

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Banyaknya persoalan anak masih menjadi perhatian kita semua. Kekerasan terhadap anak sudah banyak yang memperhatikan namun masih sedikit perhatian tertuju untuk masalah anak berhadapan dengan hukum. Masalah anak jalanan juga harus menjadi perhatian. Karena masalah anak jalanan juga sebagai penyumbang permasalahan anak berhadapan hukum. Walaupun tidak semuanya anak yang bermasalah dengan hukum berasal dari anak jalanan, bisa juga berasal dari anak keluarga harmonis.

Sering terjadi anak-anak jalanan ini melakukan tindak kriminal. Mulai dari perkelahian hingga pencurian. Sampai yang terberat adalah pembunuhan. Meskipun Anak berhadapan dengan Hukum tidak hanya anak yang melakukan kejahatan (sebagai pelaku), tetapi juga anak sebagai korban, anak sebagai saksi. Anak berhadapan dengan Hukum tidak hanya berasal dari anak jalanan saja, bisa pula dari anak sekolah yang terdidik ataupun anak rumahan yang dari segi keluarganya harmonis.

Hingga saat ini akumulasi permasalahan yang menghadang kesejahteraan anak belum terpecahkan, kini muncul keprihatinan baru akan nasib anak. Puluhan ribu anak Indonesia berada dalam jeruji besi. Status mereka adalah narapidana, dipenjarakan. Yang membuat lebih memprihatinkan lagi, sebagian besar anak-anak dalam jeruji besi tersebut berada dalam ruangan yang sama dengan penjahat lainnya yang berusia dewasa.

Dalam menyiapkan generasi penerus bangsa, anak, merupakan asset utama. Tumbuh kembang anak sejak dini adalah tanggung jawab keluarga, masyarakat dan negara. Namun dalam proses tumbuh kembang anak banyak dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik biologis, psikis, sosial, ekonomi maupun kultural, yang menyebabkan tidak terpenuhinya hak-hak anak. Untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi anak telah disahkan Undang-Undang Perlindungan Anak, yaitu; Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 yang bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar anak dapat hidup, tumbuh berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas berahlak mulia dan sejahtera sesuai Pasal 3 Undang-Undang Perlindungan Anak.

Salah satu bentuk perlindungan yang diberikan kepada anak yang sangat rentan untuk terlibat atau dilibatkan dalam kenakalan atau suatu perbuatan melanggar hukum adalah perlindungan khusus terhadap anak yang berhadapan dengan hukum (ABH). Anak yang Berhadapan dengan Hukum melibatkan anak dalam proses hukum, melalui suatu peradilan khusus (sistem peradilan formal) berdasarkan Undang-Undang No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak.

Hal yang tak terelakkan bagi keterlibatan anak sebagai pelaku adalah terjadinya penyidikan, penangkapan, penahanan dan pemenjaraan yang mengakibatkan trauma dan berpengaruh buruk terhadap masa depan anak.

Berkaitan dengan hal tersebut dalam penanganan Anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH), Konvensi Hak Anak (*Convention on The Rights of The Child*), yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan Keppres No. 36 Tahun 1990 menyebutkan bahwa : "*Proses hukum dilakukan sebagai langkah terakhir dan untuk masa yang*

paling singkat dan layak” dan dalam hal ini implementasinya telah dipertegas dan di dukung oleh Ketua Mahkamah Agung Prof. Bagir Manan yang menyatakan bahwa untuk pemidanaan anak agar dihindarkan dari penjara anak.¹ Dalam Pasal 64 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyebutkan: ayat (2) mengatakan; ”bahwa Perlindungan khusus bagi Anak yang Berkonflik dengan Hukum, dilaksanakan melalui:

1. Perlakuan atas anak secara manusiawi sesuai dengan martabat dan hak-hak anak;
2. Penyediaan petugas pendamping khusus anak sejak dini;
3. Penyediaan sarana dan prasarana khusus;
4. Penjatuhan sanksi yang tepat untuk kepentingan yang terbaik bagi anak;
5. Pemantauan dan pencatatan terus menerus terhadap perkembangan anak yang berhadapan dengan hukum;
6. Pemberian jaminan untuk mempertahankan hubungan dengan orang tua atau keluarga, dan
7. Perlindungan dari pemberitaan identitas melalui media massa dan untuk menghindari labelisasi.

Ayat (3) mengatakan: “Perlindungan khusus bagi anak yang menjadi korban tindak pidana dilaksanakan melalui:

1. Upaya rehabilitasi, baik dalam lembaga maupun di luar lembaga;
2. Upaya perlindungan dari pemberitaan identitas melalui media massa dan untuk menghindari labelisasi;
3. Pemberian jaminan keselamatan bagi saksi korban dan saksi ahli, baik fisik, mental, maupun sosial, dan

¹ Kompas, Opini, November, 2007

4. Pemberian aksesibilitas untuk mendapatkan informasi mengenai perkembangan perkara.

Proses pidana dalam sistem Peradilan Formil yang dialami anak akan lebih banyak berpengaruh buruk pada masa depannya. Anak yang terlibat dan dilibatkan dalam proses hukum tadi akan menjalani penyidikan, penahanan, sampai pemidanaan.

Pemikiran baru mengenai Penanganan ABH melalui proses hukum dalam sistem peradilan formil dilakukan oleh alat penegak hukum, seperti Kepolisian, Kejaksaan, Hakim, Departemen Hukum dan HAM (Rutan, LAPAS, BAPAS), yang dimungkinkan proses hukum tersebut dapat dialihkan dengan penanganan dan pembinaan alternatif dengan cara mencari solusi penyelesaian yang terbaik bagi anak sebagai pelaku. Dengan sistem ini penyelesaian (proses hukum) masalah anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) melibatkan juga korban, masyarakat serta orang tua pelaku dan orang tua korban dalam mencari solusi untuk memperbaiki, rekonsiliasi dan rasa adil serta puas bagi semua pihak.

Membahas tentang kejahatan seakan selalu ada dan tidak pernah ada habis-habisnya, setiap hari selalu saja terjadi tindak pidana kriminal dan setiap media massa di tanah air bahkan mempunyai ruang khusus untuk melaporkan aneka kriminalitas yang terjadi. Di Jakarta saja sebagai contoh, bahwa angka kriminalitas menurun, akan tetapi secara kualitas justru mengalami peningkatan² yang diindikasikan dengan maraknya kejahatan dengan senjata api dan penyerangan terhadap polisi. yang dimaksud dengan mengalami peningkatan kualitas di sini, adalah tingkat bahaya dan kerasnya tindak pidana kriminal yang terjadi namun sudah dilakukan oleh anak

² Manunggal K. Wardaya, 20-22 September 2011, *Makalah disampaikan dalam Konferensi Nasional Hak Asasi Manusia I Serikat Pengajar Hak Asasi Manusia (SEPAHAM)*, di Universitas Surabaya. hlm. 2

yang masih dibawah umur. Dalam pengamatan observasi dan pengalaman peneliti, tindak kejahatan begal dengan senjata tajam sudah mulai banyak dilakukan oleh anak-anak. Bahkan kasus begal ini sempat mencuat kepermukaan pemberitaannya beberapa waktu lalu.

Pelaku kejahatan sekarang ini makin beragam tingkat sosial dan usianya. Akan tetapi yang menjadi keprihatinan adalah kenyataan bahwa jumlah pelaku kejahatan anak di berbagai daerah menunjukkan peningkatan³. Komisi Perlindungan Anak Indonesia menyebutkan bahwa setiap tahun tak kurang dari 6000 anak berkonflik dengan hukum⁴ dan jumlah ini terus bertambah.

Kendati melakukan suatu perbuatan pidana yang sama dengan orang dewasa, seorang anak yang melakukan tindak pidana atau bisa disebut anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) memerlukan penanganan berbeda. Hal ini karena pada dasarnya seorang anak amat memerlukan perlindungan dikarenakan kondisi kejiwaan dan fisik mereka yang belum matang dan masih labil. Anak-anak yang ditempatkan di penjara dewasa mendapatkan pukulan dua kali lebih banyak daripada anak-anak yang di penjara anak. Demikian juga anak-anak yang berada di penjara dewasa 50% lebih besar kemungkinannya untuk diserang dengan senjata ataupun mendapatkan penganiayaan. Mengingat di pundak merekalah masa depan bangsa diletakkan, visi untuk memperbaiki mereka agar kembali ke masyarakat haruslah dikedepankan. Terlebih, perlindungan terhadap anak adalah amanat konstitusi UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh kembang, serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Di tanah air, kondisi penanganan anak yang melakukan tindak pidana amat memprihatinkan. Banyak anak yang berhadapan dengan

³ Manunggal, *Ibid.*,

⁴ Komisi Perlindungan Anak Indonesia, 2009, *Aparat Penegak Hukum Masih Menjadi Pelaku Kekerasan Terhadap Anak*, Refleksi Akhir Tahun 2009, Jakarta., hlm. 78

hukum harus ditahan dalam suatu tempat, tidak sebanding dengan jumlah kapasitas Lembaga Pemasyarakatan Anak yang ada, sehingga tidak mengherankan apabila narapidana anak ada yang dititipkan pada LP dewasa. Hal ini tidak sesuai dengan norma hukum hak asasi manusia yang menghendaki pemisahan, antara narapidana laki-laki, perempuan serta narapidana anak. Tidak dipatuhinya norma hukum ini dengan serius memiliki dampak yang serius pada anak: apabila setelah keluar nanti, mereka akan bertambah jahat setelah menjalani pidana. Hasil pengamatan observasi dan pengalaman di LP Surakarta, menunjukkan bahwa lembaga pemasyarakatan adalah tempat orang justru mempelajari kejahatan, sebuah efek negatif dari prisonisasi.

Sebagai masyarakat tentu kita juga telah dikenalkan berbagai aturan serta kebijakan yang diselenggarakan. Banyak teori yang disuguhkan dalam kegiatan kebijakan tersebut.

Sebagai masyarakat atau publik tentu kita wajib mengetahui tentang adanya teori dari kebijakan publik tersebut, terlebih lagi dengan zaman yang modern ini teori tersebut tidak hanya bisa didapatkan dari media sosialisasi saja, akan tetapi didapatkan langsung mengakses pada situs-situs yang tersedia di internet.

Kebijakan Publik merupakan suatu aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang ada dan berkembang di masyarakat. Kebijakan publik juga merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu maupun untuk melakukan tindakan tertentu.

Dalam kehidupan masyarakat yang ada di wilayah hukum suatu negara sering terjadi berbagai permasalahan. Negara yang memegang penuh tanggung jawab pada kehidupan rakyatnya harus mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut. Kebijakan publik

yang dibuat dan dikeluarkan oleh negara diharapkan dapat menjadi solusi akan permasalahan-permasalahan tersebut.

Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. dalam hal penelitian ini, Pemerintah telah mengambil kebijakan tentang Kota Layak Anak.

Kota Layak Anak merupakan istilah yang diperkenalkan pertama kali oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan tahun 2005 melalui Kebijakan Kota Layak Anak. Karena alasan untuk mengakomodasi pemerintahan kabupaten, belakangan istilah Kota Layak Anak menjadi Kabupaten/Kota Layak Anak dan kemudian disingkat menjadi KLA. Dalam Kebijakan tersebut digambarkan bahwa KLA merupakan upaya pemerintahan kabupaten/kota untuk mempercepat implementasi Konvensi Hak Anak (KHA) dari kerangka hukum ke dalam definisi, strategi, dan intervensi pembangunan seperti kebijakan, institusi, dan program yang layak anak.

Kota Layak Anak dan atau Kota Ramah Anak kadang-kadang kedua istilah ini dipakai dalam arti yang sama oleh beberapa ahli dan pejabat dalam menjelaskan pentingnya percepatan implementasi Konvensi Hak Anak ke dalam pembangunan sebagai langkah awal untuk memberikan yang terbaik bagi kepentingan anak.

Namun yang menjadi pertanyaan apakah unsur 'anak' menjadi pusat fokus pembangunan di kabupaten dan kota. Karena selama ini pemerintahan kabupaten dan kota lebih memusatkan pada bidang ekonomi, politik dan infrastruktur, tanpa mempertimbangkan unsur kepentingan terbaik anak dalam pengambilan keputusan. Hal ini ditandai oleh belum berkembangnya wadah-wadah partisipasi anak yang dibangun di kabupaten dan kota guna mendengarkan dan menyuarakan pendapat dan harapan anak sebagai bentuk partisipasi

anak dalam proses pembangunan. Padahal pembentukan wadah tersebut sudah menjadi perhatian Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Menengah 2004-2009. Meskipun di beberapa kabupaten dan kota sudah ada Forum Anak, akan tetapi forum tersebut masih banyak intervensi orang dewasa.

Permasalahan yang timbul dalam kaitannya anak berhadapan dengan hukum berkaitan dengan kebijakan kota layak anak adalah anak yang berhadapan dengan hukum kurang mendapat perlindungan dan perhatian.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk meneliti tentang Anak Berhadapan dengan Hukum serta Kebijakan Kota Layak Anak. Adapun Judul dalam penelitian ini adalah Evaluasi Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta tentang Kota Layak Anak Terhadap ABH (Anak Berhadapan dengan Hukum) Berkaitan mengenai isu Hak Anak.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah atau isu hukum⁵ adalah aspek penting dalam melakukan penelitian hukum. Tanpa adanya isu hukum tidak akan ada penelitian hukum. Pentingnya isu hukum atau rumusan dalam penelitian sebagaimana diungkapkan Peter Mahmud Marzuki, “isu hukum mempunyai posisi sentral di dalam Penelitian hukum sebagaimana kedudukan masalah di dalam penelitian lainnya, karena isu hukum itulah yang harus dipecahkan di dalam penelitian hukum

⁵ Dyah Ochtorina Susanti, *Penelitian Hukum (Legal Resaerch)*, 2014, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 43.

sebagaimana permasalahan yang harus dijawab di dalam penelitian bukan hukum.”⁶

Rumusan masalah atau isu hukum timbul karena adanya dua proposisi hukum yang saling berhubungan satu terhadap lainnya. Hubungan itu dapat berupa fungsional, kausalitas, ataupun yang satu menegaskan yang lainnya⁷.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka penulis fokus permasalahan yang akan diteliti dirumuskan adalah sebagai berikut;

- a. Apakah Kebijakan Sistem Peradilan Pidana Anak telah sesuai dengan Ketentuan Hak Asasi Manusia tentang Pemenuhan Hak-Hak Anak?
- b. Bagaimanakah Evaluasi Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta tentang Kota Layak Anak terhadap ABH (Anak Berhadapan dengan Hukum) Berkaitan dengan Sistem Peradilan Pidana Anak?
- c. Bagaimanakah Evaluasi Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta tentang Kota Layak Anak terhadap ABH (Anak Berhadapan dengan Hukum) Berkaitan Mengenai Isu Pemenuhan Hak-Hak Anak?

C. Tujuan Penelitian

Pada dasarnya setiap penelitian yang dilakukan didasari dengan tujuan yang jelas sebagai motor penggerak untuk mencapai maksud dilaksanakannya penelitian tersebut.

Demikian juga penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut;

⁶ Dyah Ochterina Susanti, *Ibid.*, hlm. 43 lihat juga Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 2010, Prenada Media, Jakarta, hlm 57.

⁷ Dyah Ochterina Susanti, *Loc.Cit.*, hlm.45., lihat juga Peter, *Loc. Cit.*, hlm. 57, 82-85.

a. Tujuan obyektif

- i. Untuk meluruskan dan menjaga konsistensi keilmuan, norma dasar, teori-teori, hukum dan kebijakan publik terutama dibidang Hak Asasi Manusia dan Hak Anak.
- ii. Untuk mengevaluasi kebijakan Pemerintah Kota Surakarta tentang Kota Layak Anak Mengenai Anak Berkonflik dengan Hukum Berkaitan mengenai isu Hak Anak.
- iii. Untuk memahami dan mencari jawaban tentang permasalahan Anak Berkonflik dengan Hukum.

b. Tujuan subyektif

- i. Untuk memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh gelar Pasca Sarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- ii. Untuk menambah kemampuan penulis dalam meneliti dan menganalisa serta kemahiran menulis sesuai dengan bidang ilmu yang digeluti penulis.

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang akan penulis laksanakan, penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat sebagai berikut:

a. Manfaat teoritis

- i. Memperluas pengetahuan dan perkembangan dibidang ilmu hukum pidana anak, hak asasi manusia serta kebijakan publik.

- ii. Memberikan pandangan penelitian dan kajian lebih lanjut untuk penelitian berikutnya serta menambah teori atau konsep dalam perumusan kebijakan tentang anak terutama anak berhadapan dengan hukum.

b. Manfaat praktis

- i. Sebagai bahan masukan bagi para praktisi hukum dalam menghadapi permasalahan dibidang pemidanaan anak dan hak asasi anak.
- ii. Menjadi bahan konsep dan kajian bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan dan memenuhi hak anak terutama anak berhadapan dengan hukum.
- iii. Memberikan manfaat praktis sebagai nilai tambah dalam memecahkan masalah bila terjadi permasalahan serupa.

