

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

*United Nations International Children's Emergency Fund* atau UNICEF merupakan organisasi internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). UNICEF didirikan pertama kali pada tanggal 11 Desember 1946 dan bermarkas di New York, Amerika Serikat. Dana organisasi ini berasal dari sumbangan sukarela pemerintah-pemerintah dan pribadi-pribadi (donatur yang mempunyai harta melimpah) di seluruh dunia. Dengan bantuan lebih dari 7000 orang yang bekerja di 158 negara, membantu membangun sebuah dunia yang menghargai hak-hak anak. UNICEF bekerja di seluruh dunia untuk menanggulangi kemiskinan, kekerasan, wabah penyakit, dan diskriminasi.<sup>1</sup>

UNICEF sendiri bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesehatan anak-anak serta ibu-ibu, memastikan bayi-bayi mempunyai awal hidup yang baik, memajukan pendidikan bagi anak-anak perempuan, melindungi anak-anak dari wabah penyakit dan menjaga kesehatan mereka khususnya di negara-negara berkembang.

---

<sup>1</sup> UNICEF: Pengertian, Tujuan, Kapanjangan UNICEF dari <http://www.pengertianahli.com/2015/02/unicef-pengertian-tujuan-kepanjangan.html> diakses pada 27 Mei 2017

UNICEF juga berusaha mencegah penyebaran HIV/AIDS di kalangan generasi muda dan mencoba mengurangi penderitaan akibat bencana alam dan peperangan.<sup>2</sup>

UNICEF pertama kali membantu Indonesia pada tahun 1948, saat itu sedang terjadi kekeringan panjang di Lombok. Sementara kerjasama secara resmi baru pada tahun 1950. Pada mulanya, masa awal kemerdekaan, UNICEF berkomitmen untuk memperbaiki harkat dan martabat anak-anak dan perempuan di seluruh nusantara. Pada awal 1960an, UNICEF lebih konsen pada pembangunan pada kesejahteraan anak daripada sekadar bantuan kemanusiaan. Pada tahun 1962, UNICEF melaksanakan program gizi di 100 desa dari delapan provinsi yang ada di Indonesia. Baru pada 1966, Indonesia bergabung lagi dengan PBB dan melakukan perjanjian dengan UNICEF guna melakukan kerjasama yang menguntungkan kedua belah pihak. Bersama mitra-mitranya, UNICEF berhasil membantu mengembangkan dan melobi adopsi Undang-undang Perlindungan Anak 2002. Undang-undang tersebut akan menjadi landasan hukum bagi perlindungan anak-anak di Indonesia.<sup>3</sup>

Salah satu mitra UNICEF di Indonesia ialah Rifka Annisa. Rifka Annisa sendiri berarti “teman perempuan” yang mana adalah organisasi non pemerintah atau *Non-Governmental Organization* (NGO) yang berkomitmen dalam penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Didirikan pada 26 Agustus 1993 yang diinisiasi oleh beberapa aktivis perempuan. Rifka Annisa ini hadir atas keprihatinan melihat banyaknya kekerasan terhadap perempuan, serta budaya patriarki yang sudah sangat mengakar di Indonesia.

---

<sup>2</sup>*Ibid.*

<sup>3</sup>Sejarah Singkat UNICEF di Indonesia dari [https://www.unicef.org/indonesia/id/overview\\_3108.html](https://www.unicef.org/indonesia/id/overview_3108.html) diakses pada 14 April 2017 pukul 17.07 WIB

Dampak budaya patriarki tersebut perempuan rentan mengalami kekerasan fisik, psikis, ekonomi, sosial, maupun seksual.<sup>4</sup> Dalam laman resmi Rifka Annisa,<sup>5</sup> terdapat visi yakni mewujudkan tatanan masyarakat yang adil gender yang tidak mentolerir kekerasan terhadap perempuan melalui prinsip keadilan sosial, kesadaran dan kepedulian, kemandirian, integritas yang baik dan memelihara kearifan lokal. Dengan misi, mengorganisir perempuan secara khusus dan masyarakat secara umum untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan dan menciptakan masyarakat yang adil gender melalui pemberdayaan perempuan korban kekerasan, termasuk di dalamnya anak-anak, lanjut usia, dan difabel, meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat melalui pendidikan kritis dan penguatan jaringan.

UNICEF sebagai bagian dari PBB yang bergerak di bidang anak-anak mencoba melakukan penelitian terhadap kekerasan yang marak sekali terjadi di Indonesia. Dalam penelitian ini, UNICEF bekerjasama dengan Rifka Annisa sebagai NGO dalam negeri Indonesia yang berkecimpung tidak hanya masalah perempuan, namun juga anak-anak. Kerjasama yang dilakukan UNICEF bersama Rifka Annisa adalah upaya untuk mengantisipasi agar kekerasan yang terjadi pada anak dapat berkurang, bukan malah meningkat setiap tahunnya. Hal tersebut yang melatarbelakangi UNICEF berkemauan melakukan kerjasama dengan Rifka Annisa dalam agenda penghapusan kekerasan terhadap anak.

Salah satu hal yang melatarbelakangi kerjasama UNICEF dan Rifka Annisa adalah Kovensi Hak-hak Anak yang disetujui oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 20

---

<sup>4</sup>Sejarah Rifka Annisa dari <http://www.rifka-annisa.org/id/2013-10-04-07-06-57/sejarah> diakses pada 14 April 2017 pukul 17.46 WIB

<sup>5</sup>Visi dan misi Rifka Annisa dari <http://www.rifka-annisa.org/id/2013-10-04-07-06-57/visi-dan-misi> diakses pada 27 Mei 2017

November 1989. Indonesia sendiri telah meratifikasi Kovensi Hak Anak pada tahun 1990, dan setelah itu banyak kemajuan yang ditunjukkan oleh pemerintah Indonesia dalam pelaksanaan konvensi tersebut. Kovensi yaang berisi 54 pasal tersebut mengikat pada negara yang meratifikasi, oleh karena itu negara tersebut harus melaksanakan kewajiban apa yang sudah tertera di dalamnya. Pada dasarnya konvensi tersebut dikelompokkan ke dalam tiga hal. Pertama, mengatur tentang pihak yang berkewajiban menanggung tentan hak yaitu negara. Kedua, pihak penerima hak yaitu anak-anak. Ketiga, memuat tentang bentuk-bentuk hak yang harus dijamin untuk dilindungi, dipenuhi, dan ditingkatkan.<sup>6</sup>

Menurut Nandiyah Abdullah dalam Jurnal Magistra<sup>7</sup> terdapat empat bentuk kekerasan terhadap anak, 1.) kekerasan fisik, 2.) kekerasan psikis, 3.) kekerasan seksual, dan 4.) kekerasan sosial. Pertama, kekerasan fisik merupakan kekerasan yang secara langsung dilakukan dan mudah dideteksi. Kekerasan ini biasanya dipicu oleh perilaku anak yang kurang disukai oleh orang sekitar seperti menangis, rewel, atau nakal. Kedua, kekerasan psikis meliputi ucapan verbal yang kasar, kata-kata kotor, menghardik kepada anak. Biasanya setelah terjadi kekerasan psikis, sang anak akan merasa minder, menarik diri, dan pemalu. Ketiga, kekerasan seksual dapat berupa perlakuan pra kontak seksual antara anak dengan orang yang lebih dewasa atau melalui kontak langsung antara anak dengan orang dewasa. Kekerasan ini kerap terjadi pada anak. Keempat, kekerasan sosial berupa pelantaran dan eksploitasi terhadap anak. Kekerasan ini terjadi ketika lingkungan sosialnya membiarkan atau tidak memperhatikan tumbuh kembang anak, sehingga anak merasa terabaikan. Dari keempat kekerasan di atas, kekerasan fisik yang paling banyak

---

<sup>6</sup>Konvensi Hak Anak dan Aplikasinya di Indonesia dari <http://satunama.org/2201/konvensi-hak-anak-dan-aplikasinya-di-indonesia/> diakses pada 28 Mei 2017

<sup>7</sup>Jurnal Magistra No. 73 Th. XXII September 2010, Nandiyah Abdullah, *Kekerasan Terhadap Anka "Bom Waktu" Masa Depan.*

dialami oleh anak-anak, karena memang paling banyak pelaporan adalah kekerasan fisik yang mana dapat terlihat dengan jelas bekas lukanya.

Menurut Nandiyah, dalam jurnal yang sama, menuliskan beberapa faktor-faktor penyebab tindak kekerasan. Pertama, serangan, hal ini biasanya karena faktor orang yang lain yang melakukannya sehingga orang menjadi merasa terganggu dan agresif. Kedua, frustrasi, hal ini berarti kegagalan dalam mencapai sesuatu. Dalam ilmu psikologi, frustrasi cenderung membangkitkan perasaan agresif. Ketiga, penguatan (*reinforcement*), tindakan kekerasan biasanya merupakan reaksi yang dipelajari dan penguatan merupakan penunjang agresi yang utama. Keempat, imitasi, anak cenderung untuk meniru tindakan yang telah dilihatnya, banyaknya aksi kekerasan dalam media merupakan salah satu faktor, hal tersebut akan diikuti oleh anak. Kelima, norma sosial, anak belajar untuk melakukan kekerasan atau tidak melakukan kekerasan sebagai suatu reaksi kebiasaan terhadap isyarat-isyarat tertentu.

Davit dalam laman Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menuliskan bahwa kekerasan terhadap anak selalu meningkat setiap tahunnya.<sup>8</sup> KPAI sendiri memantau pada 2011 hingga 2014 terjadi kenaikan laporan yang lumayan besar. Pada tahun 2011 terjadi 2178 kasus kekerasan, 2012 terjadi 3512 kasus kekerasan, 2013 terdapat 4311 kasus, dan tahun 2014 ada 5066 kasus kekerasan. Dalam laman yang sama, Maria Advianti, wakil ketua KPAI memaparkan lima kasus tertinggi dengan jumlah kasus per bidang dari 2011 hingga April 2015. Pertama, anak berhadapan dengan hukum tercatat 6006 kasus. Kedua, kasus pengasuhan terdapat 3160 kasus, pendidikan 1764 kasus, kesehatan dan napza 1366 kasus. Dan pronografi serta cybercrime ada 1032 kasus.

---

<sup>8</sup>Davit Setiawan dalam <http://www.kpai.go.id/berita/kpai-pelaku-kekerasan-terhadap-anak-tiap-tahun-meningkat/>

Rilis akhir tahun Komnas Perlindungan Anak<sup>9</sup> (dalam laman *Beritagar.id*), terdapat 21.689.987 aduan pelanggaran hak anak yang tersebar di 33 provinsi dan 202 kabupaten/kota, selama lima tahun terakhir. Dari angka tersebut, 58 persen di antaranya adalah kejahatan seksual.

Di Yogyakarta sendiri terdapat peningkatan yang signifikan terkait kekerasan yang terjadi pada anak walaupun pada tahun-tahun belakangan ini kekerasan tersebut cenderung menurun. Menurut laman *liputan6.com*<sup>10</sup> pada tahun 2011 terdapat 142 pengaduan kekerasan terhadap anak, pada tahun 2012 terdapat 265 pengaduan, pada 2013 terdapat kenaikan yang sangat signifikan yakni 691 pengaduan, pada 2014 terjadi penurunan walaupun hanya sedikit yakni 642 pengaduan, dan pada 2015 terdapat 626 pengaduan.

Pemaparan data dan fakta di atas sangatlah miris baik secara umum (nasional) maupun secara khusus (Yogyakarta), itu terbukti dengan banyaknya kekerasan terhadap anak. Oleh karena itu, hal tersebut menarik minat saya untuk mengetahui lebih lanjut kerjasama yang dilakukan oleh UNICEF dan Rifka Annisa dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap anak.

## B. Rumusan Masalah

---

<sup>9</sup>Fikri pada 23 Desember 2015 dalam <https://beritagar.id/artikel/berita/darurat-kekerasan-anak-jumlah-kasus-terus-meningkat>

<sup>10</sup><http://regional.liputan6.com/read/2563567/yogyakarta-cegah-kekerasan-anak-dengan-sigrak> diakses pada Kamis, 8 Juni 2017

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah yang diambil: Bagaimana program kerjasama yang dilakukan oleh UNICEF dan Rifka Annisa dalam penghapusan kekerasan terhadap anak di Yogyakarta?

### C. Kerangka Teori

Untuk membantu memahami dan mengetahui tentang kerjasama UNICEF dan Rifka Annisa dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap anak, maka dari itu kerangka dasar berpikir yang akan digunakan adalah konsep *Global Governance* dan konsep *Non-Governmental Organization* (NGO).

#### 1. Konsep *Global Governance*

Pada tahun 1990-an, *global governance* muncul sebagai wacana baru bagi dunia internasional. Hal ini dikarenakan *global governance* menjadi bahasan sentral dalam buku yang disunting James N. Rosenau dan Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: order and change in world politic*, yang dipublikasikan pada tahun 1992. Gagasan tersebut sebenarnya menuai kontra, dikarenakan *global governance* merupakan konsep yang sangat luas dan belum tereksplorasi, sehingga miskin legitimasi untuk menjadikannya sebagai sebuah konsep yang definitif.<sup>11</sup>

Gagasan *global governance* ini berjaln dengan globalisasi, sehingga memunculkan dua fenomena sekaligus. Pertama, menguatnya aktor-aktor *non-state* sebagai pusat kekuasaan baru dalam interaksi hubungan internasional. Kedua, munculnya persoalan-persoalan yang baru dan berdampak sangat luas

---

<sup>11</sup> Budi Winarno mengutip dalam James N. Rosenau dan Ernst-Otto Czempiel, 1992. *Governance without Government: order and change in world politic*, New York: Cambrige University Press.

dan itu diluar dari kemampuan sebuah negara dalam mengatasinya.<sup>12</sup> Oleh karena itu, melemahnya peran negara dalam menyelesaikan suatu permasalahan global menjadi titik tolak yang harus melibatkan semua aktor. Hal tersebut tentunya menimbulkan pertanyaan, terkait krisis otoritas siapakah yang kemudian berhak mengatur dan mengambil keputusan tentang suatu masalah. Hal tersebutlah yang mendorong perlunya sebuah konsep *global governance*.<sup>13</sup>

Dalam *global governance*, negara pemerintah bukan lagi menjadi aktor tunggal dalam hubungan internasional, namun mencangkup lebih luas lagi. Pada dasarnya *global governance* memberikan ruang agar *governance* tidak hanya dikelola oleh satu tingkat saja, yakni negara, namun juga terdapat elemen lainnya dalam pengelolaannya. *global governance* bisa berbentuk formal yang memiliki perangkat hukum serta institusi untuk mengatur beragam aktor internasional seperti negara, *NGOs*, sektor privat seperti *multi-national corporation* (MNC), *civil society*, bahkan juga bisa individu.

Dalam bentuk informal, *global governance* juga dapat dijalankan. Semisalkan dalam bentuk pertemuan yang bersifat temporal (seperti koalisi). Dalam tataran global, banyak pertemuan-pertemuan membahas isu yang baru-baru muncul, seperti isu lingkungan, isu HAM, AIDs, imigran, penjahat perang, dan masih banyak lainnya, yang mana isu tersebut tidak bisa diselesaikan hanya dengan entitas tunggal, namun juga memerlukan keterlibatan semua aktor baik itu *NGOs*, *civil society*, dan bahkan individu.

---

<sup>12</sup> Budi Winarno. 2014. *Dinamika Isu-isi Global Kontemporer*. Jakarta: CAPS. Hal: 283.

<sup>13</sup> *Ibid.* Hal:286.

Kekerasan terhadap anak merupakan isu global yang sudah lama terjadi namun belum mampu ditangani oleh negara. Alhasil memerlukan aktor-aktor yang dirasa memang fokus dalam penanganan kekerasan terhadap anak. UNICEF, sebagai badan di dalam PBB yang fokus terhadap anak bekerjasama dengan Rifka Annisa, sebuah NGO yang berada di Indonesia untuk mengurangi, bahkan menghapuskan kekerasan terhadap anak di Yogyakarta. Ini merupakan bentuk dari implementasi konsep *global governance* yang merupakan dampak dari globalisasi. Hal tersebut seiring dengan arti dari *global governance* itu sendiri yang berarti sebuah gerakan yang berusaha mengintegrasikan para aktor transnasional dengan tujuan untuk mengambil keputusan atau menyelesaikan suatu masalah.

## 2. Konsep *Non-Government Organization* (NGO)

Pada saat ini, negara bukan lagi sebuah aktor tunggal dalam hubungan internasional. Selain negara, ada *Multi-National Corporation* (MNC), *Non-Government Organization* (NGO), bahkan individu juga bisa dibilang aktor hubungan internasional. Munculnya NGO adalah reaksi dari masyarakat yang kurang terakomodir pendapatnya kepada negara, serta melemahnya lembaga-lembaga negara termasuk partai politik dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap masyarakat.<sup>14</sup>

NGO secara umum diartikan sebagai sebuah organisasi yang didirikan oleh perorangan atau sekelompok orang yang secara sukarela memberikan pelayanan terhadap masyarakat umum tanpa bertujuan untuk mendapatkan

---

<sup>14</sup>Martharia Putri, 2014, jurnal Kebijakan dan Pembangunan; *Role of NGO dan CBO dalam Penguatan Pengarusutamaan Gender*.

keuntungan dari kegiatan yang mereka selenggarakan. NGO memiliki karakteristik yang bercirikan non-partisipan, tidak mencari keuntungan ekonomi, bersifat sukarela, dan bersendi pada gerakan moral.<sup>15</sup>

David Korten merinci mengenai perkembangan NGO<sup>16</sup>. Korten membagi menjadi empat generasi NGO berdasarkan strategi yang dipilihnya. Pertama, NGO mengambil peran utama dalam mengatasi persoalan masyarakat yang menyanggah masalah kesejahteraan sosial. Dalam hal ini, NGO ini berfokus pada bencana alam, perang, masyarakat miskin. Pada dasarnya NGO ini lebih pada membantu persoalan masyarakat secara langsung. Generasi ini disebut *relief and welfare*. Kedua, NGO yang memusatkan perhatian agar masyarakat mampu memenuhi kebutuhannya sendiri. Pada intinya adalah penyadaran dan pemberdayaan yang diperuntukkan untuk masyarakat agar mampu untuk berkembang dan tidak menyalahkan orang lain, sehingga lebih percaya diri. Generasi ini disebut *small scale, self reliance, local development*, generasi ini melihat permasalahan yang lebih komprehensif dan imparial.

Ketiga, permasalahan lokal yang tidak dapat dipisahkan dari permasalahan regional atau nasional, oleh karena itu perlunya perbaikan secara struktural dari entitas tertinggi suatu negara, yakni pemerintah. Fokus NGO ini adalah pembangunan berkelanjutan yang sifatnya regional maupun nasional, dan menawarkan alternatif pembangunan dengan cara berkolaborasi dengan pemerintah sebagai pemangku kebijakan. NGO ini disebut generasi

---

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup>LSM dan Potret Buram Gerakan Civil Society oleh Abdus Salam As'ad dari [http://www.kompasiana.com/bangsalamonly.blogspot.com/lsm-dan-potret-buram-gerakan-civil-society\\_54f80f8ba3331163648b48cf](http://www.kompasiana.com/bangsalamonly.blogspot.com/lsm-dan-potret-buram-gerakan-civil-society_54f80f8ba3331163648b48cf) diakses pada 30 Mei 2017

*Sustanaible System Development*. Keempat, NGO disebut sebagai generasi *people movement*, generasi ini berupaya agar terjadi transformasi struktural sosial dalam masyarakat dan disetiap sektor pembangunan yang berimplikasikan terhadap kehidupan masyarakat, dan tujuannya adalah terciptanya masyarakat yang lebih baik.

Philip Eldridge membagi gerakan NGO menjadi dua kategori yaitu NGO pembangunan dan NGO mobilisasi.<sup>17</sup> Gerakan NGO pembangunan adalah dengan melakukan program-program pembangunan dengan masyarakat secara konvensional, seperti irigasi, pertanian, peternakan, perikanan, pusat kesehatan, serta pembangunan ekonomi. Sedangkan NGO mobilisasi lebih pada pemusatan pada mobilisasi rakyat miskin terkait isu-isu yang sedang marak terjadi seperti isu lingkungan, status kaum perempuan, hak-hak hukum dalam status kepemilikan tanah, serta orang yang tidak memiliki tempat tinggal.

Rifka Annisa merupakan NGO yang bergerak dibidang kesetaraan gender, kasus anak-anak bahkan juga lanjut usia. Oleh karena itu, menurut Philip, Rifka Annisa dapat pula dikategorikan sebagai NGO mobilisasi. Salah satu upaya yang dilakukan Rifka Annisa adalah bekerjasama dengan UNICEF untuk menghapuskan ataupun mengurangi kekerasan pada anak di Yogyakarta.

#### D. Hipotesa

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, serta menimbang kerangka teori yang digunakan, maka penulis mencoba untuk mengambil

---

<sup>17</sup> Mansour Fakih. *NGOs In Indonesia*. (1991). Occasional Paper Series on Non-Govermental Organizations

kesimpulan sementara bahwa kerjasama UNICEF dan Rifka Annisa berlangsung dalam mekanisme UNICEF sebagai *global governance* yang mengelola isu kekerasan terhadap anak di Negara sedang berkembang.

## E. Metode Penelitian

### 1. Metode Pengumpulan Data

- a. Mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan judul penelitian
- b. Menghimpun data-data dari jurnal, artikel, surat kabar, dan *browsing* ke situs-situs terkait melalui internet.

### 2. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis deskriptif, dimana data-data dan fakta-fakta yang diperoleh akan dianalisis oleh teori dengan sistematika agar bisa mengorelasikan di antara fakta-fakta tersebut.

### 3. Wawancara

Mencari sumber data primer dengan cara mewawancarai sang peneliti yang berhubungan langsung dengan proses kerjasama antara UNICEF dan Rifka Annisa agar mendapatkan data dan fakta yang sesuai.

## F. Tujuan Penelitian

Tujuan penulis melakukan penelitian ini untuk mengetahui mengapa UNICEF berkemauan untuk melakukan kerjasama dengan Rifka Annisa serta apa saja kerjasama yang UNICEF dan Rifka Annisa lakukan dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap

anak tahun 2015-2017. Selain itu juga menjadi bahan referensi bagi para pembaca baik itu akademisi maupun masyarakat pada umumnya yang berkemauan mencari metode cara pencegahan kekerasan terhadap anak.

#### G. Jangkauan Penelitian

Jangkauan waktu dalam penelitian skripsi ini terbatas pada tahun 2015-2017, dimana kerjasama antara UNICEF dan Rifka Annisa ini berlangsung.

#### H. Sistematika Penulisan

BAB I merupakan pendahuluan yang berisi Latar Belakang Masalah, Pokok Permasalahan, Kerangka Teori, Hipotesa, Metode Penelitian, Tujuan Penelitian, Jangkauan Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II berisi tentang kiprah UNICEF dalam penanganan kekerasan di Negara Berkembang. Di dalamnya akan dibahas gambaran umum terkait kekerasan anak di dunia. Selanjutnya terdapat bahasan mengenai peran UNICEF di India dan di Indonesia.

BAB III menjabarkan permasalahan kekerasan terhadap anak di Indonesia. Paparan mengenai isu kekerasan terhadap anak, konteks sosial kekerasan terhadap anak dan respon NGO terhadap kekerasan anak.

BAB IV Membahas tentang terbentuknya awal mula kerjasama, model dan cakupan kerjasama, dan mengetahui hasil kerjasama antara UNICEF dan Rifka Annisa dalam penghapusan kekerasan pada anak tahun 2015-2017.

BAB V berisi tentang kesimpulan dari penjelasan yang sudah dibahas dalam beberapa BAB sebelumnya.

