

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Belakangan ini, kekerasan terhadap anak semakin menjadi sorotan sebagai salah satu bentuk kejahatan yang mengkhawatirkan. Isu ini merupakan permasalahan yang mendalam dan mendesak untuk segera ditangani oleh masyarakat. Anak-anak, sebagai generasi penerus bangsa, memiliki hak fundamental untuk tumbuh dan berkembang secara utuh baik dari aspek fisik, mental, maupun sosial.

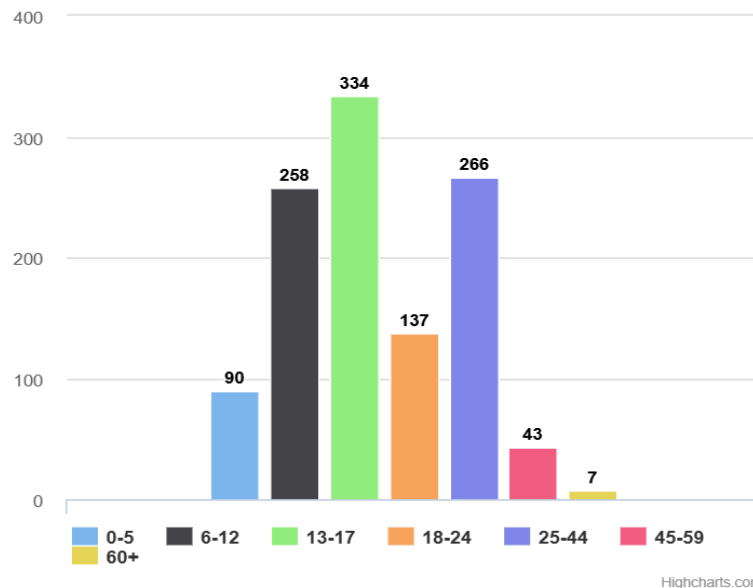
Perlindungan atas hak hidup dan kesejahteraan anak masih menjadi tanggung jawab utama orang tua, keluarga, masyarakat, serta negara. Bentuk perlindungan tersebut tidak hanya terbatas pada pemenuhan kebutuhan dasar seperti sandang, pangan, dan papan, tetapi juga mencakup perlindungan terhadap aspek psikologis anak, khususnya yang berkaitan dengan perkembangan mental dan emosionalnya. Upaya ini penting guna menjamin tumbuh kembang anak secara optimal dalam lingkungan yang aman dan mendukung.

Di sisi lain, negara memiliki tanggung jawab penting dalam memastikan terpenuhinya hak-hak anak. Pemerintah memiliki kewajiban untuk menyediakan serta mendukung terpenuhinya hak anak, dengan memastikan bahwa setiap kebijakan maupun tindakan yang berkaitan dengan anak selalu berlandaskan pada prinsip utama yaitu kepentingan terbaik bagi anak. Negara juga bertanggung jawab dalam memberikan perlindungan dan menjamin seluruh hak anak untuk mendukung pembentukan keluarga yang mampu melindungi hak-hak anak secara optimal (Novita et al., 2021).

Permasalahan kekerasan terhadap anak bukanlah hal yang mudah diatasi, karena dapat menimbulkan dampak jangka panjang bagi tumbuh kembang anak hingga dewasa. Luka psikologis yang ditinggalkan dapat memengaruhi kualitas hidup dan pengambilan keputusan mereka, bahkan mendorong pada perilaku menyimpang seperti

kekerasan, bunuh diri, kenakalan remaja, hingga prostitusi. Ketua KPAI, Aris Merdeka Sirait (2021), menegaskan bahwa Indonesia saat ini berada dalam kondisi darurat perlindungan anak (Alpin et al., 2022), dengan Provinsi Jawa Barat sebagai salah satu wilayah dengan angka kekerasan anak tertinggi.

**Gambar 1. 1 Kekerasan di Jawa Barat Berdasarkan Umur**



Sumber: SIMFONI PPA

Anak didefinisikan sebagai seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk juga janin yang masih berada dalam kandungan. Dengan merujuk pada ketentuan tersebut, maka rentang usia 0 hingga 17 tahun dikategorikan sebagai kelompok anak. Jika ditinjau dari data mengenai korban kekerasan berdasarkan kelompok usia, terlihat bahwa anak-anak menempati proporsi terbesar, yakni 682 kasus. Menjadikannya sebagai kelompok dengan jumlah korban kekerasan terbanyak dibandingkan usia lainnya. Kondisi ini menegaskan bahwa anak-anak merupakan kelompok yang paling rentan terhadap tindakan kekerasan dalam berbagai bentuknya.

Anak adalah individu yang membutuhkan perlindungan serta bimbingan dari orang dewasa. Kekerasan terhadap anak bisa terjadi di lingkungan keluarga maupun

masyarakat, dan biasanya melibatkan berbagai bentuk perlakuan seksual yang tidak diinginkan oleh korban. Sayangnya, kekerasan ini tidak hanya menjadi ancaman yang meluas, tetapi juga meninggalkan luka mendalam yang merusak hak-hak dasar anak untuk tumbuh dan berkembang dalam suasana yang aman dan nyaman (Batian et al., 2024).

Kekerasan terhadap anak mencakup tidak hanya penganiayaan fisik, tetapi juga kekerasan psikologis, dan menjadi realitas yang memprihatinkan. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengapa anak yang merupakan anugerah Tuhan, harus mengalami kekerasan yang dapat menyebabkan trauma mendalam hingga kematian. Sebagai kota metropolitan di Jawa Barat, Kota Bandung pun tak luput dari kompleksitas persoalan ini yang kian meningkat dan menjadi perhatian serius berbagai pihak.

**Tabel 1. 1 Data Kekerasan Anak di Kota Bandung**

TAHUN	Jenis Kekerasan							Total	Persen
	Fisik	Psikis	Seksual	Eksplorasi	TPPO	Penelantaran	Lainnya		
2021	21	11	64	51	5	2	85	239	21,13%
2022	39	29	26	55	2	29	94	274	24,23%
2023	51	100	114	14	3	13	16	311	27,50%
2024	38	92	124	13	3	21	16	307	27,14%

Sumber: UPTD PPA Kota Bandung, 2025

Sajian tersebut merupakan jumlah kekerasan anak di Kota Bandung, berdasarkan data yang ditampilkan, kekerasan terhadap anak di Indonesia masih terjadi dalam berbagai bentuk, dengan jumlah kasus yang cukup tinggi. Kasus kekerasan terhadap anak terus terjadi selama periode 2021–2024 dengan tren yang fluktuatif. Pada tahun 2021, tercatat 239. Tahun 2022 mengalami peningkatan menjadi 274 kasus. Tahun 2023 menjadi tahun tertinggi dengan 311 kasus, di mana kekerasan psikis dan seksual mendominasi. Sementara pada 2024, jumlah kasus sedikit menurun menjadi 307. Meskipun jumlah kasus pada tahun 2024 mengalami penurunan dibanding tahun 2023, penurunan tersebut tidak signifikan.

Angka kasus tetap tinggi yang menunjukkan bahwa permasalahan kekerasan anak masih belum tertangani secara menyeluruh. Data ini secara keseluruhan mencerminkan perlunya peningkatan upaya perlindungan anak oleh seluruh elemen masyarakat, termasuk keluarga, lembaga pendidikan, dan negara, demi menjamin tumbuh kembang anak dalam lingkungan yang aman dan layak.

Meskipun data menunjukkan bahwa angka kekerasan terhadap anak di Indonesia masih tergolong tinggi, kenyataan di lapangan kemungkinan jauh lebih kompleks dan belum sepenuhnya tergambarkan. Banyak kasus kekerasan yang tidak tercatat secara resmi karena tidak dilaporkan oleh korban, anggota keluarga, atau orang-orang terdekat lainnya. Faktanya, masih banyak anak yang harus menghadapi situasi sulit dan menyakitkan, bahkan menjadi korban dari tindakan kekerasan, baik yang dilakukan oleh pelaku kejahatan profesional seperti preman, pemerkosa, dan perampok, maupun oleh orang-orang terdekat mereka sendiri, termasuk kerabat atau bahkan orang tua kandung.

Dalam berbagai budaya, termasuk di Indonesia, masih berkembang pandangan bahwa perlakuan keras orang tua terhadap anak seperti memukul atau membentak dianggap sebagai metode pendidikan yang wajar. Tindakan kekerasan, baik secara fisik maupun psikis, kerap kali tidak diinterpretasikan sebagai bentuk pelanggaran, melainkan sebagai upaya pembentukan disiplin. Pemahaman semacam ini menyebabkan banyak kasus kekerasan terhadap anak tidak dikenali sebagai tindakan yang keliru, sehingga jarang dilaporkan kepada otoritas yang berwenang.

Menanggapi kondisi tersebut, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) sebagai lembaga yang berperan dalam perlindungan hak-hak anak serta pencegahan dan pengurangan kekerasan yang kerap terjadi di masyarakat, melaksanakan berbagai upaya strategis guna menurunkan angka kekerasan anak di Kota Bandung. Salah satu upaya nyata yang dilakukan oleh DP3A adalah membentuk unit layanan khusus bernama PUSPAGA (Pusat Pembelajaran Keluarga). PUSPAGA

berperan sebagai layanan yang bersifat preventif dan promotif, yang menyediakan wadah edukatif guna meningkatkan kualitas kehidupan keluarga. Mengusung visi untuk menciptakan keluarga yang berkualitas di Kota Bandung, PUSPAGA berfokus pada penguatan peran dan tanggung jawab orang tua, serta mendorong keterlibatan aktif pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan keluarga.

Melalui pelaksanaan program PUSPAGA, Pemerintah berkomitmen untuk mewujudkan Kota Layak Anak (KLA), sebagaimana diamanatkan dalam peran tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak yang menekankan pentingnya pemenuhan hak-hak anak melalui kebijakan pembangunan daerah. Undang-undang tersebut juga mengamanatkan agar kebijakan pembangunan daerah memperhatikan dan mengintegrasikan pemenuhan hak anak dalam setiap aspek, termasuk pendidikan, kesehatan, perlindungan dari kekerasan, serta partisipasi dalam kehidupan sosial.

Dalam Permen PPPA No. 12 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA), pemerintah menetapkan lima klaster utama sebagai dasar dalam mengimplementasikan program ramah anak di tingkat daerah. Kelima klaster ini dirancang untuk menjamin pemenuhan hak dan perlindungan anak secara menyeluruh. Salah satu klaster yang sangat penting adalah klaster perlindungan khusus terhadap anak, yang ditujukan bagi anak-anak dalam situasi rentan. Klaster ini mendorong pemerintah daerah untuk menyediakan layanan yang responsif, terintegrasi, dan berkelanjutan guna melindungi anak-anak dari berbagai risiko serta memberikan penanganan yang tepat.

Sejalan dengan kebijakan nasional tersebut, pemerintah daerah juga turut mengadopsi prinsip-prinsip Kota Layak Anak ke dalam regulasi lokal melalui Peraturan Daerah, hal ini dijabarkan secara lebih operasional melalui Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2019 tentang perubahan atas Perda Nomor 10 Tahun 2012, yang menegaskan tanggung jawab pemerintah daerah dalam menyediakan unit

layanan keluarga untuk mendukung pengasuhan positif dan mencegah kekerasan terhadap anak.

Dengan dasar hukum tersebut, PUSPAGA berfungsi tidak hanya sebagai pusat edukasi dan konseling keluarga, tetapi juga sebagai bagian penting dalam membangun sistem perlindungan anak terpadu yang selaras dengan pembangunan berbasis hak anak. Sinergi antara kebijakan nasional dan daerah ini menempatkan PUSPAGA sebagai instrumen strategis dalam menciptakan lingkungan aman, ramah, dan mendukung tumbuh kembang anak secara optimal di Kota Bandung.

Berdasarkan hasil observasi, peneliti menduga bahwa belum optimalnya implementasi kebijakan Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) dalam pencegahan kekerasan anak di Kota Bandung. Hal ini karena ketidakefektifan tiga aspek penting implementasi kebijakan menurut Charles O. Jones, yaitu organisasi, interpretasi, dan penerapan. Namun, permasalahan paling menonjol terlihat pada aspek penerapan, karena masih tingginya angka kekerasan anak di Kota Bandung dengan total 307 kasus pada tahun 2024. Program belum sepenuhnya menjangkau masyarakat secara efektif, kurangnya sosialisasi, dan minimnya kajian praktis menjadi indikator lemahnya penerapan. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan dan pelaksanaannya di lapangan.

Melihat pentingnya upaya perlindungan anak serta masih tingginya angka kekerasan yang terjadi, pelaksanaan Program PUSPAGA menjadi hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut. Oleh karena itu, peneliti merasa tertarik untuk menelaah lebih dalam pelaksanaan program PUSPAGA, dengan mengangkat judul **“Implementasi Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) dalam Pengendalian Pencegahan Kekerasan Anak di Kota Bandung”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, maka peneliti merumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana organisasi dalam implementasi program pusat pembelajaran keluarga (PUSPAGA) dalam pengendalian pencegahan kekerasan anak di Kota Bandung?
2. Bagaimana interpretasi terhadap implementasi program pusat pembelajaran keluarga (PUSPAGA) dalam pengendalian pencegahan kekerasan anak di Kota Bandung?
3. Bagaimana penerapan implementasi program pusat pembelajaran keluarga (PUSPAGA) dalam pengendalian pencegahan kekerasan anak di Kota Bandung ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, penelitian ini bertujuan memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan penelitian selanjutnya. Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui organisasi dalam implementasi program pusat pembelajaran keluarga (PUSPAGA) dalam pengendalian pencegahan kekerasan anak di Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui interpretasi terhadap implementasi program pusat pembelajaran keluarga (PUSPAGA) dalam pengendalian pencegahan kekerasan anak di Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui penerapan implementasi program pusat pembelajaran keluarga (PUSPAGA) dalam pengendalian pencegahan kekerasan anak di Kota Bandung.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan atau manfaat dari penelitian ini dapat dilihat dari dua sisi, yaitu secara teoritis dan praktis, yang dijabarkan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Kajian ini juga memberikan kontribusi penting bagi pengembangan pengetahuan tentang perlindungan anak, khususnya dengan membahas pendekatan pengasuhan positif yang berlandaskan pada hak-hak anak. Penelitian ini bertujuan memperkuat pemahaman teoritis mengenai cara mencegah kekerasan terhadap anak melalui peran dan intervensi dari lingkungan keluarga

## 2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat praktis bagi berbagai pihak yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam upaya pencegahan kekerasan terhadap anak, antara lain:

### a. Bagi Penulis

Penelitian ini menjadi sarana pengembangan pengetahuan dan keterampilan penulis dalam memahami implementasi kebijakan publik, khususnya terkait perlindungan anak. Melalui penelitian ini, penulis dapat menerapkan teori pada permasalahan sosial nyata serta memperdalam wawasan tentang pelaksanaan program berbasis keluarga seperti PUSPAGA..

### b. Bagi Instansi

Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi bagi DP3A Kota Bandung dan pengelola PUSPAGA untuk meningkatkan efektivitas program. Temuan ini juga berguna dalam mengidentifikasi hambatan dan potensi di lapangan, serta menyempurnakan strategi agar layanan lebih tepat sasaran dan lebih menjangkau masyarakat..

### c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat mendorong meningkatnya kesadaran masyarakat, terutama di lingkungan keluarga, tentang pentingnya peran mereka dalam upaya mencegah terjadinya kekerasan terhadap anak.

## **E. Kerangka Pemikiran**

Dalam konteks penelitian ini, Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) merupakan salah satu bentuk kebijakan publik yang bertujuan memberikan

perlindungan kepada anak melalui pendekatan edukatif dan preventif. Oleh karena itu, implementasi PUSPAGA di Kota Bandung dapat dilihat sebagai upaya nyata pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik untuk mencegah kekerasan terhadap anak, dengan mengacu pada beberapa peraturan penting yang berperan dalam perlindungan anak.

Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak yang merupakan perubahan dari UU No. 23 Tahun 2002, memberikan dasar hukum bagi negara, orang tua, dan masyarakat untuk melindungi anak. Selanjutnya, Peraturan Menteri PPPA No. 12 Tahun 2022 tentang Kota Layak Anak mengatur pedoman penyelenggaraan daerah yang menjamin pemenuhan hak-hak anak secara menyeluruh melalui kebijakan dan program berbasis hak anak. Di tingkat daerah, kebijakan ini diperkuat melalui Peraturan Daerah Kota Bandung No. 4 Tahun 2019 tentang Kota Layak Anak yang mengimplementasikan prinsip perlindungan dan pemenuhan hak anak, termasuk penguatan kelembagaan serta program seperti PUSPAGA. Selain itu, Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 20 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Penanganan secara Sinergis Terhadap Anak Korban Tindak Kekerasan, Eksploitasi, Perlakuan Salah dan Penelantaran memperkuat koordinasi lintas sektor dalam pencegahan dan penanganan kasus kekerasan anak di Kota Bandung.

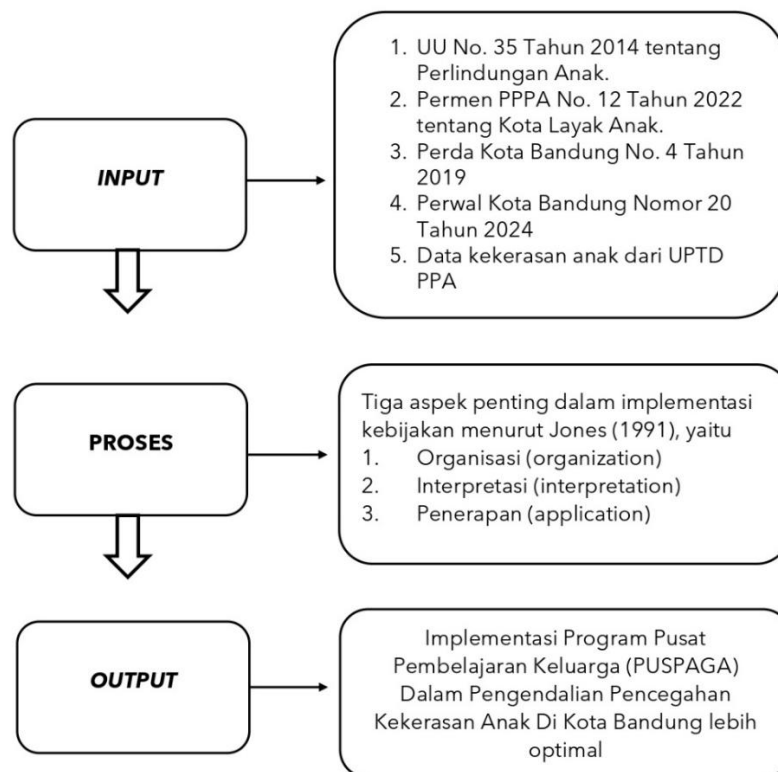
Untuk mengetahui sejauh mana Program PUSPAGA diimplementasikan secara nyata dalam pencegahan kekerasan anak, maka peneliti menggunakan dasar teori implementasi kebijakan menurut Jones 1991. Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan atau tindakan yang dilakukan untuk menjalankan suatu program yang telah dirancang dengan tujuan menghasilkan dampak atau perubahan tertentu di masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, implementasi kebijakan menurut (Jones, 1991) mencakup tiga aspek penting, yaitu organisasi (*organization*), interpretasi (*interpretation*), dan penerapan (*application*). Dalam hal ini organisasi mencakup pengaturan struktur

kelembagaan, pemanfaatan sumber daya yang tersedia, serta pembagian peran dari berbagai pihak yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan. Sementara itu, interpretasi merujuk pada proses memahami dan menafsirkan isi kebijakan agar dapat dijalankan sesuai dengan maksud dan tujuan yang telah ditetapkan. Adapun tahap penerapan berkaitan dengan pelaksanaan langsung di lapangan, yaitu berupa tindakan nyata yang sesuai dengan ketentuan dalam kebijakan yang telah dirumuskan sebelumnya.

Diharapkan hasil dari pelaksanaan Program PUSPAGA di Kota Bandung menjadi lebih optimal, khususnya dalam pengendalian dan pencegahan kekerasan terhadap anak. Jadi kerangka ini membantu saya melihat keterkaitan antara regulasi, pelaksanaan di lapangan, dan tujuan program secara sistematis.

**Gambar 1. 2 Kerangka Berpikir Penelitian**



Sumber: Diolah Peneliti, 2025