

## **Potret Peran Pemerintah terhadap Perlindungan Anak: Studi Kasus Kekerasan Seksual pada Masa Tanggap Darurat Bencana Alam di Indonesia**

### *Portrait of Government Role on Children Protection: A Case Study of Sexual Violence at Natural Disaster Emergency Response in Indonesia*

**Milawaty**

Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Manajemen Pemerintahan LAN RI,  
Jl. Raya Baruga No. 48 Makassar

[mylaffayza@gmail.com](mailto:mylaffayza@gmail.com)

Naskah diterima tanggal 17 Mei 2021. Naskah direvisi tanggal 14 Juni 2021.  
Naskah disetujui tanggal 14 Juni 2021

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk memotret kekerasan seksual pada anak penyintas bencana alam (korban selamat dari bencana alam) yang terjadi pada masa tanggap darurat di Indonesia, mengetahui faktor-faktor yang melatarbelakangi terjadinya kekerasan seksual pada anak penyintas bencana, dan melihat peran pemerintah dan pemerintah daerah untuk melindungi anak-anak terhadap potensi bahaya kekerasan seksual. Penelitian dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi kepustakaan dengan menitikberatkan pada anak penyintas bencana alam. Data kejadian difokuskan dalam situasi bencana, yaitu pada masa tanggap darurat, khususnya di lokasi pengungsian, dengan pertimbangan masa tersebut merupakan masa rawan yang ditandai dengan banyaknya kejadian pelecehan terhadap anak. Hasil penelitian menemukan bahwa: (1) Bentuk-bentuk kekerasan seksual yang diperoleh antara lain adalah penelantaran, perdagangan anak, perkosaan dan percobaan perkosaan, diskriminasi, pelecehan, pernikahan dini dan pemaksaan pernikahan, dan pengintipan yang dilakukan saat mandi di lokasi-lokasi pengungsian, (2) Konstruksi bangunan yang belum sesuai dengan gender infrastruktur, faktor norma sosial, menurunnya proteksi orang tua, ketidakpastian ekonomi, bantuan kemanusiaan yang tidak sensitive gender dan peduli anak, lama waktu pengungsian, kekerasan seksual yang tidak ditindaklanjuti sampai ke kepolisian, lemahnya aturan keamanan dan keselamatan, besarnya peran media, dan keluarga yang terpisah dari komunitasnya menjadi faktor penyebab masih ditemukannya berbagai kekerasan seksual pada anak pascabencana alam, (3) peran pemerintah dan pemerintah daerah adalah pemerintah merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang penyelenggaraan perlindungan anak, serta memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Sementara pemerintah daerah melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan

perlindungan anak di daerah, serta memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan perlindungan anak.

**Keywords:** Kekerasan Seksual, Anak Penyintas Bencana, Perlindungan Anak

### ***Abstract***

*This study aims to capture children sexual violence at Natural Disaster Emergency Response in Indonesia, find out the factors causing the occurrence of children's sexual violence at Natural Disaster Emergency Response in Indonesia, and see the role of government and local governments in protecting children from sexual violence. The research was using a qualitative approach through literature study with an emphasis on children survivors of natural disasters. Incidence data is focused on disaster situation, especially in emergency response period in some refugee camps. This taken with the consideration that this was a vulnerable period as well as a period of many cases of children sexual violence. The results of the study found that: (1) The forms of sexual violence obtained include neglect, trafficking of children, rape and attempted rape, discrimination, harassment, early marriage and forced marriage, and surveillance during bathing in evacuation locations, (2) construction of buildings that are not in accordance with the gender of infrastructure, social norm factors, decreased parental protection, economic uncertainty, humanitarian assistance that is gender insensitive and child care, length of time for displacement, sexual violence that is not followed up to the police, weak security regulations and safety, the large role of the media, and families who are separated from their communities are factors causing the children sexual violence, (3) The role of the government and local governments is that the government formulates and implements policies of children protection and provides support for facilities, infrastructure and the availability of human resources in the implementation of children protection. Meanwhile local governments implement and support national policies in the implementation of children protection in the regions, as well as providing support for facilities, infrastructure, and availability of human resources in implementing children protection.*

**Keywords:** Sexual Violence, Child Disaster Survivors, Child Protection

## **PENDAHULUAN**

Semasa krisis, seperti saat konflik bersenjata atau bencana alam, institusi-institusi dan sistem-sistem untuk melindungi masyarakat secara fisik dan sosial dapat menjadi lemah atau hancur. Hukum, kesehatan, pendidikan dan pelayanan sosial seringkali tidak berjalan dengan baik. Keluarga dan masyarakat tercerai berai, yang berakibat semakin hancurnya sistem dukungan masyarakat dan mekanisme perlindungan (UNFPA, 2005). Rijanta, dkk (2018) menyatakan bahwa bencana akan terjadi apabila terjadi pertemuan antara potensi bahaya dengan elemen yang rentan sehingga kerugian, kehilangan, dan kerusakan tidak terhindarkan. Terjadinya bencana, menurut Mardiatno (2012 dalam Rijanta dkk, 2018) tidak terlepas dari tiga hal yang rentan, yaitu kerentanan fisik, kerentanan sosial, dan kerentanan lingkungan. Ketiga kerentanan tersebut akan makin

terlihat rentan setelah terjadinya bencana. Dalam situasi demikian peluang terjadinya kekerasan, terutama pada kelompok rentan menjadi semakin terbuka lebar, terutama pada kelompok anak-anak.

Anak bukan saja terdampak dari bencana alam yang terjadi, tetapi juga mengalami kerentanan dalam tiap tahapan respon bencana, mulai dari prabencana, tanggap darurat, hingga pascabencana. Anak memiliki kerentanan yang sangat tinggi untuk mengalami gangguan di dalam berbagai aspek kehidupannya akibat dampak yang ditimbulkan oleh bencana alam (Kementerian PPPA, 2020). World Risk Report (2018 dalam Kementerian PPPA, 2020) bahkan menyimpulkan bahwa anak-anak yang paling mendapatkan dampak terburuk dari terjadinya bencana, terutama di negara-negara berkembang. Dalam penelitian terpisah, Babugara, Taylor, dan Muzenda (dalam Siregar, 2019) bahkan menyatakan bahwa anak-anak seringkali menjadi korban terbesar dalam setiap kejadian bencana karena ketidakmampuannya melindungi diri dan berada di luar jangkauan pengawasan orang tuanya.

Situasi darurat seringkali membawa pengaruh yang sangat buruk kepada kehidupan anak-anak. Situasi darurat dapat terjadi sebagai akibat perbuatan manusia, seperti konflik atau kerusuhan. Situasi darurat dapat juga diakibatkan oleh bahaya alam, seperti banjir dan gempa bumi. Dalam situasi darurat, anak-anak sangat rentan terhadap penyakit, gizi buruk dan kekerasan.

Dalam masa darurat, data yang dihimpun dalam UNPFA (2005) menunjukkan bahwa kekerasan seksual adalah kekerasan yang paling sering ditemukan. Kekerasan seksual yang terjadi dalam masa tersebut adalah kekerasan yang berbasis gender dan digolongkan dalam kekerasan paling berbahaya di masa darurat. Data UNPFA tersebut juga menunjukkan beberapa contoh kekerasan yang terjadi dalam masa darurat, seperti di Australia dan Filipina. Di Australia, kekerasan pascabencana banjir merebak, perempuan yang terisolasi secara sosial menjadi semakin terisolasi, kekerasan domestik meningkat, dan akar dari hubungan antar keluarga, teman, dan pasangan terungkap. Peningkatan kekerasan terhadap perempuan juga dilaporkan di Filipina setelah meletusnya Gunung Pinatubo, Amerika Tengah dan Utara setelah Badai Mitch. Begitu pula dengan beberapa negara lain setelah tsunami di 2004 (UNPFA, 2005). Hal ini juga didukung oleh studi yang dilakukan Federasi Palang Merah Internasional dan Masyarakat Bukan Sabit Merah (Schlein, 2018) terhadap 1.800 orang yang terkena dampak badai dan banjir di Indonesia,

Laos, dan Filipina, yang kemudian menemukan bahwa aksi kekerasan berbasis gender dan seksual meningkat pascabencana alam.

Kasus lainnya diungkapkan Fisher (dalam Nuriana, dkk, 2019) yang mencatat insiden di kamp tsunami Srilanka mengenai kekerasan terhadap perempuan yang sedang tertidur dengan cara memicu pemadaman listrik sebelum melakukan aksinya. Di India, hasil temuan Pincha (2007 dalam Nuriana, dkk, 2019) menemukan fakta kekhawatiran perempuan dan anak-anak yang tinggal di posko bantuan tsunami tentang para lelaki muda yang berkeliaran di malam hari dengan pengaturan tempat tinggal yang berdekatan satu sama lain, dan tanpa pintu dan lampu yang aman di banyak daerah.

Federasi Palang Merah Internasional dan Masyarakat Bulan Sabit Merah (Schlein, 2018) mencatat bahwa aksi kekerasan bukanlah dampak dari bencana alam, melainkan telah ada sebelumnya. Meski demikian bencana alam yang terjadi memperburuk situasi ini atau membuat kondisi itu lebih menonjol atau lebih terlihat. Hal ini ditegaskan Harper (2009) bahwa dalam situasi bencana, terjadinya *crash*, pemerintah tidak berjalan dan kurangnya sistem pemantauan perlindungan akan memunculkan celah sehingga kegiatan kekerasan seksual tidak terdeteksi atau tidak dapat dituntut. Hal ini juga diakui Unicef (2013) yang menyebutkan bahwa situasi darurat memiliki dampak signifikan bagi anak-anak dengan membuat mereka lebih rentan terhadap gizi buruk, eksploitasi dan kekerasan. Anak-anak dengan disabilitas, anak-anak yang terdusur, migran atau anak-anak yang terpisah dari dan tidak ditemani oleh sanak keluarga, serta anak-anak di tengah masyarakat adat dan minoritas adalah yang paling rentan.

Meminjam pendapat Harper (2009), perhatian utama setelah terjadinya suatu bencana alam adalah perlindungan terhadap kelompok yang dianggap lemah, terutama anak. Hal ini didukung oleh Inter-Agency Standing Committee (Syakur, 2018) yang menyatakan bahwa mayoritas korban dan penyintas kekerasan seksual adalah perempuan sehingga terminologi kekerasan berbasis gender sering digunakan untuk menarasikan kekerasan terhadap perempuan, khususnya kekerasan seksual.

**Tabel 1.**  
Isu Gender pada Kelompok Rentan saat Terjadi Bencana

Aspek	Laki-Laki				Perempuan			
	Anak	Remaja	Dewasa	Lansia	Anak	Remaja	Dewasa	Lansia
Ekonomi	✓✓	✓	✓	✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
Sosial/ Politik	✓✓			✓	✓✓	✓	✓	✓✓
Fisik/ Perilaku	✓✓			✓✓	✓✓		✓	✓✓

(Sumber : Fatimah, 2008)

Hasil penelitian Fatimah dengan mengambil sampel masyarakat terdampak erupsi Merapi di dua desa di Kabupaten Sleman semakin menguatkan bukti kerentanan kelompok rentan pada saat terjadi bencana. Anak-anak pada umumnya memiliki tingkat kerentanan tinggi di beberapa aspek, baik aspek kesehatan, sosial politik, maupun fisik/perilaku. Konsekuensi dari bencana alam umumnya sangat dirasakan oleh anak-anak, yang dapat terpisah dari keluarganya atau dieksploitasi karena kerentanannya.

Selain data yang ditampilkan Fatimah, beberapa bentuk kekerasan berbasis gender yang cenderung terjadi dalam situasi bencana, yaitu segera setelah bencana hingga pascabencana dalam dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 2.**  
Kekerasan Berbasis Gender dalam Situasi Bencana

No	Situasi Bencana	Kondisi Kekerasan
1	Segera Setelah Bencana	Kekerasan oleh pihak otoritas, transaksi seksual untuk rasa aman/perlindungan, makanan, dan bantuan, kekerasan seksual, diskriminasi dalam bentuk pengabaian kebutuhan khusus (kesehatan reproduksi, diskriminasi distribusi bantuan, pelibatan peran, dan pengambilan keputusan)
2	Proses Mengungsi	Diskriminasi dalam bentuk pengabaian kebutuhan khusus (kesehatan reproduksi, diskriminasi distribusi bantuan, pelibatan peran, dan pengambilan keputusan), serangan seksual oleh orang yang tidak dikenal, penculikan, perdagangan orang, kekerasan dan perbudakan seksual oleh petugas keamanan
3	Lokasi Pengungsian	Diskriminasi dalam bentuk pengabaian kebutuhan khusus (kesehatan reproduksi, diskriminasi distribusi bantuan, pelibatan peran, dan pengambilan keputusan), serangan atau eksploitasi seksual oleh pihak otoritas, sesama pengungsi, atau pekerja kemanusiaan, kekerasan seksual pada anak, termasuk perkawinan usia anak, kekerasan rumah tangga, serangan seksual pada saat mengambil air dan bantuan, ke MCK, mencari makanan mengakses layanan dasar, dll, transaksi seksual untuk bertahan hidup, termasuk pernikahan paksa, dan praktik tradisional berbahaya yang mungkin muncul karena keterbatasan situasi pengungsian

4	Pasca Bencana	Kekerasan oleh pihak otoritas, transaksi seksual untuk rasa aman/ perlindungan, makanan, dan bantuan, diskriminasi dalam bentuk pengabaian kebutuhan khusus (kesehatan reproduksi, diskriminasi distribusi bantuan, pelibatan peran, dan pengambilan keputusan), perdagangan orang, kekerasan dan perbudakan seksual oleh petugas keamanan, kekerasan seksual pada anak, termasuk perkawinan usia anak, kekerasan rumah tangga
---	---------------	--

(Sumber : Permen PPPA Nomor 13 Tahun 2020)

Pemerintah, sesuai dengan amanat Undang-Undang, berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak, termasuk memberikan perlindungan khusus. Perlindungan khusus kepada anak sebagaimana dimaksud, salah satunya adalah perlindungan khusus bagi anak dalam situasi darurat. Bagaimanapun, kondisi buruk yang terjadi pada anak dapat menjadi pemicu bagi tumbuh kembangnya karena kenangan dan pengalaman di masa kanak-kanak akan mempengaruhi kekuatan mentalnya di masa depan sehingga perlindungan bagi anak menjadi hal yang mutlak dan urgent.

Berdasarkan pemaparan di atas, tulisan ini mencoba untuk memotret kasus kekerasan seksual pada anak penyintas bencana dalam situasi darurat, serta upaya-upaya yang telah diberikan para aktor untuk melindungi anak-anak terhadap potensi bahaya tersebut. Kasus ini menjadi menarik untuk diteliti karena ternyata bencana dan kekerasan tak terpisahkan. Hal ini menjadi alarm bagi Pemerintah Indonesia mengingat Indonesia menghadapi berbagai potensi bencana sehingga antisipasi dan kesiapsiagaan secara lintas sektor harus diintegrasikan. Di samping itu data-data kekerasan seksual masih banyak yang belum memilah secara khusus antara anak perempuan dan perempuan dewasa, atau anak laki-laki dan laki-laki dewasa sehingga penelitian ini yang secara khusus menitikberatkan pada anak-anak berupaya mengisi gap yang ada. Demikian pula gap yang ada terkait dengan pembatasan penelitian yang mengangkat kekerasan seksual bagi anak penyintas bencana di masa tanggap darurat dan upaya perlindungan dari pemerintah pusat dan daerah berdasarkan undang-undang perlindungan anak.

### **Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana potret kekerasan seksual terhadap anak penyintas bencana yang terjadi di Indonesia pada masa tanggap darurat bencana alam?
2. Faktor-faktor apa yang melatarbelakangi terjadinya kekerasan seksual terhadap anak penyintas bencana di Indonesia pada masa tanggap darurat bencana alam?

3. Bagaimana peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melindungi anak-anak penyintas bencana terhadap potensi bahaya kekerasan seksual?

### **Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Merunut dari rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini untuk mencari solusi terkait persoalan kekerasan seksual yang menimpa anak penyintas bencana alam. Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pengambil kebijakan terkait perlindungan hak-hak warga sipil pada umumnya, dan perlindungan hak-hak anak pada khususnya pasca terjadinya bencana. Selain dari itu, diharapkan penelitian ini memberikan ruang atau wadah bagi peneliti lainnya untuk ikut serta berkontribusi terhadap perlindungan warga pascabencana.

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **Manajemen Risiko Bencana**

Sejak disahkannya *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* terjadi perubahan fokus dalam penanganan bencana, dari manajemen bencana berubah menjadi manajemen risiko bencana. Fokus ditujukan pada pencegahan munculnya risiko baru dan mengurangi risiko yang sudah ada serta memperkuat ketangguhan. Salah satu risiko yang paling tinggi di dalam masyarakat yang perlu dikelola adalah kelompok rentan. Kelompok rentan merupakan kelompok masyarakat berisiko tinggi karena berada dalam situasi dan kondisi yang kurang memiliki kemampuan mempersiapkan diri dalam menghadapi risiko bencana atau ancaman bencana. Kelompok ini berisiko tinggi karena pada saat bencana terjadi akan merasakan dampak yang lebih besar daripada kelompok masyarakat lainnya (Siregar, 2019). Kelompok pengungsi anak menjadi salah satu bagian dari kelompok rentan, yang karena faktor-faktor kerentanannya tersebut membutuhkan perlindungan dari negara, termasuk halnya dalam pemenuhan hak-hak dasar mereka (Peranging-angin, 2019).

#### **Penanganan Bencana di Masa Tanggap Darurat**

Masa tanggap darurat, menurut Adiyoso (2018) merupakan masa di mana tindakan harus segera diambil baik sebelum maupun sesudah dampak bencana yang diarahkan untuk menyelamatkan nyawa dan melindungi harta benda yang berurusan dengan gangguan

langsung, kerusakan, dan efek lainnya yang disebabkan oleh bencana. pada kondisi darurat dibutuhkan waktu dan tindakan segera untuk mengurangi dampak sehingga diperlukan proses penyelamatan secara teknis dalam waktu yang singkat. Perencanaan dan persiapan kesiapsiagaan tanggap darurat merupakan salah satu kunci keberhasilan dalam pelaksanaan upaya tanggap darurat.

Strategi tanggap darurat yang dilakukan pada saat bencana sedang atau masih terjadi adalah melalui peringatan dini, penyelamatan dan pencarian, serta pengungsian (Adiyoso, 2018). Terkait pengungsian, direktorat Penanganan Pengungsi (Perangin-angin, 2019) menguraikan prinsip-prinsip umum penanganan pengungsi sebagai berikut: (1) Para pengungsi internal memiliki, dalam kesetaraan penuh, hak-hak dan kebebasan yang dijamin oleh hukum internasional dan nasional. (2) Pihak-pihak yang berwenang di tingkat nasional yang pertama-tama memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk menyediakan perlindungan dan bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi internal di dalam wilayah hukum mereka, (3) Para pengungsi internal memiliki hak untuk meminta dan menerima perlindungan serta bantuan kemanusiaan dari pihak-pihak berwenang tersebut dan tidak dapat ditindas atau dihukum oleh karena mengajukan permintaan tersebut.

## **Kekerasan Seksual Pascabencana**

### **1. Kekerasan Seksual**

National Sexual Violence Resource Center (dalam Anisa, dkk, 2020) mendefinisikan kekerasan seksual sebagai seseorang memaksa atau memanipulasi orang lain untuk melakukan aktivitas sosial yang tidak diinginkan tanpa menghiraukan persetujuan. Selaras dengan definisi tersebut, WHO (dalam Anisa, dkk, 2020) mendefinisikan kekerasan seksual sebagai setiap tindakan seksual, komentar, atau pendekatan seksual yang tidak diinginkan, atau tindakan yang mengarah terhadap seksualitas seseorang yang menggunakan paksaan, oleh siapa pun tanpa memandang hubungannya dengan korban, dalam bentuk apapun, termasuk tetapi tidak terbatas pada rumah dan kantor.

### **2. Kecenderungan Bentuk Kekerasan Berbasis Gender dalam Situasi Bencana**

Kekerasan berbasis gender (KBG) dalam Permen PPPA Nomor 13 tahun 2020 dimaknai sebagai pelanggaran hak asasi manusia yang disebabkan oleh peran pelabelan berdasarkan jenis kelamin, yang mengingkari martabat manusia dan hak atas diri sendiri yang berdampak pada, atau berdampak menyerupai fisik, psikis, dan seksual atau

membawa penderitaan bagi perempuan dan anak, termasuk didalamnya segala bentuk tindakan, paksaan, kesewenang-wenangan serta merampas kemerdekaan, yang dilakukan di ranah publik maupun kehidupan pribadi. Beberapa bentuk KBG yang cenderung terjadi dalam situasi bencana terdiri atas: (1) kekerasan oleh pihak otoritas, (2) transaksi seksual untuk rasa aman/ perlindungan, makanan, dan bantuan, (3) kekerasan seksual, (4) diskriminasi dalam bentuk pengabaian kebutuhan khusus (kesehatan reproduksi, diskriminasi distribusi bantuan, pelibatan peran, dan pengambilan keputusan), (5) serangan seksual oleh orang yang tidak dikenal, (6) penculikan, (7) perdagangan orang, (8) kekerasan dan perbudakan seksual oleh petugas keamanan, (9) serangan atau eksploitasi seksual oleh pihak otoritas, sesama pengungsi, atau pekerja kemanusiaan, (10) kekerasan seksual pada anak, termasuk perkawinan usia anak, (11) kekerasan rumah tangga, (12) serangan seksual pada saat mengambil air dan bantuan, ke mck, mencari makanan mengakses layanan dasar, dll, (13) transaksi seksual untuk bertahan hidup, termasuk pernikahan paksa, dan (14) praktik tradisional berbahaya yang mungkin muncul karena keterbatasan situasi pengungsian.

### **Perlindungan Hak Anak**

Berdasarkan Konvensi Hak Anak dan Undang-Undang Perlindungan Anak, secara umum terdapat lima kluster pengelompokan hak anak yang harus dipenuhi dalam konteks tahap tanggap darurat, meliputi: (1) hak sipil dan kemerdekaan, terdiri dari hak atas pencatatan kelahiran dan identitas, serta hak atas kebebasan beragama, (2) lingkungan keluarga dan pengasuhan alternative, terdiri dari hak atas bimbingan orang tua, serta hak untuk tidak dipisahkan dan penyatuan kembali dengan orang tua, (3) kesehatan dan kesejahteraan dasar, terdiri dari hak khusus anak difabel, hak atas layanan kesehatan, serta hak atas standar penghidupan yang layak, (4) pendidikan, waktu luang dan kegiatan budaya, terdiri dari hak atas pendidikan, serta hak atas waktu luang, rekreasi dan kegiatan budaya, (5) perlindungan khusus, terdiri dari hak untuk dilindungi dari eksploitasi ekonomi, hak untuk dilindungi dari eksploitasi dan kekerasan seksual, serta hak untuk mendapat perlindungan dari penculikan dan perdagangan anak (Absor, 2011).

Dalam skema peraturan di Indonesia, perlindungan anak tertuang dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 yang menyebutkan bahwa salah satu penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat adalah perlindungan terhadap

kelompok rentan. Selain undang-undang tersebut, terdapat juga Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014. Berdasarkan undang-undang tersebut, Pasal 15 telah menetapkan 6 (enam) poin perlindungan anak. Salah satunya adalah perlindungan dari kejahatan seksual. Perlindungan anak menjadi kewajiban dan tanggung jawab dari negara, pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, keluarga, dan orang tua atau wali, dengan distribusi sebagai berikut:

1. Negara berkewajiban untuk memenuhi, melindungi, dan menghormati hak anak, serta memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan perlindungan anak (Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 22 Undang-Undang nomor 35 Tahun 2014)
2. Pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang penyelenggaraan perlindungan anak, serta memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan perlindungan anak (Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 22 Undang-Undang nomor 35 Tahun 2014)
3. Pemerintah daerah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan perlindungan anak di daerah, yang dapat diwujudkan melalui upaya daerah membangun kabupaten/kota layak anak, serta memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan perlindungan anak (Pasal 21 ayat (3) dan (4) dan Pasal 22 Undang-Undang 35 Tahun 2014)

Selain kewajiban dan tanggung jawab di atas, pemerintah, pemerintah daerah, dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak untuk 15 (lima belas) situasi khusus, sebagaimana terdapat dalam Pasal 59 ayat (2) dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, diantaranya anak korban kejahatan seksual, dan anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual yang ada dalam situasi darurat, seperti anak yang menjadi pengungsi, anak korban kerusuhan, anak korban bencana alam, dan anak dalam situasi konflik bersenjata.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

Penelitian dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi literature. Data yang digunakan adalah data sekunder yang berasal dari dokumen-dokumen

kebencanaan daerah, peraturan terkait perlindungan anak, dokumen kekerasan seksual anak, artikel dan jurnal kebencanaan, serta beberapa dokumen lainnya terkait perlindungan anak terhadap kekerasan seksual. Beberapa artikel yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari surat kabar online, website kementerian/lembaga, dan website lembaga-lembaga pemerhati anak dan perempuan. Kata kunci dalam pencarian meliputi kekerasan seksual anak di lokasi pengungsian, pelecehan anak di lokasi pengungsian, perkosaan anak pascabencana, perdagangan anak pascabencana, perlindungan anak pascabencana, penanganan kekerasan seksual, perlindungan anak saat bencana, dan beberapa *keyword* serupa.

Penelitian ini memfokuskan pada anak penyintas bencana alam, yaitu anak yang selamat dari kejadian bencana alam. Data kejadian difokuskan pada masa tanggap darurat dengan pertimbangan masa tanggap darurat merupakan masa rawan sekaligus masa banyaknya kejadian pelecehan terhadap anak. Mengingat banyaknya bencana yang terjadi di Indonesia dan tersebar di berbagai daerah, maka lokus penelitian dibatasi pada daerah-daerah yang terkena bencana alam yang berdampak besar, memiliki banyak pemberitaan di media dan artikel penelitian, seperti Aceh, Yogyakarta, Sumatera Utara, Lombok, Sulawesi Tengah (Palu, Sigi, Donggala), dan Banten.

Data-data yang diperoleh dalam penelitian sepenuhnya dianalisa secara kualitatif dan dideskripsikan dengan langkah-langkah yang digambarkan oleh Miles and Huberman (dalam Sugiyono, 2010). Langkah-langkahnya terdiri dari *data collection*, *data reduction*, *data display*, dan *conclusions (drawing/verifying)*.

## **HASIL PENELITIAN**

### **Potret Kekerasan Seksual pada Anak Penyintas Bencana pada Masa Tanggap Darurat Bencana Alam di Indonesia**

Pada tahun 2006, laporan dari *Community Support Center (CSC)* kepada UNFPA Indonesia menunjukkan bahwa selama respon tsunami di Aceh, terdapat setidaknya 97 kasus kekerasan berbasis gender (Suryadi, 2018). Sebelumnya, Koteng (2012) mengungkapkan bahwa minggu pertama setelah gempa dan tsunami, Yayasan Aceh Sepakat Medan berhasil menjaring pelaku perdagangan anak korban tsunami. Laporan yang dihimpun Seto (2015 dalam KPPA, 2020) menyebutkan terdapat anak-anak yang dibawa tanpa ijin, dengan alasan pengobatan namun kemudian keberadaan anak-anak

tersebut tidak jelas. Demikian juga pada tahun 2005, Washington Post pernah menyinggung kasus dimana terdapat 300 anak-anak Aceh yang akan dipindahkan oleh LSM asing tanpa pemberian informasi yang jelas kepada anggota keluarga mereka di Aceh (KPPA, 2020).

Komnas Perempuan juga menemukan berbagai kasus diskriminasi, pelecehan, dan tindak kekerasan terhadap perempuan di Nanggroe Aceh Darussalam. Kasus-kasus percobaan perkosaan hingga pelecehan saat sedang menggunakan kamar mandi (m.liputan6.com, 21 April 2006). Priyono (2006) dalam penelitiannya di 59 lokasi barak pengungsian memetakan 81 kasus kekerasan seksual terhadap perempuan pengungsi dalam bentuk perkosaan, percobaan perkosaan dan penyerangan seksual lainnya, aborsi paksa, pelecehan seksual dengan hinaan, serta pengucilan dan penganiayaan akibat stigmatisasi berbasis seksual perempuan dan melibatkan anak-anak di bawah 18 tahun.

Selain pelecehan dan perkosaan, perdagangan anak korban tsunami juga terjadi pascabencana gempa bumi dan tsunami. Hal ini nampak dari temuan Pusat Kajian Perlindungan Anak (PKPA) terkait dua kasus anak Aceh yang berhasil lolos dari sindikat perdagangan anak. PKPA juga menemukan anak-anak Aceh bekerja sebagai pembantu rumah tangga dan di sejumlah restoran yang rawan tindak kekerasan (nasional.temp.co, 16 Desember 2005). Hasil temuan dari UNIFEM juga mendapatkan fakta adanya peningkatan pernikahan dini seiring dengan meningkatnya kekerasan yang dilakukan laki-laki (UNIFEM, 2006 dalam Gender dalam Bencana Alam dan Adaptasi Iklim; <https://www.kemenpppa.go.id>).

Di Sulawesi Tengah, kelompok Perjuangan Kesetaraan Perempuan Sulawesi Tengah (KPKP-ST) memetakan tiga isu besar yang menghantui perempuan dan anak di pengungsian. Selain pernikahan anak, fenomena *trafficking* juga menjadi ancaman baru bagi perempuan penyintas bencana, dan kesehatan reproduksi (Amindoni, 22 Juli 2019). Amrullah (2019) mencatat bahwa pada Maret 2019, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Provinsi Sulawesi Tengah menerima 39 laporan kasus kekerasan seksual yang terjadi di beberapa lokasi pengungsian di wilayah Kota Palu, Sigi dan Donggala, diantaranya, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), pelecehan dan percobaan pemerkosaan, pengintipan yang dilakukan saat mandi di lokasi-lokasi pengungsian, serta ancaman *trafficking* anak.

Lingkar Belajar untuk Perempuan (LIBU Perempuan) Sulawesi Tengah (dalam Putri, 2019) menerima 61 kasus kekerasan berbasis gender dan 33 perkawinan anak di

beberapa tempat pengungsian dalam kurun waktu enam bulan terakhir. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palu (Amindoni, 22 Juli 2019) mencatat secara keseluruhan jumlah anak yang menikah di Palu di tahun 2019 sebanyak 73 orang. Jumlah pernikahan anak tersebut adalah data yang terlapor. LIBU Sulawesi Tengah (Amindoni, 22 Juli 2019) memprediksi angka yang masuk di Dukcapil jauh di bawah angka yang sebenarnya mengingat pascabencana ada sekitar 400 lokasi pengungsian yang tersebar di Palu, Sigi, dan Donggala.

Hal yang sama dilakukan di Rumah Samporoa Mombine, sejak Desember 2018 juga telah menerima 26 kasus kekerasan berbasis gender dan 4 perkawinan anak. Kelompok Perjuangan Kesetaraan Perempuan Sulawesi Tengah (KPKP-ST), mencatat setidaknya ada lebih dari 54 kasus kekerasan berbasis gender dan 34 perkawinan anak yang dialami anak dan perempuan penyintas gempa. Tenda Ramah Perempuan (TRP) milik *United Nation Population Fund* (UNPFA) menangani 246 kasus kekerasan di lokasi pengungsian di 12 titik di Palu, Donggala, dan Sigi sepanjang setahun pascabencana gempa, tsunami, dan likuifaksi. Dari kasus-kasus tersebut, terdapat kurang lebih 70 kasus dalam bentuk perkawinan anak. Kasus-kasus yang terjadi bukan hanya kekerasan fisik dan psikis, tapi juga menyentuh ranah kekerasan seksual, KDRT, dan kasus pemaksaan pernikahan. Lembaga lainnya, Gender Budget Research (dalam gatra.com, 28 September 2019) mencatat bahwa 57 persen kekerasan seksual terjadi di Sulawesi tengah pascabencana.

Secara umum kasus-kasus kekerasan seksual ditampilkan dalam tabel berikut.

**Tabel 3.**  
Jenis Kekerasan Seksual di Beberapa Daerah Bencana

No	Daerah Bencana	Jenis Bencana Alam	Jenis Kekerasan Seksual
1.	Aceh	Tsunami	1. <i>Trafficking</i>
2.	Yogyakarta	Erupsi Gunung Merapi	2. Percobaan perkosaan
3.	Sumatera Utara	Letusan Gunung Sinabung	3. Penyerangan seksual
4.	Lombok	Gempa Bumi	4. Pelecehan seksual dengan hinaan
5.	Sulawesi Tengah (Palu-Sigi-Donggala)	Gempa Bumi, Tsunami, Likuifaksi	5. Pengucilan dan penganiayaan akibat stigmatisasi berbasis seksual perempuan
6.	Banten	Tsunami	6. Aborsi paksa
			7. Perkosaan
			8. Pernikahan dini
			9. pengintipan saat mandi

(Sumber : Hasil Olah Data Sekunder, 2021)

## **Faktor-Faktor yang Melatarbelakangi Terjadinya Kekerasan Seksual terhadap Anak Penyintas Bencana pada Masa Tanggap Darurat Bencana Alam di Indonesia**

Terjadinya kasus kekerasan seksual pascabencana alam terhadap anak ditengarai oleh beberapa hal:

- 1) Konstruksi bangunan
  - a. Penempatan WC dan kamar mandi di hunian sementara (huntara) yang tidak tertutup sempurna (terdapat ruang di atas dan bawah pintu kamar mandi) sehingga menjadi tempat rawan terjadinya pengintipan dan pelecehan seksual yang dialami oleh perempuan dan anak. Di beberapa tempat kamar mandi yang beratap seng malah berlubang-lubang (kemungkinan fungsi utamanya adalah agar cahaya matahari bisa masuk). Di pengungsian untuk erupsi Merapi, kamar mandi tidak terpisah antara laki-laki dan perempuan, dan beberapa diantaranya bahkan tidak dapat dikunci dari dalam (Nurunnayah, 2014). Kasus temuan tersebut senada dengan temuan Oxfam International (2008). Dalam studi penelitiannya di Tamil Nadu yang terkena dampak tsunami dan Bengal Barat yang terkena dampak banjir, Oxfam menemukan bahwa kekerasan berbasis gender potensial terjadi karena kebanyakan toilet di tempat penampungan sementara tidak memiliki atap, pintu yang kuat, gerendel yang kuat, cahaya yang memadai di dalam dan sekitarnya, air yang memadai, ventilasi dengan ketinggian yang semestinya untuk memastikan privasi bagi perempuan, serta jarak yang cukup dari toilet laki-laki sehingga membuat nyaman.
  - b. Hunian sementara berupa tenda tidak dirancang berdekatan dengan kamar mandi sehingga menimbulkan kerawanan pada saat-saat tertentu. Salah satunya dapat ditemui di Aceh Besar di mana pengungsi yang tinggal di tenda-tenda tak mendapatkan fasilitas mandi, cuci, dan kakus (MCK). Akibatnya, mereka terpaksa membuat fasilitas MCK seadanya di pinggir sungai yang jauh dari tempat pengungsian. Di samping itu, lokasi hunian sementara yang berdekatan dengan hutan menguntungkan pelaku tindak kekerasan seksual melarikan diri usai melakukan aksinya. Hal ini membuat potensi kekerasan seksual terbuka lebar karena pengintipan di saat mandi mudah dilakukan. Faktanya, hal tersebut seringkali terjadi (m.liputan6.com, 21 April 2006). Hal ini dibenarkan Priyono (2006) yang menemukan 46 kasus pengintipan di lokasi pengungsian di Aceh. Bahkan, menurut Priyono, dari 52 lokasi pengungsian, air hanya bisa diperoleh

sewaktu-waktu di 21 lokasi, sumber air tidak selalu bersih di 29 lokasi, dan di 30 lokasi banyak genangan air di sekitar tempat air bersih.

Temuan diatas sama dengan hasil temuan Oxford International (2008) yang menemukan fakta bahwa di Tamil Nadu yang terkena dampak tsunami dan Bengal Barat yang terkena dampak banjir, perempuan dan anak-anak harus menempuh jarak yang cukup jauh untuk mengambil air dan kayu bakar. Penelitian internasional (<https://www.kemenpppa.go.id>, 13 Juni 2011) telah menunjukkan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki prioritas kebutuhan dan pendekatan yang berbeda dalam pemulihan situasi darurat. Permasalahan mata pencaharian dan akses terhadap tempat tinggal, air, dan fasilitas sanitasi serta penyuluhan psiko-sosial biasanya merupakan peringkat tertinggi bagi perempuan. Hal ini berbeda dengan laki-laki, yang kebutuhan prioritasnya lebih kepada pembangunan infrastruktur.

- c. Minimnya sarana pengungsian. Penerangan menjadi masalah tersendiri di tenda pengungsian. Hal ini memberi ruang bagi pelaku tindak kekerasan seksual. Kasus-kasus percobaan perkosaan terjadi ketika pengungsian dalam kondisi mati lampu.
- d. Sarana lainnya yang juga patut mendapat perhatian adalah bilik mesra, yaitu ruangan khusus yang diperuntukkan bagi pasangan suami istri yang akan menyalurkan kebutuhan seksualnya. Di Pengungsian Stadion Maguwoharjo pasca erupsi Merapi pada Oktober 2010, kondisi bilik mesra yang hanya 2 bilik tidak mampu menampung kebutuhan 1980 PUS (Nurunnayah, 2014). Kekurangan bilik berpotensi tidak terpenuhinya kebutuhan seksual selama tinggal di pengungsian dalam jangka waktu tertentu.

Tidak adanya privasi di tempat-tempat penampungan sementara bisa berperan terhadap kekerasan terhadap perempuan dan anak. Dengan beban kerja produktif dan reproduktif yang berlebihan serta kelelahan fisik yang diakibatkannya serta turunnya gairah seksual, perempuan dan anak-anak bisa menjadi korban kekerasan (Oxfom International, 2008).

- e. Pengaturan pengungsian yang belum responsif gender. Eksploitasi seksual anak telah menjadi sangat problematis dalam situasi bencana alam. Rusmiyati (2012) memaparkan data bahwa pasca erupsi Merapi, kondisi pengungsian tidak memadai, berdesak-desakan dan tidak ada pemisahan antara laki-laki dan

perempuan, anak-anak dan lansia. Hal serupa ditemui dalam Widiarini, dkk (2019) yang menemukan bahwa kekerasan seksual yang terjadi pascabencana tsunami di Selat Sunda terjadi karena tidak ada pemisahan tenda antara perempuan dan laki-laki. Demikian pula dengan penggunaan toilet. Bukan hanya itu, lokasi sumber air bersih jauh dari pengungsian, tidak tersedianya penerangan karena aliran listrik terputus, dan tidak adanya sistem keamanan di pengungsian.

- 2) Faktor norma sosial. Secara sosial, Sosiolog Universitas Gadjah Mada, Suprpto (dalam [www.voaindonesia.com](http://www.voaindonesia.com), 2018), anak-anak di Indonesia tumbuh dalam ajaran kedekatan sosial yang hangat dan menganggap bahwa semua orang cenderung baik dan tidak berpotensi melakukan kejahatan. Bagi masyarakat Aceh, misalnya, pola kehidupan berkeluarga yang membentuk komunal membuat banyak di antara anak-anak yang memiliki banyak figur orang tua. Karena itu, anak-anak percaya kepada saudara, guru atau kawan dekat. Hal ini yang membuat anak-anak tidak bisa merespons dengan baik dan menjadi tidak siap untuk menghadapi perilaku orang dewasa yang berpotensi ke arah kekerasan seksual.

Senada dengan pernyataan di atas, UNFPA (2005) membeberkan bahwa anak-anak dalam keadaan darurat bisa berada di bawah risiko kekerasan seksual karena tingkat ketergantungan mereka yang tinggi, di mana kemampuan untuk melindungi diri sendiri terbatas sementara tidak dalam posisi untuk mengambil keputusan untuk dirinya sendiri. Karena mereka mengalami sedikit pengalaman hidup, anak-anak juga lebih mudah dieksploitasi, ditipu, dan dipaksa dibandingkan dengan orang dewasa. Tergantung dari tingkat perkembangan mereka, anak-anak tidak mengerti secara keseluruhan sifat dasar seksual dari tindakan tertentu, dan mereka tidak mampu memberikan persetujuan sendiri. Senada dengan hal tersebut, dalam Rencana Induk Pemulihan dan Pembangunan Kembali Wilayah Pascabencana Sulawesi Tengah, dipaparkan bahwa kondisi fisik dan mental anak yang kurang berkembang saat bencana serta kondisi sosial saat bencana secara negatif mempengaruhi kemampuan anak-anak untuk bertahan dari bahaya. Secara teori, ketika menghadapi situasi yang berbahaya, setiap manusia, termasuk anak-anak, akan mengeluarkan reaksi naluriyah berupa tindakan *fight* (menghadapi), *flight* (menghindari) atau *freeze* (terdiam).

- 3) Semasa krisis, seperti saat bencana alam, institusi-institusi dan sistem-sistem untuk melindungi masyarakat secara fisik dan sosial dapat menjadi lemah atau hancur. Polisi, hukum, kesehatan, pendidikan dan pelayanan sosial seringkali tidak berjalan

dengan baik, banyak orang yang meninggalkan rumah, dan mereka yang bertahan tinggal bisa saja tidak lagi memiliki kemampuan atau peralatan untuk bekerja. Keluarga dan masyarakat tercerai-berai, yang berakibat semakin hancurnya sistem dukungan masyarakat dan mekanisme perlindungan (UNPFA, 2005). Sistem perlindungan sosial masyarakat juga terganggu sehingga mereka tidak bisa melindungi satu sama lain (Permen PPPA Nomor 13 tahun 2020).

Pascaletusan Gunung Sinabung, 34,38 persen pengungsi adalah anak-anak dan balita, yang tersebar di 24 titik pengungsian. Pascaletusan, didapati bahwa perempuan menjadi lebih rentan daripada laki-laki dikarenakan situasi keamanan dan minimnya perlindungan di tempat pengungsian yang kurang layak. Kehidupan pengungsian warga korban erupsi Gunung Sinabung dimana orang dewasa dan anak-anak tinggal secara bersama-sama dengan privasi yang rendah, menurut Perangin-angin (2019) meningkatkan probabilitas terjadinya angka kekerasan seksual baik yang melibatkan anak sebagai pelaku maupun menjadikan anak sebagai korban. Kasus pelecehan seksual yang terjadi di pengungsian telah dilaporkan warga sekitar (Pratiwi, 2019)

Terganggunya sistem perlindungan sosial dan terpisahnya keluarga dari komunitas berdampak terhadap menurunnya proteksi orang tua terhadap anak. Pascabencana, banyak hal yang harus dipikirkan orang tua; anak, pekerjaan, pangan, adaptasi terhadap lingkungan, dan berbagai beban lainnya yang rawan menimbulkan tekanan. Sistem dukungan sosial atas keamanan dan keselamatan anak ikut terganggu. Akibatnya, di tenda-tenda pengungsian anak berkembang tanpa banyak aturan keamanan dan keselamatan. Pengawasan orang tua saat anak berada di rumah dalam kondisi normal tanpa bencana dan saat anak berada di pengungsian jauh berbeda. Ketika berada di pengungsian, tampak pengawasan terhadap anak-anak jauh berkurang (Permen PPPA Nomor 13 tahun 2020). Gambaran ini senada dengan kondisi di pengungsian erupsi Gunung Sinabung. Hasil penelitian Pratiwi, dkk (2019) menunjukkan bahwa orang tua pengungsi banyak yang kembali ke desa untuk berladang dengan meninggalkan anak mereka di lokasi pengungsian. Anak-anak yang ditinggalkan tersebut dititipkan pada relawan atau orang dewasa lain di pengungsian dan harus secara mandiri mengurus dirinya sendiri, seperti mencuci, menyiapkan makanan, dan sebagainya.

- 4) Ketidakpastian ekonomi. Pascabencana orang bukan cuma kehilangan rumah, tapi kehilangan pekerjaan dan kehilangan sumber mata pencaharian. Kondisi yang penuh ketidakpastian dan keterbatasan serta keadaan ekonomi di lokasi hantara yang tidak stabil menjadikan perempuan dan anak-anak dinggap sebagai komoditi yang paling mudah dipertukarkan atau diperdagangkan. Pada kasus Palu, berdasarkan data dalam KPPA (2020), 12 perkawinan anak-anak yang berusia di bawah 18 tahun terjadi karena beberapa sebab, antara lain adalah tekanan ekonomi yang meningkat pasca bencana. Orangtua tampak berusaha melepas beban ekonomi dengan menikahkan anak mereka. Bahkan dalam beberapa kasus, perkawinan pada usia anak dilakukan di bawah paksaan dari orang tua.

Potensi perempuan di lokasi bencana Palu, Sigi, dan Donggala menjadi korban praktik perdagangan orang karena para pelaku memanfaatkan kondisi para korban bencana yang serba kekurangan. Hal ini juga diungkap Seto Mulyadi ([www.mediaindonesia.com](http://www.mediaindonesia.com), 2017) yang menyatakan bahwa salah satu modus sindikat perdagangan orang adalah memasuki wilayah bencana dengan berkamufase sebagai pekerja kemanusiaan lalu mengincar anak-anak. Program evakuasi anak ke daerah yang lebih aman ditambah janji memenuhi kebutuhan finansial anak bisa menghipnotis orang tua yang tengah menghadapi kesulitan hidup.

Ketidakpastian ekonomi dalam kasus ini didukung oleh Harper (2009). Dalam tulisannya, Harper menyatakan bahwa kemiskinan salah satu penyebab munculnya kasus eksploitasi seksual pada anak. Ketika keluarga telah kehilangan pencari nafkah utama atau tingkat pengangguran yang tinggi, maka terdapat tekanan tambahan bagi anak-anak untuk terlibat dalam “seks untuk hidup”. Kemiskinan ini makin diperparah dengan makin sulitnya kesempatan bagi pencari nafkah dewasa untuk mendapatkan peluang kerja, terlebih pascabencana. Hilang atau sulitnya mendapatkan pencaharian di masa darurat bencana alam dapat memicu terjadinya kekerasan oleh laki-laki.

- 5) Lama waktu pengungsian juga berkontribusi terhadap meningkatnya risiko kekerasan berbasis gender (Permen PPPA Nomor 13 tahun 2020). Kondisi di tempat pengungsian yang sangat tidak memadai dan tidak ada kepastian, menurut Rusmiyati (2012), membuat pengungsi tidak mendapatkan kebutuhan dasar dan menjalankan fungsi sosialnya. Kondisi tersebut menjadikan pengungsian kehilangan ekologi sosial yaitu kehilangan rutinitas harian yang biasa dijalani. Hal ini, menurut Rusmiyati

- (2012) memperparah kondisi para pengungsi sehingga mereka mudah tersulut oleh konflik dengan sesama pengungsi.
- 6) Bantuan kemanusiaan yang tidak sensitive gender dan peduli anak. Pemberian bantuan yang tidak mempertimbangkan kebutuhan yang berbeda antara perempuan dan laki-laki, termasuk kebutuhan untuk anak, akan memicu terjadinya kekerasan berbasis gender. Hal senada ditemui dalam Pratiwi, dkk (2019) yang menuliskan sarana prasarana dinilai kurang ramah anak dan belum mengakomodasi kebutuhan perkembangan anak. Hal ini karena kurangnya pemahaman dari para pemberi bantuan tentang pentingnya pendekatan gender di dalam memberikan bantuan kepada masyarakat yang terkena dampak bencana (Permen PPPA Nomor 13 tahun 2020)
  - 7) Kekerasan seksual yang tidak ditindaklanjuti sampai ke kepolisian. Merebaknya kasus pelecehan dan kekerasan seksual salah satunya dipicu oleh kebungkaman korban. Banyak kasus-kasus percobaan perkosaan tidak dilaporkan ke polisi dengan berbagai pertimbangan, seperti takut dan malu. Kementerian Kesehatan (2014) menemukan fakta bahwa korban kekerasan terhadap anak lebih sering tidak dilaporkan kepada pihak berwajib dibandingkan dengan korban kekerasan terhadap perempuan, terutama apabila pelaku kekerasana adalah orang tua atau walinya sendiri. Bahkan, berdasarkan data UNPFA (2005), bukan hanya di negara-negara berkembang, di negara-negara maju pun kekerasan seksual jarang dilaporkan, dan akan sulit bahkan tidak mungkin untuk memperoleh ukuran yang akurat seberapa besar jumlah kasus dalam keadaan darurat. Korban, menurut UNPFA (2005) pada umumnya tidak akan mengungkap kekerasan yang mereka alami sebab beberapa alasan, termasuk perasaan menyalahkan diri sendiri, takut akan pembalasan, ketidakpercayaan kepada pemerintah, dan risiko takut menjadi korban berulang kali.

Suryadi, dkk (2018) melaporkan dalam penelitiannya bahwa kasus kekerasan yang tidak menyenangkan, seperti meraba, merayu, memukul, dan memaksa untuk melakukan hubungan seksual atau melakukan kekerasan, nyaris tidak dilaporkan sehingga banyak warga yang merasa tidak nyaman tinggal di tenda pengungsian. Kekerasan seksual yang terjadi di tempat pengungsian dan terlaporkan ibarat gunung es yang hanya nampak di permukaan. Di Palu, Sigi, dan Donggala terdapat kurang lebih 400 tenda pengungsi yang tidak semuanya bersedia melaporkan apabila terjadi tindak kekerasan seksual. Di pengungsian akibat erupsi Gunung Sinabung, menurut

Pratiwi, dkk (2019), pelaporan pelecehan oleh warga hanya sampai di lingkup pengurus pos pengungsian dan diselesaikan secara kekeluargaan. Mekanisme pencatatan kasus di laporan dibuat tanpa mencantumkan nama, alamat, dan profil pelaku maupun korban.

Suyanto (2016) mengungkapkan bahwa selama ini, kasus tindak kekerasan dan pelanggaran terhadap hak-hak anak seringkali masih terbungkus oleh kebiasaan masyarakat yang meletakkan masalah ini sebagai persoalan intern keluarga, dan karenanya tidak layak atau tabu untuk diekspos keluar secara terbuka. Kalau pun sampai ke ranah hukum, menurut Harkristuti Harkrisnowo (1998 dalam Suyanto, 2016), kasus ini diselesaikan secara kekeluargaan di hadapan penegak hukum sehingga tidak direkam oleh aparat sebagai suatu tindak pidana. Akibat ditutupinya kasus-kasus yang ada, anak yang mengalami kekerasan seksual, sebagaimana dipaparkan Beitch-man et.al (Tower, 2002 dalam Noviana, 2015) membutuhkan waktu satu hingga tiga tahun untuk terbuka pada orang lain. Hal ini berbeda di Amerika, Filipina, dan Malaysia yang sistem hukumnya telah mewajibkan dokter, tetangga, dan guru untuk melaporkan *child abuse* kepada aparat yang berwenang.

- 8) Kondisi psikologis. Pada situasi bencana, laki-laki berpotensi mengalami stres pascatrauma (*post-traumatic stress*). Pasca tsunami tahun 2004, banyaknya perempuan yang meninggal menempatkan laki-laki pada peran domestik yang sebelumnya tidak dianggap lumrah oleh masyarakat patriarkis, yakni mengurus anak dan memasak. Sebagai pelarian dari stres pascabencana, laki-laki cenderung mengonsumsi alkohol yang berlebihan dan akhirnya berdampak pada semakin banyaknya kasus kekerasan berbasis gender (*The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies – IRFC, 2015* dalam Syakur). Pada bencana Gunung Merapi 2010, sebagian besar pengungsi mengalami tekanan psikologis akibat bencana. Dari sampel 50 orang pengungsi, 60 persen memerlukan terapi psikologi. 27 pengungsi terindikasi mengalami stres dan trauma berat, dan 19 orang dalam kategori gangguan jiwa berat (Rusmiyati, 2012).

Data Oxfam International (2008) menunjukkan bahwa meningkatnya penyalahgunaan alkohol dan keagresifan laki-laki di wilayah bencana Tamil Nadu dan Bengal Barat secara sosial dapat dimaafkan karena dianggap sebagai ungkapan kesedihan. Konsumsi minuman keras meningkat di antara mereka sebagai satu strategi untuk melarikan diri. Ini pada akhirnya bisa mengarah ke meningkatnya kekerasan.

Komnas Perempuan (2007 dalam KPPPA, 2011) memaparkan bencana menyebabkan tingginya tingkat stress atau depresi di antara laki-laki. Selain peran ganda yang harus diemban laki-laki, tidak terpenuhinya kebutuhan seksual selama tinggal di pengungsian dalam jangka waktu yang lama akan menimbulkan stress. Dukungan serupa juga dilontarkan Rismawati (2011) yang menyimpulkan bahwa pelecehan disebabkan oleh kepenatan dan stress hidup di pengungsian sehingga perilaku tersebut dianggap sebagai hiburan. Sebelumnya, Lestari Basoeki (dalam Suyanto, 2016) memaparkan kehidupan yang penuh stres sering berkaitan dengan tingkah laku agresif, dan menyebabkan terjadinya penganiayaan fisik terhadap anak.

Laki-laki dan perempuan memang memiliki perbedaan dalam mengatasi stress. Meminjam pendapat dalam Desideria, dkk (www.researchgate.net, 2016), jumlah hormon menjadi pembeda antara laki-laki dan perempuan. Manakala stress terjadi, perempuan melepaskan hormon oksitosin yang jauh lebih besar dibanding hormone kortisol dan ephineprin sehingga ketegangan menjadi berkurang. Sementara laki-laki, meski hormone oksitosin juga dilepaskan namun jumlahnya belum mampu menetralkan kortisol dan ephineprin sehingga mereka cenderung menghadapi masalah dengan *fight* atau *flight* yang membuat stress bertambah.

## **Upaya Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk Melindungi Anak Penyintas Bencana terhadap Potensi Bahaya Kekerasan Seksual**

### **1) Pemerintah Pusat**

Sebagaimana tertuang dalam Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, peran pemerintah dalam melindungi anak adalah merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang penyelenggaraan perlindungan anak, serta memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia. Ketiga peran tersebut diuraikan sebagai berikut.

**Merumuskan Kebijakan.** Perumusan kebijakan terkait perlindungan anak terhadap potensi bahaya kekerasan seksual pascabencana alam pada penelitian ini ditemukan pada beberapa K/L/N. Pada tahun 2007, Kementerian Kesehatan menyusun Pedoman Pelaksanaan (PPAM Kesehatan Reproduksi Remaja pada Krisis Kesehatan. Pada masa krisis kesehatan, remaja (terutama perempuan) adalah komunitas rentan terhadap

kekerasan seksual, perkosaan yang bisa berujung pada infeksi menular seksual, ataupun juga risiko kehamilan yang tidak diinginkan (Ernawaty, 2019).

Pada tahun 2010, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPA) telah menyusun Standar Pelayanan Minimal (SPM) dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Dalam SPM tersebut diterangkan prinsip-prinsip umum dalam penanganan kekerasan terhadap anak, yaitu upaya-upaya yang harus dilakukan dalam pemenuhan hak anak, korban kekerasan yang berusia di bawah 18 tahun berhak atas penghormatan dan penggunaan sepenuhnya hak-haknya untuk bertahan hidup, pengembangan, perlindungan dan partisipasi, sebagaimana diatur dalam Konvensi Hak-Hak Anak. Di tahun 2019 terbit Peraturan Pemerintah Nomor 59 tahun 2019 tentang Koordinasi Perlindungan Anak yang tujuannya untuk meningkatkan upaya pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus anak, meningkatkan hubungan kerja yang sinergi dan harmonis dalam pemenuhan hak anak dan perlindungan khusus anak, dan memperoleh data dan informasi penyelenggaraan perlindungan anak.

Di tahun 2007, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menerbitkan UU Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Di dalam Undang-Undang tersebut telah dijelaskan terkait perlindungan terhadap kelompok rentan. Kelompok rentan sebagaimana dimaksud dalam aturan tersebut diantaranya adalah bayi, balita, dan anak-anak. Perlindungan terhadap kelompok rentan berupa penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan dan psikososial. Di tahun 2013, BNPB membuat Nota Kesepahaman antara BNPB dan KPP&PA tentang pelaksanaan pengarusutamaan gender, perlindungan perempuan dan anak dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Hal-hal yang diatur dalam nota kesepahaman tersebut adalah: (1) Perlindungan anak dalam situasi bencana dilaksanakan secara terpadu dan terkoordinasi yang melibatkan seluruh potensi pemerintah, swasta, masyarakat, dan keluarga, (2) Memberikan penjaminan pemenuhan hak anak korban bencana dan pengungsi, terutama pelayanan kebutuhan dasar secara adil dan sesuai dengan standar minimal.

Pada tahun 2014 BNPB menerbitkan Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 tahun 2014 tentang Pengarusutamaan Gender di bidang Penanggulangan Bencana. Pengarusutamaan gender dalam peraturan ini meliputi prabencana, tanggap darurat maupun pascabencana. Hal-hal yang diatur terkait perlindungan anak dalam peraturan tersebut antara lain: (1) Tersedianya kebutuhan khusus anak dalam penampungan dan hunian sementara, (2) Penampungan dan hunian sementara aman bagi anak, (3)

Penyediaan layanan air bersih dan sarana sanitasi disesuaikan dengan kepentingan dan kebutuhan anak, (4) Lokasi, mekanisme distribusi dan prosedur perawatan layanan air bersih dan sarana sanitasi mudah dijangkau anak, (5) Sarana sanitasi dan mandi-cuci berada di lokasi yang aman bagi anak, (6) Pemilihan waktu dan lokasi layanan mudah diakses oleh anak, (7) Jumlah petugas penyedia layanan kesehatan berimbang antara laki-laki dan perempuan untuk kebutuhan layanan spesifik, (8) Penyediaan layanan kesehatan 24 jam untuk penyintas akibat kekerasan seksual, psikologis, dan kekerasan berbasis gender.

Di tahun 2020, BNPB menyusun Dokumen Rencana Penanggulangan Bencana (RENAS PB) 2020-2024 dimana dalam dokumen tersebut terdapat aksi perlindungan anak dari tindak kekerasan yang diukur diantaranya dari meningkatnya kapasitas SDM Penyedia Layanan yang dilatih dalam menyelenggarakan perlindungan anak dari eksploitasi di lokasi kebencanaan, serta penguatan kesiapsiagaan dan respon dalam perlindungan anak dalam keadaan darurat.

Pada tahun 2015, Kementerian Kesehatan telah menyusun Pedoman Pelaksanaan Paket Pelayanan Awal Minimum (PPAM) Kesehatan Reproduksi yang terintegrasi dengan Peraturan Menteri Kesehatan tentang Penanggulangan Krisis Kesehatan. Pedoman ini memuat serangkaian kegiatan prioritas kesehatan reproduksi yang harus dilaksanakan segera pada tahap awal bencana atau saat tanggap darurat krisis kesehatan yang menitikberatkan pada pencegahan kematian, kesakitan, dan kecacatan pada populasi yang terkena dampak bencana, khususnya perempuan dan remaja perempuan. Penerbitan pedoman tersebut merupakan komitmen pemerintah terhadap perempuan sebagai kelompok rentan dalam bencana.

Di tahun 2020, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengeluarkan Peraturan Nomor 13 tahun 2020 tentang Perlindungan Perempuan dan Perlindungan Anak dari Kekerasan Berbasis Gender dalam Bencana. Melalui peraturan ini, pemerintah memastikan adanya program dan kegiatan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah provinsi tentang perlindungan hak perempuan dan anak dari KGB dalam bencana, memastikan terpenuhinya kebutuhan khusus perempuan dan kebutuhan khusus anak, memantau perkembangan layanan terkait penanganan korban, membangun mekanisme pemantauan, evaluasi dan pelaporan, serta rencana aksi perlindungan perempuan dan anak dari KGB dalam bencana.

**Melaksanakan Kebijakan.** Beberapa kementerian/lembaga yang melaksanakan kebijakan, antara lain: (1) Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) pada operasi tanggap darurat letusan Gunung Merapi pada tahun 2010 mengumpulkan data terpilah berdasar jenis kelamin, serta membuat pengaturan khusus untuk perempuan hamil dan keluarga dengan bayi di pusat pengungsian utama dan tempat tinggal sementara, (2) Pasca bencana tsunami di Aceh, Mabes Polri membentuk tim gabungan yang beranggotakan polwan, pekerja sosial, Dinas Sosial, dan Unicef untuk mendirikan *Children Center*, juga mencegah dan menyelidiki perdagangan anak mulai dari Banda Aceh sampai Aceh Utara, Sigli, dan daerah-daerah lainnya. Tim gabungan ini juga didampingi oleh psikolog anak, (3) Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, berdasarkan Peraturan Nomor 13 tahun 2020 tentang Perlindungan Perempuan dan Perlindungan Anak dari Kekerasan Berbasis Gender dalam Bencana, mengoordinasikan pelaksanaan perlindungan perempuan dan perlindungan anak dari kekerasan berbasis gender dengan cara: (a) memastikan adanya program dan kegiatan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah provinsi tentang perlindungan hak perempuan dan Anak dari KBG dalam Bencana, (b) memastikan terpenuhinya kebutuhan spesifik perempuan dan kebutuhan khusus Anak termasuk penyandang disabilitas dan lanjut usia, (c) memantau perkembangan layanan terkait penanganan Korban, (d) membangun mekanisme pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan layanan Perlindungan Perempuan dan Perlindungan Anak dari KBG dalam Bencana secara berkala dan berjenjang; dan (e) menyusun rencana aksi Perlindungan Perempuan dan Perlindungan Anak dari KBG dalam Bencana.

**Memberikan Dukungan Sarana, Prasarana, dan Ketersediaan Sumber Daya Manusia.** Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPA) melalui Kedeputusan Bidang Tumbuh Kembang Anak menginisiasi program Ruang Bermain Ramah Anak (RBRA). Program ini dimulai di tahun 2019 ([www.kemenpppa.go.id](http://www.kemenpppa.go.id), 31 Oktober 2019).

Kementerian Sosial, berdasarkan Permen PPPA Nomor 13 tahun 2020, tentang Perlindungan Perempuan dan Perlindungan Anak dari Kekerasan Berbasis Gender dalam Bencana bertugas menyediakan sarana dan prasarana yang responsif gender pada kondisi tanggap darurat dan rehabilitasi yang mengakomodasi sumber daya lokal. Dari sisi anggaran, beberapa kementerian/lembaga yang mengalokasikan anggaran responsif gender (ARG) diantaranya adalah (dalam Sulistyaningrum, 2020): (1) Kementerian PUPR dengan

alokasi ARG sebesar 24,13 persen, (2) Kementerian Perhubungan sebesar 24,46 persen, (3) Kementerian EDSM sebesar 41,72 persen, (4) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebesar 29,63 persen, (5) Kementerian Pertanian sebesar 7,73 persen, (6) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN sebesar 10,37 persen, (7) Kementerian Keuangan sebesar 2,27 persen, (8) Kementerian Kelautan dan Perikanan sebesar 5,77 persen, dan (10) Kementerian Agama sebesar 0,23 persen.

## **2) Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah, sebagaimana tertuang dalam Pasal 21 ayat (3) dan (4) dan Pasal 22 Undang-Undang nomor 35 Tahun 2014, berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan perlindungan anak di daerah, yang dapat diwujudkan melalui upaya daerah membangun kabupaten/kota layak anak, serta memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan perlindungan anak.

**Melaksanakan dan Mendukung Kebijakan Nasional dalam Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Daerah.** Meningkatnya angka kekerasan seksual di Sulawesi Tengah pascabencana alam membuat Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak membentuk forum anak. Dalam forum tersebut pemerintah provinsi melakukan penyuluhan. Selain forum anak, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah juga melibatkan seluruh komponen masyarakat, lembaga, dan jejaring kerja kemanusiaan di Sulawesi Tengah dalam melindungi perempuan dan anak. Salah satunya dengan membentuk Subklaster Perlindungan Hak Perempuan. Di samping itu (Amindoni, 22 Juli 2019), selain membentuk pusat partisipasi masyarakat secara terpadu, pemerintah provinsi juga menggunakan PKK sebagai akar rumput terbawah yang memiliki jangkauan soal pernikahan anak hingga di tingkat dusun. Guna memperkuat perlindungan terhadap hak perempuan, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah juga telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2019 mengenai Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan, dan Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 263/197/DP3A-G35/2019 tentang Perlindungan Hak Perempuan dan Penanggulangan Bencana di Provinsi Sulawesi Tengah.

Di Yogyakarta, Pemerintah Kota Yogyakarta bergerak cepat dengan menyusun Rencana Tindakan Penanggulangan Bencana Daerah yang secara eksplisit mengakui

pentingnya pengarusutamaan gender. Selanjutnya pada tahun 2019 Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 505 Tahun 2019 tentang Penetapan Pedoman Penyelenggaraan Perlindungan Anak dalam Situasi Bencana di Kota Yogyakarta. Dalam keputusan walikota tersebut, pemerintah kota membentuk 8 klaster, salah satunya adalah klaster pengungsian dan perlindungan yang salah satu fokusnya adalah memberikan perlindungan bagi kelompok rentan. Pada situasi bencana, titik berat penanganan ada pada layanan kesehatan dan psikososial (layanan rehabilitasi sosial). Di samping itu, pemerintah kota juga memiliki panduan keamanan untuk anak dalam situasi bencana, termasuk didalamnya kekerasan dan pelecehan fisik. Untuk penanganan kasus kekerasan seksual terhadap anak dibuat kesepakatan di antara lembaga penyedia layanan yang memuat prinsip-prinsip panduan penggunaan informasi yang melindungi kerahasiaan, menunjukkan pentingnya persetujuan penyintas setelah mendapat penjelasan, dan yang menghormati harapan, hak, dan martabat penyintas.

Tanggap bencana terhadap gempa di Yogya dilakukan salah satunya melalui pembentukan Kelompok Kerja Gender. Masyarakat sipil yang terorganisasi dengan baik berkonsultasi secara intensif dengan para korban bencana, termasuk dengan perempuan. Sebagai hasilnya, misalnya, relawan dan petugas polisi perempuan benar-benar hadir di pos pengungsian, sehingga dapat menjelaskan mengapa terjadi lebih sedikit kasus kekerasan berbasis gender di antara para pengungsi tersebut, tidak seperti dalam situasi bencana lainnya (Dewi, 2010 dalam Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2011).

Di Aceh, pada tahun 2012, pemerintah daerah mengeluarkan Peraturan Gubernur No. 53 Tahun 2012 tentang Bantuan dan Perlindungan terhadap Anak Yatim, Piatu, Yatim Piatu dan Anak dari Keluarga Tidak Mampu. Meski peraturan di tahun 2012 ini sifatnya bersifat umum tapi paling tidak pemerintah daerah telah memberikan perlindungan dan bantuan bagi setiap anak yang masuk dalam kriteria peraturan ini, termasuk anak dalam kondisi darurat. Di tahun 2014, pemerintah daerah menerbitkan peraturan daerah Provinsi Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Pidana, atau yang dikenal dengan Qanun Jinayat. Qanun ini mengatur 10 tindakan pelanggaran syariat Islam terkait asusila. Dua diantaranya adalah pelecehan seksual dan pemerkosaan. Hukuman yang diberikan bagi pelanggar syariat berupa cambuk, denda, penjara, restitusi dan hukuman tambahan yang diberikan hakim berdasarkan pertimbangan tertentu. Terlepas dari kontroversi yang ada,

Qanun Jinayat Aceh tetap merupakan produk hukum yang sah dan diakui di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di Sulawesi Tengah, pemerintah provinsi di tahun 2018 telah menerbitkan Rencana Induk Pemulihan dan Pembangunan Kembali Wilayah Pascabencana Sulawesi Tengah yang memuat rencana prioritas terhadap kelompok rentan guna menghindari terjadinya kekerasan berbasis gender. Dalam rencana induk tersebut juga telah disusun rencana bulanan pencatatan dan analisis kekerasan berbasis gender yang kemudian ditindaklanjuti melalui dukungan psikososial dan bentuk konseling dan dukungan trauma.

**Memberikan Dukungan Sarana, Prasarana, dan Ketersediaan Sumber Daya Manusia dalam Penyelenggaraan Perlindungan Anak.** Berdasarkan Permen PPPA Nomor 13 tahun 2020, provinsi dan kabupaten/kota berkewajiban menyediakan fasilitas Ruang Ramah Anak, serta sarana dan prasarana yang responsive gender pada kondisi tanggap darurat dan rehabilitasi yang mengakomodasi sumber daya lokal. Dalam permen tersebut juga diatur kewajiban pemerintah daerah terkait penyediaan layanan pengaduan, penanganan, dan rujukan yang dibutuhkan anak korban kekerasan yang mengakomodasi kearifan local.

Kewajiban lainnya dari pemerintah daerah, berdasarkan permen di atas, adalah: (1) menyediakan sarana kesehatan yang mempunyai pekerja terlatih dan perangkat perawatan KBG, dan system untuk mengelola persialan kesehatan mental dan KBG, (2) menyediakan petugas medis terlatih untuk menangani KBG, (3) menyediakan fasilitas kesehatan yang merawat korban KBG, (4) menyediakan sarana dan prasarana untuk layanan bantuan dan penegakan hukum.

Di Yogyakarta, klaster sarana dan prasarana, yang dibentuk berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 505 Tahun 2019 tentang Penetapan Pedoman Penyelenggaraan Perlindungan Anak dalam Situasi Bencana di Kota Yogyakarta, mengkoordinasikan sarana dan prasarana selama fase tanggap darurat dan pemulihan dini sesuai dengan tingkat dan status bencana. Salah satu bentuk sarana dan prasarana yang diakomodir dalam aturan ini adalah penyediaan ruang bermain ramah anak yang diperuntukkan hingga usia 18 tahun. Tempat penampungan juga telah memisahkan jenis kelamin dan memastikan pemisahan keluarga yang aman untuk tujuan yang lebih privasi, jarak minimum kamar mandi dari tempat hunian maksimal 50 meter, sementara dari

sumber air minimal 30 meter. Pada dukungan sumber daya manusia, Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan pelatihan staff perlindungan anak yang mencakup masalah perlindungan penting seperti deteksi kasus, sistem rujukan, bantuan kelompok khusus seperti anak di bawah umur tanpa pendamping, dan pelatihan khusus tentang berbagai jenis pelanggaran.

Di Sulawesi Tengah, berdasarkan Rencana Induk Pemulihan dan Pembangunan Kembali Wilayah Pascabencana Sulawesi Tengah, tanggap darurat responsif gender dilaksanakan dengan penyediaan sarana penampungan dan hunian sementara dilaksanakan dengan melibatkan perempuan dan laki-laki secara seimbang dalam hal perencanaan, pengalokasian, dan pembangunan; pengupahan yang sama untuk pekerjaan yang sama dalam pelaksanaan konstruksi; dan pelatihan keterampilan terkait konstruksi. Di samping itu, guna meminimalisir potensi kekerasan maka barang-barang bantuan dikirimkan langsung kepada kelompok perempuan (anak dan dewasa). Distribusi makanan pun diatur agar mengurangi waktu antrian, perjalanan, dan risiko keselamatan bagi anak dan perempuan. Demikian juga dengan air dan sanitasi dapat diakses langsung oleh anak di lokasi yang aman dan terang.

Di Aceh, kearifan lokal daerah menjadi rem perilaku masyarakat. Penguatan agama menjadi dasar dalam setiap keluarga di Aceh dalam pembentukan akhlak. Itulah sebabnya ada larangan setelah magrib bagi anak-anak dan remaja untuk keluar sendiri tanpa pendampingan dari keluarga. Begitu pula dengan kewajiban menggunakan hijab bagi anak perempuan yang sudah menginjak akil baliq (Hartini, 2011)

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Menilik dari berbagai temuan pasca tsunami Aceh 2004 hingga Tsunami Selat Sunda 2019, 15 tahun periode bencana di Indonesia, permasalahan yang dihadapi anak penyintas bencana di lokasi mana pun tidak jauh berbeda. Bentuk-bentuk kekerasan seksual yang diperoleh antara lain adalah penelantaran, perdagangan anak korban tsunami, perkosaan dan percobaan perkosaan, diskriminasi, pelecehan, pernikahan dini dan pemaksaan pernikahan, dan pengintipan yang dilakukan saat mandi di lokasi-lokasi pengungsian. Konstruksi bangunan yang tidak responsif gender, faktor norma sosial, menurunnya proteksi orang tua, ketidakpastian ekonomi, bantuan kemanusiaan yang tidak sensitive gender dan peduli anak, lama waktu pengungsian, kekerasan seksual yang tidak

ditindaklanjuti sampai ke kepolisian, lemahnya aturan keamanan dan keselamatan, besarnya peran media, dan keluarga yang terpisah dari komunitasnya menjadi faktor penyebab masih ditemukannya berbagai kekerasan seksual pada anak pascabencana alam.

Perlindungan anak menjadi kewajiban dan tanggung jawab dari negara, pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, keluarga, dan orang tua atau wali. Khusus pemerintah, pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang penyelenggaraan perlindungan anak, serta memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Sementara bagi pemerintah daerah, pemerintah daerah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan perlindungan anak di daerah, yang dapat diwujudkan melalui upaya daerah membangun kabupaten/kota layak anak, serta memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Dari kewajiban dan tanggung jawab di atas, nampak bahwa pemerintah dan pemerintah daerah lebih berperan sebagai pengayom, belum memberdayakan.

Kewajiban dan tanggung jawab dari kedua aktor di atas memiliki peran terhadap pencapaian pengarusutamaan RPJMN IV 2020-2024 dan tujuan pembangunan millennium. Tingginya kekerasan seksual pada anak akan berdampak pada pengarusutamaan RPJMN IV 2020-2024 di mana salah satu prioritasnya adalah meningkatkan SDM berkualitas dan berdaya saing yang salah satunya ditunjukkan melalui peningkatan kualitas anak. Sementara meningkatnya pernikahan dini akan berdampak pada kesehatan ibu dan bayi baru lahir akibat kerentanan akan keguguran, kematian usia premature, dan anak-anak yang dilahirkan dalam kondisi tidak aman (APWLD dalam <https://www.kemenpppa.go.id>).

## **Saran**

Dari hasil temuan berbagai data dan kesimpulan yang dipaparkan, saran yang dapat diberikan dalam penelitian ini secara garis besar berpusat pada tiga hal: sistem, sumber daya dan kearifan lokal, serta penguatan kebijakan. Pertama, penguatan sistem dilakukan melalui penyediaan sistem pelacakan untuk menjamin bahwa semua anak korban bencana terlindungi dan terpantau hingga mencapai umur 18 tahun. Kedua, penguatan sumber daya dan kearifan lokal dilakukan melalui pembentukan komite pemantau anak di tingkat desa terdampak bencana untuk menjamin hak-hak anak-anak terlindungi dan terpelihara. Di

samping itu, dilakukan pula penguatan nilai-nilai, norma-norma, dan budaya lokal sebagai bentuk kearifan lokal dan sebagai salah satu upaya meminimalkan merebaknya kekerasan seksual, termasuk di dalamnya pendayagunaan modal sosial.

Ketiga, penguatan kebijakan. Di daerah-daerah bencana, pemerintah sebaiknya bukan hanya memprakarsai terbentuknya daerah ramah anak melainkan juga daerah aman anak, yaitu lingkungan yang aman bagi anak-anak di mana mereka dapat bermain dan berinteraksi dengan anak-anak lain di bawah pengawasan lembaga-lembaga perlindungan anak. Di samping itu, sosialisasi dan internalisasi program pendidikan komunitas mengenai hak anak, bahaya, dan dampak kekerasan seksual yang menargetkan anak-anak perlu diperluas sasaran dan wilayahnya. Sosialisasi dilakukan di berbagai sektor, termasuk pendidikan dan sektor-sektor lainnya yang selama ini masih terabaikan. Upaya lain terkait penguatan kebijakan adalah perlu adanya manajemen pengungsi dan pengelolaan lokasi pengungsian, termasuk penyusunan standar pelayanan, roadmap penanganan bencana yang sensitive gender, dan penerbitan peraturan daerah khusus mengenai penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak dari tindak kekerasan pascabencana.

## DAFTAR PUSTAKA

- 15 Bentuk Kekerasan Seksual: Sebuah Pengenalan. (Online), ([www.komnasperempuan.go.id](http://www.komnasperempuan.go.id), diakses tanggal 13 Februari 2020)
- Absor, M. Ulil. 2011. *Penanganan Anak dalam Masa Tanggap Darurat Bencana Alam: Tinjauan Konvensi Hak Anak dan Undang-Undang Perlindungan Anak*. Jurnal Dakwah, Vol. 12, No. 1, 2011, 17-32
- Ada Indikasi Perdagangan Anak Korban Tsunami. 16 Desember 2005. (Online), (<http://www.nasional tempo.co>, diakses tanggal 21 September 2020)
- Adiyoso, Wignyo. 2018. *Manajemen Bencana : Pengantar dan Isu-Isu Strategis*. Cetakan Pertama. Bumi Aksara. Jakarta
- Amrullah, Satrio. 1 Agustus 2019. *Pascabencana Kekerasan Seksual pada Perempuan Anak Menghantui Palu dan Sekitarnya*. (Online), (<https://sikolamombine.org>, diakses tanggal 13 Februari 2020)
- Amindoni, Ayomi. 22 Juli 2019. *Hari Anak Nasional: Kisah-Kisah Anak yang Menikah Dini di Kamp Pengungsian Palu*. (Online). (<https://www.bbc.com>, Diakses tanggal 10 Desember 2020)
- \_\_\_\_\_. 23 Juli 2019. *Pelecehan Seksual yang Dialami Anak Penyintas Gempa dan Tsunami Palu: Percobaan Perkosaan sampai Pengintipan di Kamar Mandi*. (Online). (<https://www.bbc.com>, Diakses tanggal 17 Februari 2020)
- Anisa dan Meilanny Budiarti Santoso. 2020. *Advokasi Pekerja Sosial terhadap Korban Kekerasan Seksual terhadap Perempuan dalam Situasi Bencana*. Prosiding Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat. Vol. 7 Nomor 1: Hal 208-2017
- Deretan Bencana Alam Mematikan yang Menerjang Indonesia sepanjang 2018*. 30 Desember 2018. (Online), (<https://www.bbc.com>, diakses tanggal 12 September 2020)
- Desideria, Adinda; Almira Alda Vania; Dinda Arumbay, Aldi Setyawan. Desember 2016. *Pendamping Keluarga Pasca Bencana Alam*. (Online), (<http://www.researchgate.net/publication/>, diakses tanggal 19 Februari 2021)
- Ditemukan Berbagai Kasus Melanda Pengungsi Perempuan Aceh*. 21 April 2006. (Online), (<http://www.m.liputan6.com>, diakses tanggal 21 September 2020)
- Eksplorasi Seksual Komersial Mengintai Anak Kita*. (Online), (<http://ditjenpp.kemenumham.go.id>, diakses tanggal 13 Februari 2020)
- Ernawaty. 19 Februari 2019. *Ketimpangan Akses Akibat Peristiwa Perempuan Lebih Rentan Saat Terjadi Bencana Alam*. (Online), (<http://www.theconservation.com>, diakses tanggal 21 September 2020)
- Fatima, Dati. 2008. *Gender dalam Pengelolaan Bencana: Studi Kasus Merapi*. Laporan ini disusun untuk Kajian Gender dan Bencana dalam Pengelolaan Merapi, Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan – APEC Gender Focal Point, Agustus 2008.
- Hajiji, Muhammad. 24 November 2019. *Tenda Ramah Perempuan Tangani 246 Kasus Kekerasan Setahun Pascabencana*. (Online), (<https://www.antarane.ws.com>, diakses tanggal 17 Februari 2020)
- Harper, Erica. 2009. *International Law and Standar Applicable in Natural Disaster Situation. Perlindungan Hak-Hak Warga Sipil dalam Situasi Bencana*. Terjemahan. Grasindo bekerjasama dengan Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia, IDLO, Paln, dan World Vision Indonesia.

- Hartini, Nurul. 2011. *Remaja Nangroe Aceh Darussalam Pasca Tsunami*. Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik. Volume 24, Nomor 1 Januari – Maret 2011, Hal. 45-51
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. 2011. *Policy Brief: Kesetaraan Gender*.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Gender dalam Bencana Alam dan Adaptasi Iklim*. Kertas Kebijakan 6. New Brief 6 Indo.Indd. 13 Juni 2011. (Online), (<https://www.kemenpppa.go.id>, diakses tanggal 13 Desember 2020)
- \_\_\_\_\_. 2019. *Pentingnya Memenuhi Hak Anak untuk Bermain melalui RBRA*. 31 Oktober 2019. (Online), (<https://www.kemenpppa.go.id>, diakses tanggal 18 Maret 2021)
- \_\_\_\_\_. 2020. *Buku Panduan Dukungan Psikososial bagi Anak Korban Bencana Alam*.
- Kementerian Kesehatan. 2014. *Buku Pedoman Paket Pelayanan Awal Minimum (PPAM), Kesehatan Reproduksi*. Katalog dalam Terbitan.
- Kementerian PPN/Bappenas. 2013. *Pembangunan Kesetaraan Gender: Background Study RPJMN III (2015-2019)*. Direktorat Kependudukan, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak.
- Kementerian Sosial, UNICEF, Wahana Visi Indonesia. 2015. *Standar Minimum Perlindungan Anak dalam Aksi Kemanusiaan : Kontekstualisasi Indonesia*
- Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 505 Tahun 2019 tentang Penetapan Pedoman Penyelenggaraan Perlindungan Anak dalam Situasi Bencana di Kota Yogyakarta
- Komnas Perempuan. 2006. *Laporan Pelapor Khusus untuk Aceh, sebagai Korban juga Survivor : Pengalaman dan Suara Perempuan Pengungsi Aceh tentang Kekerasan dan Diskriminasi*.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Kondisi Pemenuhan HAM Perempuan di Pengungsian*. Komnas Perempuan. Jakarta
- Koteng, Muhammad Zubedy. *Efektivitas Program Perlindungan Anak Bagi Anak yang Terpisah Pascabencana Tsunami di Aceh*. Volume 1 Nomor 1, Juni 2012, Hal: 67-91
- Mulai dari 2004 hingga 2018 Ini Dia Bencana mengerikan yang Terjadi di Indonesia*. 18 Januari 2019. (Online), (<https://www.radartasikmalaya.com>, diakses tanggal 12 September 2020)
- Mulyadi, Seto. 29 November 2017. *Anak-Anak Penyintas Bencana Alam*. (Online), ([www.mediaindonesia.com](http://www.mediaindonesia.com), diakses tanggal 15 Mei 2021).
- Noviana, Ivo. 2015. *Kekerasan Seksual terhadap Anak: Dampak dan Penanganannya*. Jurnal Sosio Informa Volume 1 Nomor 1, Januari-April 2015, Hal:13-28
- Nurdin, Ridwan. 2018. *Kedudukan Qanun Jinayat Aceh dalam Sistem Hukum Pidana Nasional Indonesia*. Jurnal MIQOT. Vol. XLII No. 2, Juli-Desember 2018.
- Nuriana, Dodi, Binahayati Rusyidi, Muhammad Fedryansyah. 2019. *Mitigasi Bencana Berbasis Sensitive Gender*. Social Work Jurnal. Volume 9, Nomor 2, Hal: 179-194
- Nuruniyah, Siti. 2014. *Evaluasi Pelayanan Kesehatan Reproduksi bagi Pengungsi Rawan Bencana Erupsi Merapi*. Jurnal Ners dan Kebidanan Indonesia. Volume 2, Tahun 2014. Hal. 57 – 61.
- Oxfam International. 2008. *Penanggulangan Bencana yang Peka Gender : Sebuah Perangkat untuk Para Praktisi*. Terjemahan. Oxfam America dan NANBAN Trust. Mumbai
- Penanganan Bencana di Indonesia Perlu Mengacu Piranti Hukum Internasional*. 23 Agustus 2009. (Online), (<https://nasional.kompas.com>, diakses tanggal 12 Februari 2020)

- Perangin-angin, Natanail. 2019. *Kebijakan Pemerintah Kabupaten Karo kepada Anak-Anak Korban Erupsi Gunung Sinabung*. Tesis. Program Magister Ilmu Administrasi Publik. Universitas Medan Area. Medan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 59 tahun 2019 tentang Koordinasi Perlindungan Anak
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 tahun 2014 tentang Pengarusutamaan Gender di bidang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2020 tentang Perlindungan Perempuan dan Perlindungan Anak dari Kekerasan Berbasis Gender dalam Bencana.
- Pratiwi, Dewinta Sari, Eri Radityawara Hidayat, Wisnu Widjaja. 2019. *Manajemen Penanganan Anak di Pengungsian Korban Bencana Erupsi Gunung Sinabung di Provinsi Sumatera Utara*. Jurnal Manajemen Bencana. Volume 5, Nomor 1, Mei 2019. Hal. 33-46
- Priyono, Juniawan. 2006. *Ketidakadilan Gender dalam Penanganan Paska Bencana Gempabumi dan Tsunami 26 Desember 2004 di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam*. Artikel dalam proses editing pada Jurnal Kebencanaan Indonesia. (Online), (<https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net>, diakses pada 5 Juni 2021)
- Program Studi Kajian Gender. 2016. *Perkawinan Anak dalam Perspektif Islam, Katolik, Protestan, Budha, Hindu, dan Hindu Kaharingan: Studi Kasus di Kota Palangkaraya dan Kabupaten Katingan, Provinsi Kalimantan Tengah*. Laporan Penelitian. Sekolah Kajian Strategik dan Global Universitas Indonesia bekerja sama dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. (Online), (<https://www.kemenpppa.go.id>, diakses tanggal 18 Februari 2020)
- Putri, Restu Diantina dan Irma Garnesia. 15 Oktober 2019. *Derita Korban Kekerasan Seksual Penyintas Bencana Palu*. (Online), (<https://www.tirto.id>, diakses tanggal 20 September 2020)
- Rencana Induk Pemulihan dan Pembangunan Kembali Wilayah Pascabencana Sulawesi Tengah. 2018.
- Rijanta R, D. R. Hizbaron, M. Baiquni. 2018. *Modal Sosial dalam Manajemen Bencana*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Rismawati. 2011. *Bertahan Hidup di Pengungsian Kaum Janda Korban Konflik Poso*. Jurnal *Academica*. Fisip Untad. Volume 3, Nomor 1, Februari 2011. Hal: 593-614
- Rusmiyati, Chatarina dan Enny Hikmawati. 2012. *Penanganan Dampak Sosial Psikologis Korban Bencana Merapi*. Jurnal *Informasi*. Volume 7, Nomor 02, Tahun 2012. Hal: 97-110
- Schlein, Lisa. 26 Juli 2018. *Studi : Aksi Kekerasan Seksual dan Berbasis Gender Meningkatkan Pascabencana Alam*. (Online), (<https://www.voaindonesia.com>, diakses tanggal 17 Februari 2020)
- Siregar, Juli Sapitri dan Adik Wibowo. 2019. *Upaya Pengurangan Risiko Bencana pada Kelompok Rentan*. Jurnal *Dialog Penanggulangan Bencana*. Volume 10, Nomor 1, Tahun 2019. Hal: 30-38
- Sucahyo, Nurhadi. 23 Juli 2018. *Perkosaan Anak: Alarm yang Tak Pernah Didengarkan*. (Online), (<https://www.voaindonesia.com>, diakses tanggal 20 September 2020)
- Sulistyaningrum, Woro Srihastuti. 2020. *Capaian Implementasi PPRG Tingkat Nasional*. Kementerian PPN/Bappenas. Workshop Pelaksanaan dan Pengawasan PUG di KKP. Jakarta, 2 Maret 2020.

- Suryadi, Suhardi, dan Leya Cattleya. 2018. *Huntara Setara : Mengambil Pembelajaran dari Pembangunan Huntara untuk Ibu Hamil, Menyusui, Lansia, dan Difabel pada Pascabencana Gempa Lombok*. Gema Alam NTB. Selong.
- Suyanto, Bagong. 2016. *Masalah Sosial Anak*. Edisi Revisi. Cetakan Ketiga. Prenadamedia Group. Jakarta
- Syakur, Ryan A. 2018. *Kerentanan Berbasis Gender pada Situasi Bencana*. (Online), (<http://www.pkbi.or.id>, diakses tanggal 20 September 2020)
- UNICEF. 2013. *Hak Anak dalam Kajian Dampak*. Pedoman untuk Mengintegrasikan Hak Anak dalam Kajian Dampak dan Mengambil Tindakan bagi Anak-Anak. The Danish Institute for Human Rights
- \_\_\_\_\_. *Mencegah Penganiayaan Seksual Pascagempa di Lombok*. 22 Mei 2019. (Online), (<https://www.unicef.org>, diakses tanggal 13 Februari 2020)
- UNPFA. 2005. *Panduan Pencegahan Kekerasan Berbasis Gender (GBV) Masa Kondisi Darurat Kemanusiaan*. Inter-Agency Standing Committee. Geneva
- Widiarini, Anisa, dan Diza Liane Sahputri. 3 Januari 2019. *Bahaya Kekerasan Seksual Perempuan Pascatsunami*. (Online), (<http://www.viva.co.id>, diakses tanggal 21 September 2020)