “Pasal 7 Pelanggaran hak asasi manusia yang berat meliputi kejahatan genosida: kejahatan terhadap kemanusiaan.” “Pasal 9 Kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa : Huruf c *perbudakan*; huruf e 7 *Perampasan kemerdekaan atau perampasan kekerasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional.*

Huruf g: *Perkosaan, perbudakan, seksual pelacuran secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara”.*

Penjelasan Pasal 9: Yang dimaksud dengan “serangan yang ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil” adalah suatu rangkaian perbuatan yang dilakukan terhadap penduduk sipil sebagai kelanjutan kebijakan penguasa atau kebijakan yang berhubungan dengan organisasi.

8. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 (LNRI Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan LNRI Tahun 2014 Nomor 4235) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak (LNRI Tahun 2014 Nomor 297, Tambahan LNRI Nomor 5606)*

Sebagaimana disebutkan dalam hal pertimbangan UU No. 23 tahun 2002 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kesejahteraan tiap-tiap warga negaranya, termasuk perlindungan terhadap hak anak yang merupakan hak asasi manusia. Seorang anak itu adalah amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya. Dimana adalah tunas, potensi dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa, memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara pada masa depan. Dengan demikian agar setiap anak kelak mampu memikul tanggung jawab itu, maka anak perlu mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik fisik, mental maupun sosial dan berakhlak mulia, perlu dilakukan upaya perlindungan serta untuk mewujudkan kesejahteraan anak dengan memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak-haknya serta adanya perlakuan tanpa diskriminasi. Oleh karena itu, untuk mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan anak, diperlukan dukungan kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin pelaksanaannya. Penyelenggaraan perlindungan anak sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 UU No. 23 Tahun 2002 adalah berasaskan Pancasila dan berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta prinsip-prinsip dasar konvensi hak-hak anak, yang meliputi a). nondiskriminasi, b). kepentingan yang terbaik bagi anak, c). hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan dan d). penghargaan terhadap pendapat anak. Sudah tentu hal ini merupakan suatu kewajiban baik negara, pemerintah, masyarakat, keluarga dan orang tua dan dilaksanakan penuh dengan tanggung jawab (Pasal 20 UU No. 23 Tahun 2002). Perlindungan anak disini bertujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UU No. 23 tahun 2002 adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh dan berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera.

Sedangkan didalam UU No. 35 tahun 2014 dalam hal menimbang menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kesejahteraan tiap warga negaranya, termasuk perlindungan terhadap hak-hak anak yang merupakan hak asasi manusia, termasuk anak berhak atas kelangsungan hidup, hak untuk tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Perhatian terhadap hak-hak anak (termasuk anak penyandang disabilitas) memang disadari sebagai suatu kebutuhan dan harus diperhatikan serta diwujudkan dalam pertumbuhan dan perkembangan anak itu sendiri, oleh karena seorang anak adalah orang yang memiliki potensi dan sebagai tunas-tunas bangsa dan generasi penerus cita- cita perjuangan bangsa dan negara Indonesia dimasa akan datang. Hak-hak anak adalah merupakan bagian dari hak asasi manusia memang merupakan suatu keharusan dan kewajiban diberikan perlindungan dalam segala gerak dan aktivitasnya sebagai seorang anak, yang belum mampu untuk memilih mana perbuatan yang boleh dan tidak boleh, mana perbuatan yang baik dan mana perbuatan yang tidak baik. Pemenuhan / penyelenggaraan terhadap hak-hak perlindungan anak ini harus dimulai dari orang tua anak itu sendiri, kemudian keluarga, organisasi kemasyarakatan, akademisi, pemerhati anak, negara, pemerintah (baik pusat maupun daerah) sebagai suatu bentuk tanggung jawab dan kewajiban. Hak-hak untuk mendapatkan perlindungan disini seperti hak perlindungan dari ancaman kekerasan atau kekerasan, hak menjalankan ibadah agamanya, hak pendidikan, hak mengembangkan bakat dan minatnya, hak berfikir dan berekspresi dan berkreasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, hak kesehatan, hak akan lingkungan yang nyaman dan sehat, hak memperoleh bantuan sosial bagi anak tidak mampu secara ekonomi dan sosial, hak memperoleh perlindungan dari kejahatan seksual dan perdagangan anak, hak perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik, perlindungan terhadap pelibatan dalam sengketa bersenjata, kerusuhan sosial dan sebagainya.

Negara, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki kewajiban dan tanggung jawab yang besar terhadap perkembangan,

pertumbuhan dan perlindungan seorang anak termasuk hak-haknya. Demikian juga dalam hal memberikan pembinaan, pembimbingan atau pendidikan dan perlindungan, harus dilakukan tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, budaya, bahasa, status hukum, urutan kelahiran dan kondisi fisik atau kondisi mental seorang anak sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 21 ayat (1) UU No. 35 Tahun 2014. Oleh karena itu setiap pemerintah (baik pusat maupun daerah) berkewajiban membuat dan merumuskan suatu kebijakan dalam memberikan pelayanan, memperhatikan perkembangan anak, pemenuhan dan perlindungan terhadap hak-hak yang dimiliki seorang anak. Perumusan membuat kebijakan terhadap pelayanan dan pemenuhan hak-hak anak dapat dimulai dari landasan filosofi, sosiologis, sumber daya manusia, ekonomi, sarana dan prasarana, adat dan budaya, geografis serta disesuaikan dengan situasi dan kondisi suatu daerah, sehingga dapat disebut sebagai kabupaten layak anak (Pasal 21 ayat (5) dan Pasal 22 UU No. 35 Tahun 2014. Negara, pemerintah dan pemerintah daerah didalam menjamin dan menyelenggarakan perlindungan, pemeliharaan dan kesejahteraan anak bertanggung jawab menyediakan atau mengalokasikan dana operasional yang dapat bersumber dari APBN, APBD atau sumber dana lainnya yang sah dan tidak mengikat sebagaimana diatur dalam Pasal 71 E UU No. 35 Tahun 2014.

Kewajiban dan tanggungjawab dalam memberikan perlindungan terhadap anak bukan saja menjadi kewajiban dan tanggung jawab pemerintah (baik pusat maupun daerah), akan tetapi masyarakat baik perorangan maupun kelompok atau organisasi masyarakat juga diberikan peran didalam pelaksanaan atau penyelenggaraan perlindungan anak ini dengan melibatkan akademisi dan pemerhati anak sebagaimana diatur dalam Pasal 25 dan Pasal 73 dan Pasal 73 UU No. 35 Tahun 2014.

Untuk itu apabila di kabupaten Serdang Bedagai ada anak-anak yang berhadapan dan atau berkonflik dengan hukum, anak yang harus terpenuhi dan terlindungi hak-haknya, hendaknya harus memperhatikan ketentuan Pasal 2 UU No. 23 Tahun 2002 yakni berasaskan Pancasila dan berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta

prinsip-prinsip dasar konvensi hak-hak anak, yang meliputi a). nondiskriminasi, b). kepentingan yang terbaik bagi anak, c). hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan dan d). penghargaan terhadap pendapat anak. Sudah tentu hal ini merupakan suatu kewajiban baik negara, pemerintah, masyarakat, keluarga dan orang tua dan dilaksanakan penuh dengan tanggung jawab (Pasal 20 UU No. 23 Tahun 2002). Perlindungan anak disini bertujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UU No. 23 tahun 2002 adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh dan berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera.

9. Undang-Undang 35 tahun 2014 tentang perubahan Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, pasal 15 dan 20 yang berbunyi
 - a. Pasal 15: Setiap Anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari:
 - 1) penyalahgunaan dalam kegiatan politik;
 - 2) pelibatan dalam sengketa bersenjata;
 - 3) pelibatan dalam kerusuhan sosial;
 - 4) pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur Kekerasan;
 - 5) pelibatan dalam peperangan; dan
 - 6) kejahatan seksual.
 - b. Pasal 20: Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah, Masyarakat, Keluarga, dan Orang Tua atau Wali berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan Perlindungan Anak
10. Undang-Undang Nomor 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO)
 - a. Pasal 43 Ketentuan mengenai perlindungan saksi dan korban dalam perkara tindak pidana perdagangan orang dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.

- b. Pasal 44 (1) Saksi dan/atau korban tindak pidana perdagangan orang berhak memperoleh kerahasiaan identitas. (2) Hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan juga kepada keluarga saksi dan/atau korban sampai dengan derajat kedua, apabila keluarga saksi dan/atau korban mendapat ancaman baik fisik maupun psikis dari orang lain yang berkenaan dengan keterangan saksi dan/atau korban.
- c. Pasal 45 (1) Untuk melindungi saksi dan/atau korban, di setiap provinsi dan kabupaten/kota wajib dibentuk ruang pelayanan khusus pada kantor kepolisian setempat guna melakukan pemeriksaan di tingkat penyidikan bagi saksi dan/atau korban tindak pidana perdagangan orang. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan ruang pelayanan khusus dan tata cara pemeriksaan saksi dan/atau korban diatur dengan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- d. Pasal 46 (1) Untuk melindungi saksi dan/atau korban, pada setiap kabupaten/kota dapat dibentuk pusat pelayanan terpadu bagi saksi atau korban tindak pidana perdagangan orang.
- e. Pasal 51
- (1) Korban berhak memperoleh rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial, pemulangan, dan reintegrasi sosial dari pemerintah apabila yang bersangkutan mengalami penderitaan baik fisik maupun psikis akibat tindak pidana perdagangan orang.
 - (2) Hak-hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh korban atau keluarga korban, teman korban, kepolisian, relawan pendamping, atau pekerja sosial setelah korban melaporkan kasus yang dialaminya atau pihak lain melaporkannya kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia.
 - (3) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada pemerintah melalui menteri atau instansi yang menangani masalah-masalah kesehatan dan sosial di daerah.
- f. Pasal 52

- (1) Menteri atau instansi yang menangani rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 51 ayat (3) wajib memberikan rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial, pemulangan, dan reintegrasi sosial paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diajukan permohonan.
 - (2) Untuk penyelenggaraan pelayanan rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial, pemulangan, dan reintegrasi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membentuk rumah perlindungan sosial atau pusat trauma.
 - (3) Untuk penyelenggaraan pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), masyarakat atau lembaga-lembaga pelayanan sosial lainnya dapat pula membentuk rumah perlindungan sosial atau pusat trauma.
11. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang kemudian mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019. Undang-undang perubahan ini berkaitan dengan cara penentuan seseorang itu sudah dewasa atau tidak, terutama terkait dengan batas usia untuk melangsungkan pernikahan, dimana perempuan dan laki-laki harus mencapai usia 19 tahun
12. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, yang kemudian diganti menjadi Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak Undang-undang berisikan pedoman bagaimana tata cara jika seorang anak berhadapan dengan hukum. Undang-undang ini juga mengedepankan *restorative justice* sebagai dasar filosofis penanganan anak berhadapan dengan hukum, bukan lagi *distributive justice*. Undang-Undang No. 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak bertujuan agar dapat terwujud peradilan yang benar-benar menjamin perlindungan kepentingan terbaik terhadap anak yang berhadapan dengan hukum. Undang-Undang Pengadilan Anak lama dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum dalam masyarakat dan belum secara komprehensif memberikan perlindungan khusus kepada

anak yang berhadapan dengan hukum. Substansi yang diatur dalam UU SPPA antara lain mengenai penempatan anak yang menjalani proses peradilan dapat ditempatkan di Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA). Substansi yang paling mendasar dalam Undang-Undang ini adalah pengaturan secara tegas mengenai Keadilan Restoratif dan Diversi yang dimaksudkan untuk menghindari dan menjauhkan anak dari proses peradilan sehingga dapat menghindari stigmatisasi terhadap anak yang berhadapan dengan hukum dan diharapkan anak dapat kembali ke dalam lingkungan sosial secara wajar.

13. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenaga kerjaan
Pasal 68 dalam Undang-Undang tersebut menyatakan pengusaha dilarang mempekerjakan anak. Selanjutnya Pasal 69 ayat (1) menyatakan dikecualikan bagi anak berumur antara 13 (tiga belas) tahun s/d 15 (lima belas) tahun untuk melakukan pekerjaan ringan sepanjang tidak mengganggu perkembangan dan kesehatan fisik, mental, dan sosial. Pasal 74 ayat (1) menyatakan siapapun dilarang mempekerjakan dan melibatkan anak pada pekerjaan-pekerjaan terburuk dan ayat (2) menyatakan, pekerjaan-pekerjaan terburuk yang dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a) Segala pekerjaan dalam bentuk perbudakan atau sejenisnya;
 - b) Segala pekerjaan yang memanfaatkan, menyediakan, atau menawarkan anak untuk pelacuran, produksi pornografi, pertunjukan porno, atau perjudian;
 - c) Segala pekerjaan yang memanfaatkan, menyediakan atau melibatkan anak untuk produksi dan Peraturan Daerah perdagangan minuman keras, narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya; dan/atau
 - d) Semua pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan, atau moral anak.
14. Undang -Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Pemerintah Daerah berhak untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri berdasarkan asas otonomi. Undang- Undang ini juga mengatur pada pasal 11 ayat 1 dan 2 dimana disebutkan

(1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

(2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Pasal 11 ayat 2 ini kemudian dijelaskan pada pasal 12 ayat 2, yakni:

“Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. ...

15. Undang-undang Republik Indonesia nomor 19 tahun 2016 Tentang perubahan atas undang-undang nomor 11 tahun 2008 tentang informasi dan transaksi elektronik yang mengatur Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan yang melanggar kesusilaan menyangkut kesusilaan atau eksploitasi seksual terhadap anak dikenakan pemberatan sepertiga dari pidana pokok

16. Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pengasuhan anak mengatur bahwa anak asuh adalah yang diasuh oleh seseorang atau lembaga untuk diberikan bimbingan pemeliharaan, perawatan, pendidikan, kesehatan, karena orang tuanya atau salah satu orang tuanya tidak mampu menjamin tumbuh kembang anak secara wajar. PP ini dikuatkan dengan Permensos nomor 1 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan PP Nomor 44 Tahun 2017 Tentang pelaksanaan Pengasuhan Anak

17. Peraturan Pemerintah Nomor. 78 tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak yang mengatur anak-anak yang membutuhkan perlindungan

khusus, upaya perlindungan khusus dan kewajiban pemerintah daerah dalam mencegah anak dan menangani Anak Yang Membutuhkan perlindungan khusus. Fungsi pemerintah daerah diantaranya

- a. penyediaan pekerja sosial dan tenaga kesejahteraan sosial;
- b. tenaga kesehatan yang kompeten dan terlatih;
- c. petugas pembimbing rohani/ibadah;
- d. pendidik dan tenaga kependidikan; dan/atau
- e. tenaga bantuan hukum.

18. Peraturan Presiden Nomor 75 tahun 2020 tentang Pelaksanaan Hak Anak Korban dan Saksi dimana pemerintah daerah melalui perangkat daerah yang membidangi perempuan dan anak dapat menjadi pihak yang melakukan penjaminan keselamatan saksi dan korban bersama Polri sebelum adanya Lembaga Perlindungan saksi dan korban (LPSK) di provinsi atau kabupaten/kota (pasal 17).
19. Peraturan Presiden Nomor 25 tahun 2021 tentang kebijakan kabupaten/kota layak anak yang mengatur tentang bagaimana ketentuan dan strategi nasional dalam mewujudkan kabupaten/kota layak anak. Perpres ini mengatur tentang pemenuhan dan perlindungan hak anak pada lima klaster hak anak, yang mengintegrasikan 3 klaster hak lainnya dan memperkuat kelembagaan pelaksana. Pengaturan ini juga menyangkut terkait forum anak dan gugus tugas kabupaten/kota layak anak
20. Permendagri No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Permendagri mengatur bahwa pencatatan kelahiran anak yang tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya dapat dilakukan dengan dua opsi. Pertama, melampirkan Berita Acara Pemeriksaan dari kepolisian. Kedua, menggunakan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) yakni kebenaran data kelahiran yang dibuat dan ditandatangani oleh yang bersangkutan atau wali atau pemohon sebagai kebenaran dengan tanggungjawab penuh.

Pemohon dalam hal ini dapat Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA).

21. Peraturan Presiden Nomor 96 tahun 2018 tentang Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) yang mengatur tentang persyaratan pencatatan kelahiran dimana SPTJM, singkatan dari Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak, adalah pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung, wali, atau pemohon dengan tanggung jawab penuh atas kebenaran data kelahiran seseorang dengan diketahui dua orang saksi.

B. Posisi Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak

Subtansi Peraturan Daerah ini terutama berasal dari regulasi nasional berdasarkan karakteristik lokal, dalam hal ini yang berkaitan dengan bahan sumber hukum tertulis maupun sumber hukum tidak tertulis. Pengaturan ini merupakan kewenangan pilihan (regulatory) yaitu kewenangan yang berdasarkan karakteristik lokal dapat dilihat dalam pasal 13 Undang-undang nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, jo pasal 18 B ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan; ‘Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang‘. Berdasarkan hal tersebut maka subtansi Peraturan Daerah dapat bersumber dari budaya dan norma masyarakat Serdang Bedagai. Karena kewenangan mengatur tersebut disampaikan oleh Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Persinggungan peraturan daerah dengan peraturan lebih tinggi secara hirarkis tidak ada berimplikasi negatif karena peraturan daerah yang dibuat bukanlah peraturan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan bersifat regulatory /kewenangan pengaturan tidak banyak bersinggungan dengan areal obligatori/keharusan yang telah dibuat secara produktif oleh peraturan lebih tinggi.

Kewenangan mengatur (regulatory) yang bermuatan yang sifatnya visi, supervisi, incentive, kebijakan, strategi, pelembagaan, kepatuhan dan kepatutan

dikenal juga dengan soft law. Oleh karena itu persinggungan peraturan publik yang bersifat memaksa dan kepentingan dan hak privat sangat dihindarkan, tetapi dapat diatur hak privat seperti hak pengasuhan anak secara harmonis disesuaikan dengan kebijakan pemerintahan, dan sanksi yang diberikan bukan bersifat penghukuman (hard laws), tetapi kepatuhan dan kepatutan.

Peraturan yang bermuatan regulatory dalam ilmu hukum disebut sebagai Beleidregel /peraturan kebijakan yang berisikan beberapa tindakan administrasi (freermesen) yang berasal dari kepatutan (equity). Di samping aspek legalitas juga menjadi perhatian dalam pembuatan peraturan tersebut. Misalnya pelarangan media menayangkan konten kekerasan dan pornografi. Sebenarnya merupakan tindakan (freermesen) terhadap kepatutan perkembangan psikologi. Dan pelarangan pekerja anak merupakan kepatutan (equity) dari hak anak untuk memperoleh masa depan dan pendidikan yang layak. Hal-hal demikian yang menjadi topik pembahasan dalam Peraturan Daerah yang akan dibentuk disamping isu-isu lain tentang perlindungan perempuan dan anak yang dapat diakomodir dalam peraturan daerah yang akan dibentuk tersebut.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Alinea Keempat menegaskan bahwa tujuan pembentukan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pancasila sebagai dasar Negara Republik Indonesia juga telah mengamanatkan keadilan yang harus dipenuhi bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan demikian, Pancasila dan UUD1945 merupakan kesepakatan atau konsensus dasar pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan kontrak yang kemudian pihak-pihak yang telah berkonsensus dengan mudah memisahkan diri sebagaimana komitmennya sebagai bangsa. Dalam konteks itulah Pancasila perlu mendapatkan perhatian, terutama fungsinya yang tidak hanya berhenti menjadi komitmen bersama, melainkan harus juga dipahami sebagai visi bangsa yang terus diupayakan untuk diwujudkan. Disitulah hakikat yang menghubungkan antara Pancasila sebagai konsensus —ideologis, dalam pandangan sosiologis maupun filosofis.

Landasan filosofis yang pertama yang menjadi dasar bagi Naskah Akademik Peraturan Daerah kabupaten Serdang Bedagai adalah Pancasila, khususnya sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab, dimana perempuan dan anak merupakan salah satu elemen penting bangsa yang akan melanjutkan keberadaan bangsa Indonesia sehingga anak memperoleh jaminan akan keadilan dan keadaban diberbagai segi kehidupan bangsa, seperti misalnya keadilan dan keadaban akan perlakuan yang berbeda antara anak dan orang dewasa, keadilan dan keadaban akan pendidikan, keadilan dan keadaban, serta keadilan dan keadaban dari kemungkina perlakuan diskriminatif.

Landasan filosofis yang kedua adalah sila kelima dari Pancasila, khususnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Landasan filosofis ini

pada konteks anak menekankan pada bagaimana dasar tumbuh dan perkembangan anak dijamin oleh negara, sehingga diharapkan anak dapat berkembang secara positif di lingkungan terkecil keluarga dan kemudian dapat berkembang secara positif pula di lingkungan masyarakat. Sementara pada konteks perempuan landasan filosofis ini bagaimana perempuan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari masyarakat yang mendapatkan kesejahteraan dan keadilan dalam kehidupannya

Dua landasan filosofis yang merujuk pada Pancasila tersebut di atas bukan berarti menaifkan dan meniadakan sila-sila Pancasila lainnya, yaitu sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa. Sila ketiga, persatuan Indonesia, dan sila keempat, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan. Hal ini misalnya dalam konteks sila pertama Pancasila, perempuan dan anak juga dijamin untuk memeluk agama yang diyakininya. Kemudian dalam konteks sila ketiga Pancasila, perempuan dan anak merupakan elemen yang mempunyai peran penting dalam keutuhan sebuah bangsa, dan dalam konteks sila keempat, nampak bahwa perempuan dan anak sebenarnya menjadi elemen bangsa dan negara dimana bangsa dan negara dalam mengambil keputusan tentang anak didasarkan dari dan pada perUndang-Undangan yang mengatur tentang anak, tidak hanya dalam skala nasional tetapi juga dalam skala internasional.

Landasan filosofis ketiga yang secara substansi berkorelasi erat dengan keberadaan naskah akademik pemerintah kabupaten Serdang Bedagai adalah tentang Pemerintah Daerah yang diatur dalam Pasal 18, UUD 1945. Pasal 18, UUD 1945 memberi kewenangan kepada Pemerintah Daerah (Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota) untuk menjalankan otonomi daerah, dalam hal ini otonomi dalam hal kebijakan tentang anak.

Landasan filosofis keempat, berkorelasi erat dengan Hak Asasi Manusia yang diatur dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28 J, Bab XA, UUD 1945. Hak untuk hidup, hak atas perlindungan dari diskriminasi dan kekerasan, hak untuk memperoleh pemenuhan dasar, hak memajukan dirinya dan secara kolektif memajukan bangsa dan negara, hak atas pengakuan, dan hak atas keadilan merupakan sebagian dari hal-hal prinsip yang diatur dalam Pasal 28 J, Bab XA,

UUD 1945, tidak hanya untuk masyarakat Indonesia pada umumnya tetapi juga khususnya untuk anak.

Landasan filosofis kelima, diatur dalam Pasal 31, Bab XIII, UUD 1945, tentang Pendidikan dan Kebudayaan, dimana sebagai warga negara, perempuan dan anak berhak memperoleh pendidikan yang layak dan negara menjamin pembiayaan dan pengembangan khususnya anak sesuai dengan nilai-nilai budaya yang hidup di dalam masyarakat.

Landasan filosofis keenam, diatur dalam Pasal 34, Bab XIV, UUD 1945 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, dimana secara tegas dinyatakan bahwa anak-anak terlantar dipelihara oleh negara, dan negara mengembangkan sistem jaminan sosial, fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas umum. Pengembangan sistem jaminan sosial, fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas umum di sini tentu juga ditujukan untuk anak.

Perempuan dan Anak adalah umat manusia yang wajib di lindungi . Khususnya Anak merupakan keturunan atau manusia yang masih kecil yang dilahirkan karena hubungan biologis antara laki-laki dengan perempuan, karena masih kecil maka mereka perlu mendapatkan perlindungan.

Perlindungan Perempuan dan anak merupakan kegiatan untuk menjamin dan melindungi hak-hak perempuan dan anak dan hak-haknya agar dapat hidup, dan berkembang sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi melalui melalui pencegahan, penanganan dan pemberdayaan.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Apabila ditinjau dari segi yuridis, hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut dogmatis saja seperti halnya perdagangan perempuan dan anak, tanpa melihat hukum itu dibutuhkan untuk kepentingan masyarakat (ajaran hukum murni dari Hans Kelsen), tapi juga harus melihat hukum sebagai suatu gejala sosial. Kemiskinan, pengemis, prostitusi dan migrasi merupakan dampak sosial dari masyarakat, yang tumbuh dan berkembang (secara historis) sesuai dengan kebutuhan hidup masyarakat. Dalam hal ini, hukumpun berkembang dengan memperhatikan aspek sosiologis sebagai gejala sosial, dan bahwa hukum itu tidak

hanya terdiri dari norma-norma yang tersusun secara sistematis, tetapi juga sekaligus hukum itu mempunyai berbagai aspek. Oleh karenanya hukum yang hendak mengatur mengenai pencegahan dan penanganan masalah kekerasan termasuk perdagangan orang terutama perempuan dan anak, hendaknya memperhatikan aspek-aspek sosial, ekonomi, budaya dan aspek lainnya dalam masyarakat. Keluarga merupakan suatu organisasi sosial (Herkovits : 1944 : 82). Orang tua sebagai anggota keluarga melihat bahwa anak-anak mereka (perempuan dan anak) merupakan komoditi ekonomi, mereka dapat diharapkan untuk membantu memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga, ketika keluarga dalam keadaan miskin.

Dalam kehidupan sehari-hari, laki-laki dan perempuan telah memperoleh pembagian peran, tugas dan nilai-nilai serta aturan-aturan yang berbeda. Perempuan karena fungsi reproduksinya, dia ditempatkan pada ruang domestik (rumah tangga) sedangkan laki-laki ditempatkan pada ruang publik. Pembagian peran, tugas dan nilai serta aturan-aturan diberikan melalui aturan sosial masyarakat, adat, hukum dan interpretasi agama yang keliru. Contoh yang paling sederhana adalah pembakuan peran dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan : suami adalah Kepala keluarga dan isteri adalah Kepala Rumah Tangga (Pasal 31 ayat (3)). Pembagian peran secara baku ini ternyata berdampak sangat luas, mempengaruhi pola pengasuhan dan kesempatan bagi anak laki-laki dan perempuan.

Hampir di seluruh Indonesia, terutama di pedesaan, orang tua lebih memberikan kesempatan pendidikan bagi anak laki-laki, karena suatu hari anak laki-laki harus mencari nafkah bagi anak dan isterinya. Sedangkan anak-anak perempuan dianggap tidak terlalu membutuhkan pendidikan karena suatu hari nanti akan mengikuti dan dipelihara oleh suaminya. Selanjutnya, orang tua memilih segera menikahkan anak-anak perempuannya dalam usia muda (bahkan dalam usia anakanak) dengan beberapa alasan, antara lain untuk meringankan beban kerniskinan keluarga, kekhawatiran anak perempuannya kehilangan keperawanan, kekhawatiran anaknya tidak laku dan menjadi perawan tua. Jumlah perkawinan anak cukup signifikan di Serdang Bedagai. Untuk Serdang Bedagai terdapat beberapa daerah yang merupakan kantong kemiskinan mengindikasikan

ditemukannya kasus putus sekolah dan selanjutnya anak-anak yang putus sekolah tersebut sebagian besar selanjutnya diminta untuk bekerja sebagai Pekerja Rumah Tangga. Pemahaman demikian mengakibatkan anak perempuan memperoleh peluang pendidikan lebih kecil dari anak laki-laki.

Masyarakat juga telah mengajarkan bahwa isteri yang baik adalah isteri yang menurut kepada Kepala Keluarganya. Dalam sebuah keluarga, perempuan selalu diberikan pendidikan untuk rela berkorban untuk keluarga, sehingga banyak perempuan yang bekerja bukan untuk mengaktualisasikan dirinya atau melaksanakan haknya, namun sekedar membantu suami untuk menambah penghasilan keluarga. Anak yang baik adalah anak yang menurut kepada keputusan orang tuanya. Banyak juga anak-anak yang terpaksa bekerja untuk membantu perekonomian keluarga atau kasihan kepada orang tuanya. Anak-anak perempuan yang kurang pendidikan terpaksa melakukan migrasi (perpindahan tempat) untuk dapat memperoleh pekerjaan.

Hal lain yang mengemuka di dalam masyarakat Indonesia, juga di dalam masyarakat dunia adalah posisi perempuan dan anak yang berada di bawah laki-laki. Bahkan dalam pengambilan keputusan pun mereka bukanlah subjek yang berhak untuk mengambil keputusan, tak terkecuali untuk hal-hal yang berkaitan dengan tubuh, seperti pengambilan keputusan dalam Keluarga Berencana dan pelayanan kesehatan. Sedangkan anak-anak tidak diberi hak untuk mengambil keputusan dalam hal pendidikan, usia kawin dan rencana masa depannya sendiri. Nilai lain yang diajarkan adalah kepatuhan dan menerima keadaan serta menjaga agar tidak terjadi suatu gejolak dalam suatu keluarga atau kelompok masyarakat. Kita tentu sering mendengar kata ini “dari pada ribut, ya lebih baik menerima saja” atau “dari pada jadi perkara, dan kita menjadi susah dibuatnya”. Tatanan semacam inilah yang selama lebih dari puluhan bahkan ratusan tahun berlaku dalam masyarakat kita khususnya dalam masyarakat desa. Kita tidak pernah tahu dengan pasti, apakah tatanan nilai semacam ini merupakan nilai dasar yang tumbuh secara alami dalam masyarakat kita, ataukah represi kolonial yang telah tertanam yang kemudian berlanjut dengan represi demi represi pada setiap pergantian pemerintah sesuai upaya, rezim demi rezim. Sehingga berbagai

kebijakan yang berdampak pada dan membawa mereka ke dalam proses pemiskinan, atau ketidaktahuan yang terus berlangsung.

Perempuan dan anak dari keluarga sebagai unit sosial terkecil dalam masyarakat mempunyai dorongan secara internal (aspek karakter individu) yang bercirikan berasal dari keluarga miskin, usia muda (16 – 19 tahun), pendidikan rendah, berpenampilan menarik sehingga memiliki potensi untuk dipekerjakan di tempat hiburan, ketrampilan dan akses terhadap informasi terbatas (Hasil studi Universitas Padjajaran tahun 2002). Bila anak perempuan ingin bekerja, maka orang tua kurang menunjukkan sikap yang mampu untuk mempertimbangkan resiko, bersifat tugu, kepribadian dalam arti penyerapan terhadap nilai atau etika sosial kurang kuat. Pola asuh keluarga dan peran orang tua cenderung permisif, kohesivitas keluarga sebagai unit sosial lemah dan daya integrasi keluarga kurang kuat. Jadi faktor ketahanan keluarga belum dapat mencegah adanya indikator terjadinya perdagangan perempuan dan anak (Paparan hasil penelitian Unpad tahun 2002). Selain faktor internal yang diuraikan di atas, faktor eksternal berupa lingkungan sosial, ekonomi dan budaya masyarakat juga menjadi indikator terjadinya perdagangan perempuan dan anak. Apabila dilihat dari aspek kultur atau nilai, struktur sosial masyarakat dan pola hubungan atau interaksi sosial seperti yang diteliti oleh PSW Unpad Bandung di daerah pantai utara Pulau Jawa Barat, maka masyarakatnya sedang mengalami banyak perubahan. Adapun kultur atau nilai yang berkembang pada lingkungan masyarakat tersebut mengalami banyak variasi norma atau nilai yang orientasi material (polynormatif). Hal tersebut juga terjadi di Jawa Timur (Blitar) seperti hasil penelitian yang dilakukan oleh PSW Unibra Pembangunan di bidang pendidikan di pedesaan juga sangat terabaikan, pertama sarana dan prasarana pendidikan seperti sekolah, guru, buku bacaan sangat terbatas. Meski Pemerintah telah mencanangkan wajib belajar 6 tahun dan disertai pendidikan gratis uang Sumbangan Pelaksanaan Pendidikan (SPP) di SD Inpres, namun pada prakteknya orang tua murid dibebani berbagai macam biaya seperti uang seragam (seragam sekolah, olah raga dan pramuka), uang buku, bantuan untuk alat-alat sekolah dan uang kegiatan serta uang ujian atau test belajar, disamping tentu saja orang tua masih harus menanggung uang transport. Ketidak mampuan secara ekonomi orang tua menjadi alasan untuk

menghentikan anak-anaknya dari sekolah. Berdasarkan data BPS, Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas 2001) persentase rumah tangga yang mempunyai fasilitas listrik adalah di daerah pedesaan 77,4%: di daerah kota 97,8%; di pedesaan dan perkotaan 86,3%. Akibatnya, tidak ada fasilitas hiburan, pada malam hari, praktis seluruh kegiatan berhenti, rawan kekerasan (perampokan dan perkosaan), jam belajar anak pada malam hari tidak maksimal, langka (hampir tidak ada) informasi seperti TV yang masuk. Sebagian besar dari penduduk di pedesaan mengalami kesulitan air bersih, sanitasi yang memadai dan listrik. Mereka harus berjalan untuk jarak yang cukup jauh guna memperoleh air untuk memenuhi kehidupan sehari-hari. Laporan Pembangunan Manusia Indonesia 2001, menyatakan bahwa rasio atau perbandingan antara golongan termiskin dan terkaya dalam memperoleh akses terhadap sumber air bersih (0,33), sanitasi yang memadai (0,18) dan listrik (0,71).

Kebijakan pembangunan, yang lebih mengutamakan penambahan bangunan gedung-gedung, baik untuk alasan perkantoran maupun pembelaan kepada pemodal, melalui pembebasan tanah, penggusuran paksa ataupun pembelian tanah pertanian telah mengakibatkan terjadinya penyempitan lahan pertanian. Sensus Pertanian tahun 1993 menunjukkan bahwa hanya 16 persen petani yang memiliki tanah lebih dari satu hektar, 14 persen petani yang memiliki lahan antara 0,5 - 0,9 hektar, sebanyak 27 persen memiliki lahan 0,1 - 0,4 hektar sedangkan sisanya 43 persen petani hanya memiliki lahan pertanian di bawah 0,1 hektar atau tidak memiliki lahan sama sekali (Endang Suhendar, Kondisi sektor Pertanian, 1995). Disamping itu kebijakan Revolusi Hijau yang lebih menekankan pada penggunaan bahan-bahan hasil industri seperti pupuk, insektisida, dan pestisida serta benih unggul yang harganya dikendalikan oleh pemodal, lebih sering menimbulkan kerugian bagi petani karena biaya produksi yang lebih besar dari hasil pertanian yang diperolehnya. Lebih-lebih karena penentuan harga dasar gabah yang ditentukan oleh pemerintah sangat rendah. Mekanisasi pertanian dalam revolusi Hijau, telah meminggirkan perempuan pedesaan dari proses pertanian. Untuk memperoleh hasil pertanian yang cepat, petani kaya lebih menyukai sistem tebasan (dengan arit) dari pada menuai padi (dengan ani-ani), sehingga kebutuhan akan buruh perempuan semakin berkurang (Agricultural, Gary E Hansen, 1976).

Sedangkan Aan Staler dalam *Rice Harvesting in Kaliloro; a study of dass and labour in Rural Java (1977)* menyebutkan bahwa dengan sistem tebasan semakin banyak perempuan desa yang menjadi buruh rontokan padi sisa panen, padahal sebelumnya pekerjaan tersebut dilakukan oleh anak-anak kecil dan perempuan tua.

Ketimpangan gender dalam masyarakat cukup tinggi. Dalam studi yang dilakukan oleh Bappenas / Unicef dinyatakan bahwa kemauan politik untuk mengimplementasikan isu-isu yang berkaitan dengan gender masih sangat lemah. Kekerasan Dalam Rumah Tangga berbagai bentuknya merupakan isu yang sangat membutuhkan perhatian serius. Survey terhadap hubungan suami-isteri pada tahun 1997, yang dilakukan oleh Bappenas / Unicef menunjukkan bahwa 11% dari 339 responden laki-laki mengakui telah menyiksa isterinya dan 19% mengakui telah melakukan intimidasi psikologis. 362 responden perempuan melaporkan bahwa mereka dipukul (16%), ditendang (9%), sisanya diludahi atau disundut rokok (Bappenas / Unicef, 2000 dari Indonesia Laporan Pembangunan Manusia 2001 BPS.BAPPENAS.UNDP).

Disamping itu, pandangan laki-laki yang hanya melihat perempuan sebagai obyek pemenuhan nafsu seksual laki-laki, yang masih berlangsung di seluruh dunia termasuk di Indonesia, semakin menempatkan perempuan dalam posisi yang sangat rentan terhadap eksploitasi seksual oleh laki-laki. Disamping itu, kampanye akan bahaya HIV/AIDS, dimaksudkan agar setiap orang menghindarkan dari seks tidak aman, ternyata berdampak serius bagi perempuan. Laki-laki lebih menyukai mencari anak-anak untuk permuasan nafsu seksual, karena dianggap relatif bersih dan lebih kecil terinfeksi penyakit tersebut. Bahkan laki-laki memilih berebut dan rela mengeluarkan uang dengan jumlah yang sangat besar untuk mendapatkan pelayanan seksual dari anak-anak perempuan yang masih perawan. Kasus Lelang Perawan di Sabah Malaysia (Kompas, 16 Oktober 2002) mengungkapkan bahwa rata-rata para laki-laki hidung belang rela mengeluarkan uang tidak kurang dari 5.000 ringgit untuk memperoleh seorang anak perawan.

Himpitan kemiskinan, jauhnya dari akses pendidikan, air bersih dan kesehatan, rendahnya daya beli, fasilitas umum dan hiburan, serta masa depan

yang tidak memberikan janji, mendorong orang-orang muda, untuk keluar dari desa, mengejar satu keinginan yang manusiawi agar membuat hidupnya lebih baik dari hari ke hari. Lebih dari itu mereka ingin berkorban dan membantu keluarga yang masih ada di desa. Sampai di sini kita dapat menganggap bahwa ini adalah persoalan wajar yang dihadapi oleh setiap orang muda. Persoalannya menjadi lain, jika kita menghubungkan kondisi orang-orang tersebut dengan hadirnya orang-orang yang memanfaatkan ketidak berdayaan mereka. Mereka yang tidak cukup bekal pengetahuannya karena rendahnya tingkat pendidikan behadapan dengan orang-orang yang tingkat pendidikannya lebih tinggi dan memiliki kemampuan finansial.

Uraian di atas menjelaskan bahwa praktek eksploitasi terutama perempuan dan anak seringkali berpangkal dari persetujuan atau kesediaan dari yang bersangkutan atau orang tua mereka. Tetapi persetujuan tidak dapat dijadikan dasar yang masuk akal. Karena persetujuan itu sendiri tidak didasarkan pada kondisi yang merdeka dan mandiri untuk melakukan pilihan atau memberikan persetujuan. Sesungguhnya persetujuan mereka adalah persetujuan dalam keterpaksaan, termasuk keterpaksaannya dalam menepiskan nilai-nilai kemanusiaan atas dirinya. Masyarakat sesungguhnya sangat merasakan adanya ketidakadilan dalam praktek tersebut di atas. Bahkan sebagian dari mereka menyadari bahwa hal itu merupakan kejahatan, karena merugikan dan merendahkan martabat kemanusiaan. Namun ketidakberdayaan mereka menjadi akar persoalan dalam mengatasi masalah ini.

C. LANDASAN YURIDIS

Indonesia telah meratifikasi Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita” dengan UU No. 7 Tahun 1984. Dengan ratifikasi tersebut negara diwajibkan untuk melaksanakan Konvensi tersebut secara konsekuen. Konvensi PBB tersebut diratifikasi dengan Undangundang No. 7 Tahun 1984 dan masuk dalam pengertian hukum, termasuk hukum internasional. Dalam hal ini Indonesia telah menjalankan azas hukum sebagai alat pembaharuan (Kusumaatmadja, Mochtar; 1976:10) . Politik hukum kita setelah pergantian kepemimpinan, dan perubahan kebijaksanaan ditandai dengan

dikeluarkannya TAP MPR No. IV/MPW1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999 - 2004, merupakan kesepakatan rakyat melalui perwakilannya untuk melaksanakan program pembangunan nasional 5 tahun (Propenas). Hal tersebut merupakan akselerasi kebijakan negara sebagai personifikasi dari tata hukum nasional sebagai wujud empirik dari hukum positif (teori hukum murni dari Hans Kelsen, 1995: 2-3) Dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden RI, dikeluarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004). Perubahan sosial yang terjadi dengan turunnya Presiden Soeharto tahun 1998 memulai proses demokrasi mewarnai semua segi-segi dan peri kehidupan bangsa khususnya mengenai kedudukan hukum dari bangsa Indonesia. Seperti dikatakan Friedman: “ A Crisis of society challenges the law more directly perhaps than any other branch of social activity” (Friedman, 1953:437). Perubahan sosial yang berdampak pada politik hukum dalam pembangunan, adalah perubahan arah kebijakan hukum yang telah tercermin dalam Propenas yaitu:

a. Arah kebijakan hukum dalam. Undang-undang Nomor 25 tahun 2000:

Angka 1: menyebutkan “Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatutan hukum dalam rangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum”.

Angka 2: “Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi”.

Angka 3: “ Menegakkan hukum secara konsisten untuk menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum serta menghargai hak asasi manusia”.

Angka 4 : “Melanjutkan ratifikasi Konvensi Internasional terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk Undang-undang”.

b. Program Pembangunan Hukum

Salah satu program pembangunan hukum yang mendukung upaya-upaya dalam rangka mewujudkan supremasi hukum terutama penyempurnaan terhadap peraturan perundangundangan warisan kolonial dan hukum nasional yang tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat adalah program pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam suasana perubahan sosial politik hukum menghendaki program pembangunan hukum dimana hukum dapat menjadi sarana perbaharuan masyarakat dengan kata lain seperti dikemukakan Roscou Pound hukum dapat dijadikan sarana untuk melakukan rekayasa sosial atau tool of social engineering. Teori tersebut kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Mochtar Kusumaatmaja dalam teori pembangunan hukum yang dikemukakannya. Sebagai agen pembaharuan, hukum mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat, berkembang ke arah modernisasi, sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum. Untuk menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan menyeluruh menurut Mochtar Kusumaatmadja, Mochtar (1975:11) dilakukan dengan :

- a.1. Peningkatan dan penyempurnaan Pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.
- a.2. Penertiban fungsi lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing,
- a.3. Peningkatan kemampuan dan kewibawaan para penegak hukum.

TAP MPR Nomor X Tahun 2001 merekomendasikan ke presiden, untuk meratifikasi Konvensi Internasional tahun 1949 tentang Larangan Perdagangan Perempuan (Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others), serta membentuk badan/lembaga atau gugus tugas untuk memberantas perdagangan perempuan dan anak. Selanjutnya rekomendasi tersebut di perkuat dengan TAP MPR Nomor VI Tahun 2002 yang juga merekomendasikan kepada presiden agar ratifikasi Konvensi Internasional tahun 1949 tentang Larangan Perdagangan Perempuan (Convention for the

Suppression of the Traffick in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others), serta U.N. Convention againts Transnational Organized Crime dan Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. Jika melihat sistem hukum di Indonesia yakni ketentuan peraturan perundang-undangan (substansi hukum), struktur hukum, dan budaya hukum, maka pengaturan secara khusus tentang larangan perdagangan orang terutama perempuan dan anak telah ada namun masih diperlukan pengaturan lebih lanjut terutama dalam hal berkenaan dengan upaya pencegahan maupun penanganan secara terpadu dan berkesinambungan.

c. Substansi hukum

Ketentuan yang mengatur secara khusus tentang pencegahan dan penanganan korban kekerasan terutama perempuan dan anak masih memerlukan pengaturan lebih lanjut karena substansi UU PKDRT masih terfokus pada kaedah yang berisi larangan dengan tujuan untuk menghapuskan kekerasan dalam rumah tangga. Walaupun ada ketentuan hukum yang dibuat untuk menghukum pelaku kekerasan akan tetapi tidak ada kaedah hukum yang secara khusus tentang perlindungan hukum yang dirancang secara khusus untuk membantu pemulihan hak-hak korban, misalnya

- Hak khusus yang diberikan kepada korban
- Kompensasi dan mekanisme kompensasi untuk korban kekerasan kecuali restitusi bagi korban perdagangan orang
- Sistem rujukan kelembagaan yang menangani masalah tersebut

d. Struktur Hukum

Dalam proses penegakan hukum terhadap perempuan dan anak korban kekerasan terdapat beberapa kendala dari sisi prosedur formal, kemampuan kelembagaan baik sarana dan prasarana maupun kemampuan dan sikap aparat penegak hukum belum sepenuhnya mendukung penanganan kasus-kasus yang terjadi antara lain :

1. kecenderungan yang ada menunjukkan bahwa perempuan dan anak-anak yang menjadi korban seringkali tidak yakin akan reaksi personel peradilan pidana (polisi, jaksa dan hakim) terhadap viktimisasi yang dialaminya. Hal ini tidak

- dapat dilepaskan dari kekhawatiran tidak dipercayainya para korban oleh aparat misalnya, sehingga kurang mendapat tanggapan yang positif.
2. kurangnya pelatihan pada personel peradilan pidana mengenai kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak, ketiadaan prosedur baku yang khusus dirancang untuk menangani perempuan yang menjadi korban tindak kekerasan terhadap perempuan, sehingga masih sangat tergantung pada persepsi dan kemampuan individu petugas hukum untuk menindaklanjuti masalah ini.
 3. Kesulitan penegak hukum untuk memperoleh bukti awal kecuali kesaksian korban akan telah terjadinya kekerasan terhadap anak dan perempuan termasuk perdagangan perempuan dan anak, sehingga upaya tindak lanjut menjadi sulit untuk dilakukan.
 4. kesulitan untuk mendapatkan keterangan saksi, karena keengganan para saksi untuk terlibat dalam proses peradilan yang seringkali lama dan berbelit-belit, serta adanya kemungkinan rasa takut saksi pada (ancaman) tersangka pelaku tindak kekerasan;
 5. terbatasnya pemahaman dan keahlian penegak hukum dalam menangani kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak, sehingga berdampak luas dalam memprosesnya.
 6. kurang konsistennya penegak hukum dalam menerapkan isi peraturan sehingga membawa dampak yang merugikan perempuan dan anak sebagai korban kekerasan termasuk trafficking, bahkan mereka menjadi semakin menderita.
 7. Keterlibatan masyarakat dalam pencegahan dan penanganan yang tidak memiliki prosedur baku dalam peraturan perundang-undangan.

e. Landasan Yuridis Perlindungan Anak

Dari perspektif perlindungan anak dasar dan landasan Yuridis dari naskah akademik ranperda pemerintah kabupaten Serdang yang berkorelasi erat dengan kebutuhan, permasalahan akibat dari keberlakuan Peraturan Daerah kabupaten Serdang Bedagai Landasan yuridis pertama, bahwa yang menjadi dasar atau landasan dari pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai tentang penyelenggaraan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dimana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 telah

mengalami perubahan pada tahun 2014 menjadi Undang- Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002.

Dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, perubahan terdapat dalam hal: Pasal 1, di antaranya pengaturan tentang anak penyandang disabilitas, anak yang memiliki keunggulan, kekerasan, Pemerintah Daerah, perubahan terhadap substansi Pasal 6 dan penjelasan Pasal 6, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002²², perubahan terhadap substansi Pasal 9, Pasal 12, Pasal 14, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 33, Pasal 38A, Pasal 39, Pasal 41, Pasal 41A, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 45A, Pasal 45B, Pasal 46, Pasal 47, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 51, Pasal 53, Pasal 54, Pasal 55, Pasal 56, Pasal 58, Pasal 59, Pasal 59A, Pasal 60, Pasal 64, Pasal 65, Pasal 66, Pasal 67, Pasal 67A, Pasal 67B, Pasal 67C, Pasal 68, Pasal 69A, Pasal 69B, Pasal 70, Pasal 71, Pasal 71A, Pasal 71B, Pasal 71C, Pasal 71D, Pasal 71E, Pasal 72, Pasal 73, Pasal 73A, Pasal 74, Pasal 75, Pasal 76, Pasal 76A, Pasal 76B, Pasal 76C, Pasal 76D, Pasal 76E, Pasal 76F, Pasal 76G, Pasal 76H, Pasal 76I, Pasal 76J, Pasal 77, Pasal 77A, Pasal 77B, Pasal 80, Pasal 81, Pasal 82, Pasal 83, Pasal 86A, Pasal 87, Pasal 88, Pasal 89, dan Pasal 91A Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002²³. 18 Lihat Pasal 1, butir 7, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014. 19 Lihat Pasal 1, butir 8, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014. 20 Lihat Pasal 1, butir 15a, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014. 21 Lihat Pasal 1, butir 18, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014. 22 Lihat Pasal 6, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014. 23 Lihat Pasal 21, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014

Pemerintah pusat kemudian mengeluarkan berbagai kebijakan untuk mengimplementasikan Undang – Undang Nomor 23 tahun 2002 dan perubahannya melalui UU Nomor 35 tahun 2014. Kebijakan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pengasuhan anak, Peraturan Pemerintah Nomor. 78 tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak, Peraturan Presiden Nomor 75 tahun 2020 tentang Pelaksanaan Hak Anak Korban dan Saksi, Peraturan Presiden Nomor 25 tahun 2021 tentang kebijakan kabupaten/kota layak anak, Permendagri No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran.

Landasan yuridis berikutnya, provinsi Sumatera Utara telah membentuk peraturan daerah nomor 3 tahun 2014 tentang perlindungan anak, yang mengatur terkait kewenangan pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan perlindungan anak dan juga kewenangan pemerintah kabupaten/kota meliputi pasal 5 ayat 1, 2 dan 3, pasal 7 ayat 2, 3 dan 5, pasal 8, pasal 9 ayat 1 dan pasal 10 ayat 2. Namun peraturan Perundang-undangan, peraturan pemerintah sampai pada peraturan daerah provinsi Sumatera Utara tentang penyelenggaraan perlindungan anak tidak ada pengaturannya lebih lanjut dalam peraturan daerah Kabupaten Serdang Bedagai sebagai ujung tombak pelayanan pada public khususnya anak. Maka terjadi kekosongan hukum dalam Peraturan di Kabupaten Serdang Bedagai yang tidak mengatur hal-hal tentang hak anak atas pendidikan, kesehatan, identitas diri, anak disabilitas, anak yang memiliki keunggulan, kekerasan terhadap anak, anak korban perceraian, eksploitasi anak, anak korban bencana, anak terpapar narkoba, pencegahan atas kemungkinan diskriminasi terhadap anak, tanggung jawab negara, pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas perlindungan anak, kewajiban orang tua dan keluarga, pengangkatan anak, aborsi, kemungkinan lahir sakit dan cacat, transplantasi organ anak, anak terlantar, anak rentan terhadap narkoba, anak rentan terhadap terorisme dan jaringan terorisme, anak korban kekerasan, anak korban kejahatan seksual, anak korban trafficking, anak korban eksploitasi ekonomi, anak korban penelantaran, anak korban stigma tertentu, penanganan anak yang menjadi korban, anak korban konflik bersenjata, anak korban pornografi, dan perlindungan anak atas pornografi. Demikian pula terjadi kekosongan hukum pada penyelenggaraan Kabupaten Serdang Bedagai layak anak dan ketentuan kelembagaan pelaksana. Terkait pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS Kabupaten Serdang Bedagai sejak tahun anak rentan atas HIV/AIDS 2012 telah memiliki peraturan daerah tentang pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS. Namun pengaturan tersebut tidak mengatur secara khusus pencegahan dan penanggulangan pada anak-anak yang memiliki prinsip penanganan berbeda dengan orang dewasa. Untuk itu penting disusun pengaturan terkait pencegahan dan penanggulangan anak-anak dengan HIV/AIDS yang menggunakan prinsip-prinsip perlindungan anak dan konvensi hak anak.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN PERATURAN DAERAH

**A. Jangkauan Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai Tentang
Perlindungan Perempuan dan Anak**

Jangkauan Peraturan Daerah (Peraturan Daerah) ini adalah dalam ruang lingkup wilayah kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai, kewenangan yang digunakan adalah kewenangan wajib (oligatory) dan kewenangan mengatur (regulatory) yang terdapat dalam kewenangan pasal 13 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu kewenangan yang merupakan kewenangan wajib. Materi muatan dari Peraturan Daerah merupakan kewenangan yang diatur oleh pasal 14, Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan yang mengatur tentang muatan Peraturan Daerah yaitu berkaitan dengan pelaksanaan otonomi dan tugas penyelenggaraan. Materi perlindungan Perempuan secara spesifik diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT). Materi Perlindungan Anak secara spesifik telah diatur oleh UU nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang kemudian diubah melalui Undang-Undang No. 35 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Muatan peraturan Peraturan Daerah menjangkau kepada Aturan Otonomi mengenai Perlindungan perempuan dan Anak termasuk dalam jangkauan lingkup kebijakan dan perencanaan. Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai merupakan peraturan yang menjangkau kebijakan dan pengaturan di seluruh wilayah Kabupaten Serdang Bedagai, termasuk adat dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Jangkauan kelembagaan tersebut diupayakan termasuk meningkatkan peran lembaga lembaga masyarakat dan adat yang ada.

Adanya Peraturan Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak menjadi sangat penting dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah yang berkesinambungan dengan tujuan nasional dalam konteks perlindungan perempuan dan anak terutama karena Indonesia termasuk salah satu negara yang meratifikasi Konvensi Hak Anak dan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Munculnya Peraturan Daerah tersebut merupakan langkah awal Kabupaten Serdang Bedagai untuk meneguhkan komitmen dalam rangka mengedepankan upaya perlindungan perempuan dan anak. Peraturan Daerah yang mengatur tentang Perlindungan perempuan dan anak merupakan panduan yang sangat dibutuhkan untuk menjaga agar program ramah perempuan, peduli anak dan penyelenggaraan kabupaten/kota layak anak dapat terus diimplementasikan secara berkesinambungan karena Peraturan Daerah menjadi koridor yang menjaga arah kebijakan daerah agar tidak bergeser dari rencana pembangunan nasional yang diturunkan dari Undang-Undang. Adanya Peraturan Daerah menjadi jaminan agar kelangsungan upaya perlindungan perempuan dan anak dapat terus berjalan tanpa terkena dampak pergantian kepala daerah.

Seiring dengan waktu telah begitu banyak munculnya peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah terkait perlindungan anak maka setidaknya terdapat empat alasan khusus yang mendasari perlunya dibuat kajian Peraturan Daerah.

Pertama, pentingnya satu Peraturan Daerah yang diharapkan dapat mengakomodir peraturan per Undang- Undang an terkait perlindungan perempuan dan anak tidak terbatas pada kasus-kasus kejahatan seksual yang menjadi sorotan atas adanya perubahan pada kedua UU perlindungan anak, maupun Undang-Undang terbaru Nomor 12 tahun 2022 tentang Tindak Pidana kekerasan seksual, namun juga menyangkut pada klaster hak sipil dan kebebasan, hak keluarga dan pengasuhan pengganti, hak atas kesehatan dan kesejahteraan dasar, hak atas pendidikan, waktu luang dan kegiatan budaya serta hak untuk mendapat perlindungan khusus. Peraturan daerah ini juga diharapkan dapat menjadi induk dari pengaturan kebijakan daerah terkait perempuan dan anak.

Kedua, dari segi kelembagaan, Peraturan Daerah dapat memberikan landasan hukum perangkat daerah yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan peraturan daerah, lembaga koordinasi, pelebagaan partisipasi perempuan dan anak dalam pembangunan daerah dan lembaga pengawas atau yang memantau efektivitas peraturan daerah ini. Ini termasuk dari segi pembagian kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah terkait upaya perlindungan perempuan dan anak, yang menyebutkan secara terinci hal-hal yang menjadi ruang lingkup pekerjaan masing-masing OPD terkait upaya perlindungan perempuan dan anak. Pembagian wilayah kerja ini sangat diperlukan sebagai panduan OPD untuk melakukan koordinasi dan harmonisasi pekerjaan agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan serta agar betul-betul dapat menjamin terpenuhinya hak-hak perempuan dan anak dan terlaksananya upaya perlindungan perempuan dan anak. Ini juga menjadi acuan penting OPD dalam menyusun indikator kinerja Utama dan Indikator Kinerja Khusus di setiap perangkat daerah.

Ketiga, Peraturan Daerah diharapkan tidak saja menitikberatkan pada penanganan kasus-kasus namun juga fokus pada penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak mencakup upaya integratif dan koordinatif yang meliputi upaya-upaya pencegahan, pengurangan resiko, dan penanganan korban dan/atau anak. Upaya-upaya yang menyeluruh tersebut antara lain mencakup ruang lingkup pengelolaan data dan informasi kesejahteraan sosial dan keluarga, perubahan perilaku yang berpihak pada anak, serta fasilitasi dalam proses peradilan dan penyelarasan program kerja.

B. Arah Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak

Arah pengaturan dari Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai, disesuaikan dengan keberlakuan hukum sebagai kaidah yang akan diberlakukan dalam rangka pemenuhan hak perempuan dan anak. Keberlakuan hukum harus memenuhi tiga unsur yaitu: unsur filosofis, unsur yuridis normatif dan unsur sosiologis. Rancangan Peraturan Daerah yang akan disusun harus memenuhi unsur filosofis artinya memiliki kesesuaian dengan nilai-nilai dasar yang dianut oleh masyarakat Kabupaten Serdang Bedagai pada umumnya dan Pancasila

khususnya. Unsur yuridis normatif artinya substansi Rancangan Peraturan Daerah harus memiliki kesesuaian dengan norma kaidah yang ada di atasnya dan penyusunannya dilakukan sesuai dengan prosedur yang berlaku dan diberlakukan oleh pejabat yang menurut peraturan perundangan memiliki kewenangan untuk hal tersebut. Unsur sosiologis artinya Rancangan Peraturan Daerah yang disusun harus mengakomodasi kebutuhan dan aspirasi dari situasi dan kondisi masyarakat yang ada di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai. Selain itu Rancangan Peraturan Daerah disusun berdasarkan pada sistem perlindungan perempuan dan anak secara preventif dan represif. Dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah disusun juga dengan mengakomodasi mekanisme pencegahan, selain dari mekanisme penanganan dari setiap permasalahan yang terkait perlindungan perempuan dan anak di Kabupaten Serdang Bedagai. Meski juga mengandung substansi penanaman kesadaran hukum pada masyarakat Kabupaten Serdang Bedagai terkait perlindungan anak, Rancangan Peraturan Daerah juga mengandung sistem perlindungan hukum yang menerapkan mekanisme sanksi untuk memotivasi adanya ketaatan dan kepatuhan terhadap kaidah hukum. Karena sanksi bukan merupakan unsur yang utama dalam Rancangan Peraturan Daerah ini, maka sanksi yang digunakan dapat berupa sanksi administrasi, dan sanksi pidana ringan.

C. Ruang Lingkup Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak

I. PREAMBLE: MENIMBANG DAN MENGINGAT

Ketentuan menimbang pada peraturan daerah ini mengatur tentang pertimbangan filosofis, Juridis dan sosiologis. Sementara Ketentuan Mengingat mengatur tentang dasar dan rujukan hukum munculnya perda dan setiap pengaturan dalam batang tubuh peraturan daerah

II. BAB I KETENTUAN UMUM

Ketentuan Umum mengatur tentang definisi atau pengertian dari setiap terminologi yang ada dalam batang tubuh peraturan daerah, yang

meliputi pengertian substansi dalam pengaturan materi peraturan daerah ini.

III. BAB II ASAS, TUJUAN DAN RUANG LINGKUP

Pengaturan tentang asas, tujuan dan ruang lingkup mengatur tentang asas dari setiap pengaturan dalam perda, tujuan dibentuknya peraturan daerah dan ruang lingkup pengaturan dalam peraturan daerah

IV. BAB III HAK DAN KEWAJIBAN PEREMPUAN DAN ANAK

Hak Perempuan meliputi hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya merupakan hak konstitusional, sebagaimana diatur dalam UU nomor 39 tahun 1999 tentang hak azasi manusia. Sementara hak anak meliputi hak anak yang diatur dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak dan perubahannya melalui Undang-Undang nomor 35 tahun 2014. Hak-hak anak tersebut meliputi hak sipil dan kebebasan, hak terhindar dan terlindungi dari kekerasan, hak pengasuhan dalam keluarga dan pengasuhan pengganti, hak kesehatan dasar dan kesejahteraan, hak mendapatkan pendidikan, waktu luang dan kegiatan budaya serta hak mendapatkan pencegahan dari kekerasan dan penanganan bagi anak-anak yang membutuhkan perlindungan khusus.

V. BAB IV KEWAJIBAN DAN TANGGUNG JAWAB

Kewajiban meliputi kewajiban pemerintah daerah dalam pemenuhan dan perlindungan hak-hak perempuan dan anak, serta tanggungjawab meliputi tanggung jawab keluarga, masyarakat dan dunia usaha untuk berpartisipasi dalam upaya pemenuhan dan perlindungan hak perempuan dan anak

VI. BAB V UPAYA PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK

Penyelenggaraan Perlindungan anak meliputi pasal-pasal yang memuat bagaimana penyelenggaraan pemenuhan dan perlindungan anak pada hak sipil dan kebebasan, hak pengasuhan dalam keluarga dan pengasuhan pengganti, hak kesehatan dasar dan kesejahteraan, hak mendapatkan pendidikan, waktu luang dan kegiatan budaya serta langkah-langkah perlindungan khusus.

- VII. BAB VI PARTISIPASI ANAK
- VIII. BAB VII KOTA LAYAK ANAK
- IX. BAB VIII LARANGAN
- X. BAB IX KELEMBAGAAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK
- XI. BAB X KETENTUAN SANKSI
- XII. BAB XI PEMBIAYAAN
- XIII. BAB XII KETENTUAN PERALIHAN
- XIV. BAB XIII KETENTUAN PENUTUP

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Pelanggaran-pelanggaran berkaitan dengan tindak kekerasan, eksploitasi terhadap perempuan dan anak merupakan hal yang meresahkan masyarakat, tantangannya peran pemerintah dalam bidang perlindungan belum efektif apalagi beberapa sistem perlindungan yang ada belum mampu menghindarkan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi karena sebagian masyarakat tidak memperoleh akses perlindungan. Di samping itu peraturan yang ada hanya bersifat normative tidak berada dalam lingkup kebijakan dan perencanaan sehingga perlindungan hanya partial dan sporadis, dan tidak melibatkan komponen masyarakat yang berinteraksi dengan perempuan dan anak, sehingga kekerasan terhadap perempuan dan anak menjadi massive dan ditutup-tutupi oleh fungsionaris masyarakat.
2. Kebutuhan Pemerintah Daerah Kabupaten Serdang Bedagai akan dibuatnya Peraturan Daerah mengenai Perlindungan Perempuan dan Anak sangat perlu sekali karena hal ini dapat ditinjau dari aspek kewenangan, aspek legalitas, dan aspek kebutuhan sebagai aturan otonomi yang bersifat responsive. Peraturan daerah ini dibuat untuk mengakomodir kondisi real di lapangan untuk dapat mewujudkan supremasi hukum dalam bidang perlindungan perempuan dan anak.

B. SARAN

1. Bahwa kiranya segera dibentuk peraturan daerah yang memberikan perlindungan bagi perempuan dan anak di kabupaten Serdang Bedagai sekaligus dapat mengangkat harkat dan martabat perempuan dan anak sekaligus memberikan kejelasan bagi masa depan mereka;
2. Bahwa pengaturan perda penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak haruslah mencakup ruang lingkup perlindungan perempuan dan anak,

tanggung jawab pemerintah, keluarga dan masyarakat, bentuk perlindungan, pelayanan, pencegahan, kelembagaan dan pembiayaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah and Sumangelipu, 1985, *Hukum Pidana Mati Di Indonesia, Di Masa Lalu, Kini Dan Di Masa Depan* , Jakarta: Ghalia Indonesia
- Arif Gosita, 1996, *Masalah Perlindungan Anak*, Akademika Pressindo, Jakarta
- B. A. Ackerly and J. True, 2010. *Doing Feminist Research in Political and Social Science* , Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- CST. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka,
- Fakih, M. 1996. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Fisher Simon, 2000, *Mengelola Konflik, Ketrampilan dan Strategi untuk Bertindak*, The British Council, Jakarta,
- Galtung dalam Santoso, Thomas. 2002. *Teori-Teori Kekerasan*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Ihromu, Tapi Amas, et,al, 2000, *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita*, Bandung, Alumni,
- Kantjasungkana, Nuursyahbani, 1996, *Hukum dan Perempuan di Indonesia*
- Luhulima, Achie Sudiarti, 1997, *Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita*.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat* . Surabaya. Bina Ilmu
- Rena Yulia, 2010. *Viktimologi Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kejahatan*, Graha Ilmu, Bandung
- Salim HS dan Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM- HUMA, Jakarta
- Suparman Marzuki, 1995, *Pelecehan Seksual*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta
- Wiyata, A. Latief. 2002. *Carok: Kekerasan dan Harga Diri Orang Madura*. Yogyakarta: LKIS,

_____, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT)

<https://medan.tribunnews.com/2022/08/21/kasus-kekerasan-sekusal-dan-kdrt-di-kabupaten-sergai-masih-tinggi-kapolres-bilang-begini>. Penulis: Anugrah Nasution | Editor: Array A Argus

CNN Indonesia, "Kepsek MAN di Sergai Diberhentikan Buntut Laporan Pelecehan" <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210723195522-12-671543/kepsek-man-di-sergai-diberhentikan-buntut-laporan-pelecehan>.

<https://intipos.com/tidak-tahan-disiksa-suaminya-hr-lapor-ke-polisi>