

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

Pada penelitian terdahulu ini dapat menjadi salah satu acuan peneliti dalam melakukan penelitian ini sehingga peneliti dapat memperkaya teori yang bisa digunakan untuk menganalisis hasil penelitian yang akan dilakukan. Peneliti dalam tinjauan penelitian terdahulu ini mengadopsi 5 penelitian sebagai referensi peneliti untuk memperbanyak ataupun memperkaya bahan kajian pada penelitian peneliti. Berikut ini merupakan penelitian terdahulu berupa skripsi maupun jurnal yang terkait dengan penelitian yang dilakukan peneliti :

**Pertama**, penelitian dari Irvan Rizqian (2021) yang berjudul ‘Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Anak Sebagai Korban Tindak Pidana Kekerasan Seksual Dikaji Menurut Hukum Pidana Indonesia’. Pada penelitian Irvan, beliau menggunakan penelitian dengan pendekatan yuridis dengan menggunakan data primer dan skunder.

Terdapat perbedaan penelitian yaitu antara penelitian Irvan dengan penelitian yang akan diteliti oleh penulis yaitu pada penelitian Irvan membahas terakit upaya perlindungan hukum terhadap anak sebagai korban tindak pidana kekerasan seksual, sedangkan penulis dalam penelitian ini akan mengkaji tentang implementasi kebijakan penanganan

kasus kekerasan seksual di kabupaten Sumenep. Dan pada penelitian terdahulu tersebut menggunakan pendekatan yuridis sedangkan penulis dalam penelitian ini akan menggunakan penelitian kualitatif deskriptif.

**Kedua**, penelitian dari Erinca Febrianti et al, (2022) yang berjudul ‘Analisis Kebijakan Permendikbud Ristek Nomor 30 Tahun 2021 dalam Upaya Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Universitas Muhammadiyah Ponorogo’. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Hasil penelitian tersebut yaitu belum menemukan keputusan atau kebijakan dari pihak universitas Muhammadiyah Ponorogo tentang kekerasan seksual sebagai bentuk implementasi adanya permendikbud ini.

Perbedaan penelitian Erinca dengan penelitian yang akan diteliti oleh penulis yaitu pada penelitian Erinca membahas tentang analisis kebijakan Permendikbud Ristek dalam upaya pencegahan dan penanganan kekerasan seksual di kampus yaitu dalam hal ini didalam kampus Universitas Muhammadiyah Ponorogo. Sedangkan peneliti dalam penelitian ini akan membahas tentang implementasi kebijakan penanganan kekerasan seksual yang ada di Kabupaten Sumenep.

**Ketiga**, penelitian dari Ocha Elishia Berlianis (2023) yang berjudul ‘Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Mesuji Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Kabupaten Layak Anak Dalam Upaya Penanggulangan Kekerasan Seksual Terhadap Anak Dalam Perspektif Fiqh Siyasa.. Hasil dari penelitian Ocha yaitu terkait bagaimana pandangan Fiqh Siyasa

terhadap penimplementasian perda tentang kabupaten layak anak (KLA) yang masih kurang sesuai dengan perspektif islam dikarenakan kurangnya perhatian terhadap penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak.

Perbedaan penelitian Ocha dengan penelitian yang akan diteliti oleh peneliti yaitu terdapat pada objek penelitian. Pada penelitian Ocha membahas terkait implementasi perda terkait KLA dalam penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak, sedangkan penulis dalam penelitian ini lebih berfokus kepada implementasi kebijakan penanganan kasus kekerasan seksual yaitu pada UPTD Perlindungan Perempuan dan Anak yang mana kebijakan itu adalah kebijakan dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

**Keempat**, penelitian dari Anindya, et al, (2020) yang berjudul Dampak Psikologis dan Upaya Penanggulangan Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan. Hasil penelitiannya yaitu mengenai dampak psikologis korban kekerasan seksual yang mengakibatkan korban tersebut mengalami trauma psikologis dan juga menjadi depresi yang menjadikan korban tersebut merasa didiskriminasi dan ingin melupakan keadaan yang pernah dialaminya.

Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang ingin peneliti teliti yaitu pada penelitian terdahulu tersebut menggunakan menggunakan sistem penggabungan atau pencarian data dengan kepustakaan yaitu cara penggabungan atau penelitian data dari jurnal, buku, media masa ataupun sumber sumber lainnya, sehingga data

penelitian yang diambil menggunakan data sekunder, tidak dengan cara turun lapang. Sedangkan peneliti dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan pengumpulan data penelitian menggunakan observasi partisipatif, wawancara, dan dokumentasi. Dan juga perbedaannya terletak dari pembahasan penelitian, yaitu penelitian terdahulu berfokus pada dampak psikologis dan juga upaya penanggulangannya, sedangkan penelitian peneliti terkait bagaimana implementasi penanganan kasus yang dalam hal ini terkait kasus kekerasan seksual yang ada di kabupaten Sumenep.

**Kelima**, penelitian dari MUKHLIS, et al., (2023) berjudul Implementasi Tata Kelola Pemerintahan Dalam Penanggulangan Kekerasan Terhadap Anak Di kabupaten Bintan. Melalui studi literatur dengan metode deskriptif analitik, melalui pengumpulan data dengan melakukan wawancara mendalam dan observasi.

Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang ingin peneliti teliti yaitu terletak pada pembahasannya. Pada penelitian terdahulu membahas terkait implementasi tata kelola pemerintahan kabupaten Bintan yang dalam hasil penelitiannya mendapatkan bahwa penanggulangannya berhasil diimplementasikan, namun masih belum maksimal. Sedangkan peneliti dalam penelitian ini membahas tentang implementasi kebijakan penanganan kasus kekerasan seksual di Kabupaten Sumenep yang dalam hal ini kebijakan itu adalah kebijakan

dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di kabupaten Sumenep.

## **B. Kajian Konsep**

### **1. Konsep Kebijakan**

Kebijakan berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) terdiri dari gagasan atau prinsip yang menjadi landasan kerja perencanaan, pengelolaan, dan strategi. Kebijakan sangat berbeda dengan undang-undang dan peraturan karena undang-undang dapat menentukan perilaku, seperti undang-undang yang mewajibkan pembayaran asuransi kesehatan atau pajak lainnya, dan kebijakan hanya berfungsi sebagai panduan untuk tindakan yang paling mungkin memberikan hasil yang diinginkan. Istilah-istilah ini dapat digunakan untuk pemerintah, perusahaan, dan kelompok swasta.

Winarno (2016) mengatakan bahwasanya secara umum, istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Sifat kebijakan publik dapat diklasifikasikan menjadi beberapa kategori, yaitu *policy demands* (tuntutan-tuntutan kebijakan), *policy decisions* (keputusan-keputusan kebijakan), *policy statements* (pernyataan-pernyataan kebijakan), *policy outputs* (hasil-hasil kebijakan), dan *policy outcomes* (dampak-dampak kebijakan). Setiap kebijakan publik terdapat beberapa tahapan yang ada didalamnya.

Dengan adanya tahapan-tahapan tersebut, maka kebijakan publik yang dibuat harapannya akan mampu mengatasi permasalahan yang ada dengan teratur dan terarah

## **2. Konsep Implementasi Kebijakan**

Ripley & Franklin dalam Winarno (2016), berpendapat bahwa implementasi merupakan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Sedangkan menurut Grindle dalam Winarno (2016) memiliki pandangan tentang implementasi secara umum yaitu tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak suatu pemerintahan. Jadi menurut pengertian diatas implementasi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan setelah adanya perintah dari atasan yang dibentuk dalam suatu kebijakan/ program tertulis dan telah disahkan serta dituangkan menjadi sebuah kegiatan dan memiliki suatu tujuan tertentu.

### **2.1 Sistem Politik David Easton**

Menurut David Easton (1988), Sistem adalah kesatuan seperangkat struktur yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan tertentu. Sistem politik adalah kesatuan (kolektivitas) seperangkat struktur

politik yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan suatu Negara. Berangkat dari pemahaman tersebut bisa dikatakan teori sistem Easton masih memegang *key position* dalam studi politik suatu negara. David Easton memandang sistem politik sebagai tahapan pembuatan keputusan yang memiliki batasan dan dapat berubah sesuai kebutuhan. Model sistem politik sendiri diklasifikasikan oleh Easton menjadi tiga dimensi: polity, olity (process), dan policy (kebijakan). Definisi politik dari ketiga dimensi ini terbukti lebih efektif, terutama untuk memahami realitas politik dalam upaya memberikan pendidikan politik kepada Negara dan masyarakatnya.

Menurut Easton minimal ada tiga hal mendasar yang harus diperhatikan dalam membahas sistem politik (Easton, 1992). Pertama, sistem ditandai dengan adanya saling ketergantungan antarunit yang berada di dalamnya sehingga hal ini menunjukkan adanya koherensi. Kedua, sistem haruslah bersifat netral atau bebas dari pengaruh ideologi. Ketiga, sistem mengacu pada dua hal, co-variance dan ketergantungan antarunit yang membangun sistem. Perubahan salah satu unit dalam sistem akan mempengaruhi unit yang lain dalam sebuah sistem.

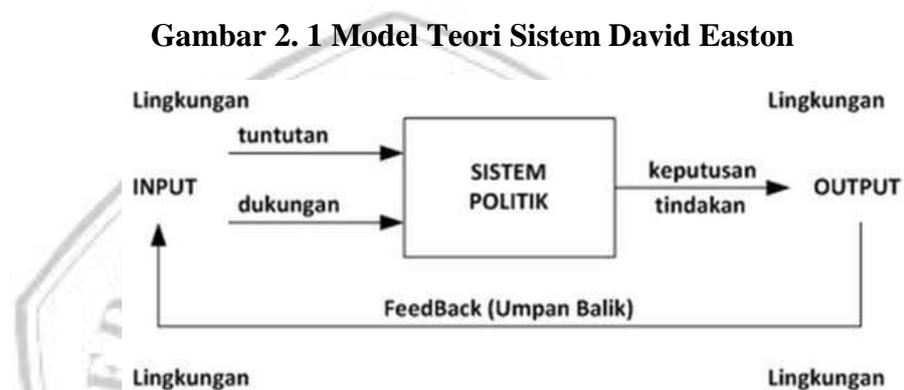
Easton dalam Mas'ood dan MacAndrews (1991) menyebutkan setidaknya ada empat ciri sistem politik yang dapat membedakan sistem politik dengan sistem yang lain. Pertama, ciri identifikasi. Kita harus dapat mengidentifikasi sistem politik untuk dapat membedakannya dengan yang lainnya. Dalam identifikasi ini, setidaknya ada dua hal yang harus diperhatikan, yaitu unit-unit dalam sistem politik dan pembatasan. Dalam politik, unit-unitnya berupa tindakan politik. Adapun mengenai pembatasan, ini perlu diperhatikan ketika kita membicarakan sistem politik dengan lingkungan.

## **2.2 Unsur unsur Dalam Sistem Politik David Easton**

Dalam teori sistem yang dirumuskan oleh David Easton menjelaskan bahwa suatu kebijakan yang dihasilkan merupakan hasil konversi dari input berupa tuntutan maupun dukungan yang diolah secara sistematis oleh sistem politik sehingga menghasilkan keputusan atau tindakan yang disebut output (Easton, 1988). Output yang dihasilkan berupa kebijakan, dapat diterima atau ditolak oleh lingkungan tergantung pada input yang telah dirumuskan sebelumnya. Output yang dihasilkan tersebut tentu tidak terlepas dari campur tangan keberadaan proses politik di dalamnya. Berdasarkan asumsi Easton tersebut, proses dalam setiap sistem

dapat dijelaskan sebagai input dan output yang secara detailnya adalah pengolahan input untuk menjadi output. Input itu sendiri merupakan tuntutan serta aspirasi masyarakat dan juga dukungan dari masyarakat. Input ini kemudian diolah menjadi output, kebijaksanaan, dan keputusan-keputusan, yang akan dipengaruhi oleh lingkungan sosial.

**Gambar 2. 1 Model Teori Sistem David Easton**



Sumber : *Buku Kerangka Analisa Sistem Politik, 1988*

a. Input

Input terdiri atas tuntutan (demands) dan dukungan (support). Perlu adanya manajemen bagi tuntutan. Kelebihan tuntutan akan mengakibatkan beban berlebihan (overload) yang akan mengganggu stabilitas sistem. Perlu ada kontrol terhadap tuntutan, baik melalui institusi, budaya maupun struktural gatekeepers. Selain tuntutan, suatu sistem membutuhkan dukungan. Dukunganlah yang menentukan tuntutan mana yang patut untuk diterima dan diproses lebih lanjut. Dukungan dapat didasari atas ideologi, budaya maupun

nasionalisme. Dukungan juga dapat timbul karena adanya konflik dan ancaman.

Input dalam bentuk tuntutan dan dukungan menjadi masukan sistem politik. Tuntutan dapat datang dari dalam sistem itu sendiri (tuntutan internal) sebagai akibat dari keinginan untuk mengubah hubungan-hubungan politik dari para anggotanya sendiri. Juga dari luar sistem (tuntutan eksternal) yang datang dari masyarakat atau berasal dari sistem-sistem lain dapat berupa pengaruh ekologi, sistem ekonomi, sistem kebudayaan, sistem kepribadian, struktur sosial, dan sistem kependudukan.

Input berupa tuntutan tersebut akan berubah menjadi isu yang akan diproses menjadi kebijakan apabila memperoleh dukungan yang memungkinkan. Dukungan itu dapat berupa pernyataan terbuka dan tegas atau dalam bentuk keadaan pikiran. Sementara itu, efektivitas dukungan terkait dengan tiga hal, yaitu komunitas politik, rezim, dan pemerintah.

Easton mengatakan tidak ada sistem politik yang dapat berjalan tanpa dukungan anggotanya terhadap keberadaan kelompok yang berusaha memecahkan perbedaan atau mempromosikan kebutuhan (tuntutan)

melalui tindakan yang penuh damai pada umumnya. Artinya dukungan tidak akan efektif tanpa kekuatan dari komunitas politik tertentu yang memungkinkan proses perubahan dari tuntutan menjadi isu sesuatu yang siap untuk diperjuangkan, dapat terjadi.

b. Output

Output dalam konsep Easton merujuk pada hasil keputusan politik yang dihasilkan oleh sistem politik. Tuntutan yang telah diseleksi akan mengalami proses dan hasilnya dapat berupa keputusan, tindakan, maupun kebijaksanaan tertentu (output). Apabila output sesuai dengan yang diharapkan maka akan terjadi pembaharuan dukungan (re-newed supports). Akan tetapi, apabila output yang dihasilkan tidak sesuai maka terjadi erosi dukungan yangakhirnya dapat mengganggu stabilitas sistem. Pihak yang terlibat dalam sistem politik dapat mengetahui kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dihasilkan di output melalui feedback loop. Output harus diinformasikan agar memperoleh tanggapan.

c. Lingkungan

David Easton juga memberikan kontribusi dalam memahami hubungan antara sistem politik dan lingkungan. Menurut Easton, lingkungan termasuk dalam

kategori "input" atau masukan dalam sistem politik. Easton berpendapat bahwa sistem politik menerima masukan dari lingkungan eksternal, baik dalam bentuk informasi maupun tekanan. Lingkungan eksternal dapat mencakup faktor-faktor seperti geografis, demografi, ekonomi, sosial, dan budaya yang mempengaruhi sistem politik. Lingkungan memainkan peran penting dalam membentuk agenda politik dan menentukan isu-isu yang menjadi perhatian dalam sistem politik. Lingkungan dapat mempengaruhi preferensi dan kepentingan kelompok-kelompok di dalam masyarakat, serta memengaruhi kebijakan yang dihasilkan oleh sistem politik.

### **3. Kebijakan Penanganan Kekerasan Seksual**

Penanganan kekerasan seksual perempuan dan anak adalah tujuan internasional yang ingin dicapai pada tahun 2030. Perlindungan perempuan dan anak termasuk kedalam *Sustainable Development Goals* (SDGs) atau Tujuan Pembangunan Berkelanjutan yang merupakan agenda yang terkandung dalam dokumen *Transforming our World : The 2030 Agenda for Sustainable Development* disepakati dalam pertemuan puncak di PBB pada 25-27 November 2015.

Deklarasi SDGs ditandatangani oleh 193 negara anggota PBB - termasuk Indonesia. SDGs terdiri dari 17 goals dan 169 target.

Adapun program SDGs dilaksanakan selama periode 2016-2030, terdiri dari 17 tujuan, meliputi area kemiskinan, kesehatan, pendidikan, kesetaraan gender, sanitasi, permukiman, energi, pertumbuhan ekonomi, infrastruktur, perubahan iklim, sumber daya alam dan kemitraan global. Terkait pada penanganan kebijakan kekerasan seksual perempuan dan anak ini terdapat pada Tujuan 5 pada SDGs yakni : Mencapai keadilan gender dan pemberdayaan bagi semua perempuan dan anak perempuan

Bangsa Indonesia sudah selayaknya memberikan perhatian terhadap perlindungan bagi korban kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak karena amanat Undang Undang Dasar 1945 Pasal 28G dan Pasal 28I yang berisi sebagai berikut :

UUD 1945 pasal 28 G :

‘hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia lain dan berhak memperoleh suara politik dari negara lain’

UUD 1945 pasal 28 I :

‘Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.’

Selain terdapat pada Undang Undang Dasar 1945, lebih rinci menurut undang – undang nomor 35 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang – undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, kekerasan terhadap anak adalah setiap perbuatan terhadap anak yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, psikis, seksual, dan/ pelantaran, termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan dengan cara melawan hukum.

Pemerintah pusat, pemerintah daerah dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus pada perempuan dan anak. Perlindungan khusus tersebut berupa perlindungan yang diterima oleh anak dalam situasi dan kondisi tertentu untuk mendapatkan jaminan rasa aman terhadap ancaman yang membahayakan diri dan jiwa dalam tumbuh kembangnya. Undang–undang nomor 35 tahun 2014 ini mempertegas tentang perlunya pemberatan sanksi pidana dan denda bagi pelaku kejahatan seksual yang bertujuan untuk memberikan efek jera, serta mendorong adanya langkah konkrit untuk memulihkan kembali fisik, psikis dan sosial anak. Hal tersebut perlu dilakukan untuk mengantisipasi anak (korban kejahatan) dikemudian hari tidak menjadi pelaku kejahatan terhadap anak (terutama pelaku kejahatan seksual) diperiksa di persidangan, ternyata sang pelaku dulunya juga pernah mengalami (pelecehan seksual) sewaktu sang pelaku masih

berusia anak, sehingga sang pelaku terobsesi untuk melakukan hal yang sama sebagaimana yang pernah dialami.

Selain itu terdapat juga Pidana Kekerasan Seksual (TPKS) yang akhirnya disahkan pada 12 April 2022 dan disahkan dalam UU No 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS) yang membawa konsekuensi transformatif, tidak saja pada aspek substantif, tetapi juga struktur dan kultur. Undang - undang ini mulai direncanakan oleh Komnas Perempuan pada tahun 2012 lalu karena Indonesia dianggap mengalami kedaruratan pada kasus kekerasan seksual.

Isi dari UUTPKS ini yaitu diantaranya memberikan kemudahan bagi korban untuk melapor, adanya tindak pidana untuk pemaksaan perkawinan, dana ganti rugi untuk korban, memberikan perlindungan dengan sebaik – baiknya ntuk korban dan semua perilaku pelecehan seksual baik fisik maupun verbal dinyatakan sebagai kekerasan seksual. UUTPKS dalam aspek struktur merupakan produk politik hukum yang dalam implementasi nya bersifat multi-stakeholder, baik pada tingkat pusat maupun daerah.

Kementrian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) membuat sebuah kebijakan dalam menangani kasus kekerasan seksual pada perempuan dan anak. Hal ini tertuang dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PERMENPPPA) No 4 Tahun 2018 tentang pedoman pembentukan

Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak di seluruh wilayah Indonesia.

