

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Pidana Anak

Proses peradilan terhadap anak yang melakukan tindak pidana harus dibedakan dari peradilan terhadap orang dewasa. Dengan kata lain, anak yang melakukan tindak pidana harus mendapat perlakuan khusus selama proses peradilannya. Perlakuan khusus tersebut harus sudah dimulai sejak anak tersebut mulai dikenalkan pada proses peradilan pidana, yakni mulai dari penyidikan sampai dengan pemeriksaan di pengadilan. Sebagaimana telah diatur secara tegas dalam ketentuan-ketentuan yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak. Menurut ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 ditegaskan bahwa penyidik wajib memeriksa tersangka anak dalam suasana kekeluargaan, meminta pertimbangan atau saran dari pembimbing kemasyarakatan, dan proses penyidikan terhadap anak nakal wajib dirahasiakan. Demikian pula pada tahap penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan harus dilakukan dengan mengacu pada perlindungan dan kesejahteraan anak.

Beberapa prinsip *fundamental* terkait anak yang melakukan tindak pidana sebenarnya telah dituangkan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peradilan Anak. Undang-undang tersebut memuat beberapa ketentuan mendasar mengenai proses hukum yang mesti dijalankan terhadap seorang anak yang melakukan tindak pidana. Pengaturan itu antara lain :

1. Seorang anak yang berumur antara 8 tahun dan belum berumur 18 tahun melakukan tindak pidana, sementara

ia baru diajukan ke pengadilan setelah berusia 18 tahun, maka ia tetap diajukan ke pengadilan anak, sepanjang anak tersebut belum berusia 21 tahun;

2. Sidang pengadilan anak dilakukan secara tertutup dan hanya boleh dihadiri oleh anak yang bersangkutan, orangtua atau walinya atau orang tua asuhnya, penasihat hukum dan pembimbing kemasyarakatan atau pihak lain yang diijinkan oleh hakim, akan tetapi putusannya diucapkan terbuka untuk umum;
3. Pidana yang dijatuhkan kepada anak dapat berupa pidana penjara, kurungan, pengawasan atau pidana tambahan berupa pembayaran ganti rugi;
4. Pidana penjara yang dijatuhkan kepada anak adalah $\frac{1}{2}$ dari pidana pokok yang dijatuhkan kepada orang yang dewasa. Jika pidana itu berupa pidana mati atau seumur hidup, maka yang dijatuhkan terhadap anak adalah pidana 10 tahun;
5. Jika seorang anak yang melakukan tindak pidana dan berumur belum 12 tahun, sementara ancaman hukumannya adalah pidana mati atau penjara seumur hidup, maka bagi anak dijatuhkan hukuman :
a. dikembalikan kepada orangtua, atau walinya, atau orangtua asuh dari anak tersebut, b. anak tersebut diserahkan kepada Negara untuk mengikuti Pendidikan dan pembinaan atau latihan kerja, dan c. menyerahkan anak ke lembaga sosial yang dikelola oleh pemerintah atau organisasi kemasyarakatan yang bergerak dalam bidang pendidikan, pembinaan dan latihan kerja.

Perubahan *mind set* mengenai adanya diskresi penegak hukum untuk memperlakukan anak sebagai pelaku kejahatan/pelanggaran sebagaimana layaknya orang dewasa. Dalam konsep HAM, anak digolongkan sebagai *vulnerable groups* bersama dengan kelompok minoritas, difable, perempuan dan manula dan konteks perlindungannya masing-masing. Anak harus selalu dipandang sebagai korban, karena belum memiliki pola pikir dewasa dan masih memiliki disorientasi akan jati dirinya. Sehingga mudah dan rentan untuk terpengaruh budaya-budaya dalam lingkungannya termasuk budaya melakukan kejahatan/pelanggaran dimana dia belum bisa membedakan apakah hal tersebut tindak pidana atau bukan.

Diperlukan perubahan pola pikir mengenai anak yang melakukan tindak pidana kejahatan/pelanggaran, anak harus selalu diposisikan sebagai korban dan bukan pelaku. Hubungan antara pelaku dan korban kejahatan yang oleh Stephen Schafer dinyatakan sebagai teori *criminal-victim relationship* tidak tergambar secara nyata dalam tindak pidana penyalahgunaan narkoba ini.

Menjawab permasalahan tersebut, pendapat dari Sellin dan Wolfgang memberikan kualifikasi jenis-jenis korban kejahatan sebagai berikut⁸:

1. *Primary victimization* adalah korban individual, jadi korban disini adalah korban perorangan bukan korban kolektif atau kelompok;
2. *Secondary victimization*, maksud dari korban dengan bentuk seperti ini adalah, korbannya badan hukum atau kelompok;

⁸ Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana Umum dan Khusus Indonesia*, 2004, Alumni, Bandung, hlm. 114

3. *Tertiary victimization* yang menjadi korban adalah masyarakat luas, boleh juga dikatakan, bahwa korbannya abstrak dan tidak berhubungan langsung dengan kejahatan;
4. *Mutual victimization*, yang menjadi korban adalah pelaku sendiri, korban tidak menyadari bahwa dirinya adalah korban dari kejahatan yang dilakukannya sendiri;
5. *No victimization*, istilah *no victimization* bukan berarti tidak ada korban. Akan tetapi tidak dapat segera diketahui keberadannya atau posisinya sebagai korban.

Berbeda dengan Sellin dan Wolfgang, menurut Stephen Schafer memiliki kriteria tersendiri dalam membagi korban kejahatan. Pembagian menurut Stephen Schafer adalah sebagai berikut⁹:

1. *Unrelated victims* adalah mereka yang tidak ada hubungan dengan si pelaku dan menjadi korban karena potensial. Untuk itu dari aspek tanggung jawab sepenuhnya berada di pihak korban;
2. *Provocative victims*, merupakan korban yang disebabkan peranan korban untuk memicu terjadinya kejahatan. Karena itu, dari aspek tanggung jawab terletak pada diri korban dan pelaku bersama-sama;
3. *Participating victims*, hakikatnya perbuatan korban tidak disadari dapat mendorong pelaku melakukan kejahatan. Pertanggung jawaban sepenuhnya berada di tangan pelaku;
4. *Biologically weak victims* adalah kejahatan karena faktor fisik korban. Pertanggungjawabannya terletak pada

⁹ Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana Umum dan Khusus Indonesia*, 2004, Alumni, Bandung, hlm. 115

masyarakat atau pemerintah setempat karena tidak memberi perlindungan kepada korban yang tidak berdaya;

5. *Socially weak victims* adalah korban yang yang tidak diperhatikan oleh masyarakat bersangkutan seperti para gelandangan dengan kedudukan sosial yang lemah. Pertanggungjawabannya terletak pada penjahat atau masyarakat;
6. *Self victimizing victims* adalah korban yang dilakukan sendiri (korban semu). Untuk itu pertanggung jawabannya terletak pada korban sepenuhnya karena sekaligus sebagai pelaku;
7. *Political victims*, adalah korban karena lawan politiknya. Secara sosiologis, korban ini tidak dapat dipertanggungjawabkan kecuali ada adanya perubahan konstelasi politik.

Schafer menyatakan, bahwa korban mempunyai tanggung jawab fungsional yakni secara aktif menghindari untuk menjadi korban dan tidak memprovokasi serta memberikan kontribusi terhadap terjadinya tindak pidana. Kontribusi korban dalam tindak pidana sering disebut dengan istilah *victim precipitation*.

Apabila dihubungkan dengan kedudukan para terdakwa dalam perkara ini, kedudukan mereka tersebut dapat termasuk dalam kategori *mutual victimization* menurut Sellin dan Wolfgang atau *self victimizing victims* menurut Stephen Schafer. Secara normatif, para terdakwa tersebut adalah pelaku, karena memenuhi unsur tindak pidana sebagaimana disyaratkan dalam segi objektif maupun subjektif. Namun dalam perspektif viktimologis, para terdakwa tersebut adalah *mutual victimization* atau *self*

victimizing victims. Pelaku tidak sadar bahwa dia adalah korban dari kejahatannya sendiri, korban berpartisipasi penuh terhadap kejahatan tersebut karena korban adalah pelaku.

Pola pikir hakim harus dibawa kearah rehabilitasi terhadap anak dan bukan penghukuman. Majelis Hakim bisa berupaya melihat perkara ini dari segi sosiologis dimana ada teori dekriminalisasi yang mensyaratkan bahwa apabila kejahatan dilakukan tidak mengakibatkan korban orang lain melainkan diri sendiri (*crime without victim*) maka perbuatan tersebut tidak bisa dikategorikan sebagai kejahatan Leonard Savitz menyatakan, bahwa perbuatan dinyatakan jahat secara hukum apabila memenuhi lima syarat. Kelima (5) syarat tersebut adalah:

- 1) *An act must take place that involves harm inflicted on someone by the actor.*
- 2) *The act must be legally prohibited at the time it is committed.*
- 3) *The perpetrator must have criminal intent (mens rea) when he engages in the act.*
- 4) *There must be a causal relationship between the voluntary misconduct and the harm that result from it.*
- 5) *There must be some legally prescribed punishment for anyone convicted of the act.¹⁰*

Jika Majelis Hakim konsisten dengan maksudnya untuk memberikan kesempatan kepada terdakwa untuk memperbaiki masa depannya, maka seharusnya Majelis Hakim mencoba melakukan eksplorasi kemungkinan adanya upaya rehabilitasi yang dimungkinkan oleh hukum formil yang bisa diterapkan kepada para terdakwa.

Pengawasan terhadap putusan pengadilan. Maka, diperlukan adanya pengawas aktif dalam setiap proses peradilan

¹⁰ Savitz, Leonard, *Dilemmas in criminology*, McGraw-Hill Book, New York 1967 dalam Lilik Mulyadi, *Op.cit.*,

anak (*juvenile justice trial*), entah itu dari pemasyarakatan (BAPAS) atau pengawas independen dari masyarakat sipil (dalam hal ini dapat juga dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat). Pengawas aktif ini akan mencatat pelanggaran dalam proses peradilan pidana anak. Hasil laporan ini dapat diadukan kepada lembaga yang berwenang untuk menangani pelanggaran ini.

Dalam upaya perlindungan anak dan perlindungan proses peradilan yang imparisial (*fair trial*), terdapat dua pintu advokasi.

Pertama, melalui Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI). Pada Pasal 75 Undang-Undang Perlindungan Anak dicantumkan bahwa tugas pokok KPAI ada 2, yaitu:

1. Melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat, melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan terhadap pelanggaran perlindungan anak;
2. Memberikan laporan, saran, masukan dan pertimbangan kepada presiden dalam rangka perlindungan anak.

Mencermati isi pasal tersebut maka tugas KPAI dapat dirinci lebih lanjut sebagai berikut;

- Melakukan sosialisasi dan advokasi tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak.
- Menerima pengaduan dan memfasilitasi pelayanan masyarakat terhadap kasus-kasus pelanggaran hak anak kepada pihak-pihak yang berwenang.

- Melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, dan kondisi pendukung lainnya baik di bidang sosial, ekonomi, budaya dan agama.
- Menyampaikan dan memberikan masukan, saran dan pertimbangan kepada berbagai pihak terutama Presiden, DPR, Instansi pemerintah terkait ditingkat pusat dan daerah.
- Mengumpulkan data dan informasi tentang masalah perlindungan anak.
- Melakukan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan tentang perlindungan anak termasuk laporan untuk Komite Hak Anak PBB (*Committee on the Rights of the Child*) di Geneva, Swiss.
- Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak di Indonesia.

Jika mencermati tugas pokok KPAI di atas, nampak bahwa KPAI dalam hal pelanggaran hak anak memiliki wewenang penyelidikan sebagaimana layaknya KOMNAS HAM. Hasil penyelidikan KPAI dapat diteruskan kepada penyidik untuk diproses lebih lanjut. Pelanggaran yang mungkin terjadi dalam proses peradilan pidana anak antara lain:

- ditahan bersama-sama dengan orang dewasa.
- penyiksaan oleh penyidik Polisi atau petugas Lapas.
- tidak diberikan hak dasarnya; makan, minum, perawatan kesehatan dan pendidikan.

Kedua, pengaduan kepada Komisi Yudisial. Komisi Yudisial memiliki wewenang untuk memeriksa pelanggaran kode perilaku hakim dan berwenang untuk memberhentikan hakim yang

terbukti melanggar pedoman perilaku hakim bersama-sama dengan MA.¹¹

a. Problem Pelaksanaan Peradilan Anak

Pada Tahun 2012 Pemerintah RI telah melakukan perubahan atas Undang-undang No.3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak (PA) dengan Undang-undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan pidana Anak (SPPA). Jika diperbandingkan Undang-undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan pidana Anak dengan Undang-undang No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, maka Undang-undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak lebih komprehensif dalam menempatkan posisi anak dalam hukum. Undang-undang No. 3 Tahun 1997 tentang pengadilan Anak hanya melindungi anak sebagai korban dan tidak bagi pelaku, sebagai pelaku terkadang diposisikan sama dengan pelaku orang dewasa.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dapat dikatakan *komprehensif* oleh karena, di dalam undang-undang ini (SPPA) seluruh Aparat Penegak Hukum dilibatkan untuk turut serta menyelesaikan masalah anak. Semisal bagaimana aparat kepolisian, kejaksaan dan kehakiman terlibat aktif dalam menyelesaikan kasus tanpa harus melalui proses pidana hingga menghasilkan putusan pidana.

Disamping itu, dalam sumber daya manusianya, Aparat penegak hukumnya khususnya penyidik, penuntut umum serta hakim dituntut untuk memahami persoalan anak dengan mengikuti pendidikan pengadilan Anak. Demikian pula dengan advokat yang harus pula dituntut untuk mengetahui persoalan anak. Kemajuan lain dari undang-undang SPPA adalah penahanan sementara anak

¹¹ lihat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

ditempatkan di LPAS¹² dan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap ditempatkan di LPKA¹³. Penempatan lembaga LPAS dan LPKA dimaksudkan agar anak tidak bergabung dengan tahanan orang dewasa. Dengan demikian dapatlah dibandingkan dengan proses penyelesaian yang ada pada Undang-undang Pengadilan Anak (Undang-Undang No.7 Tahun 1999).

Meskipun Sistem Peradilan pidana Anak menggunakan pendekatan system, namun bukan berarti tidak memiliki kelemahan. Dimana kelemahan ini ada bukan hanya dari gagalnya pelaksanaan Keadilan Restoratif maupun Diversi, namun implentasi yang dilakukan oleh pihak-pihak yang terlibat. Dalam proses peradilan anak ini, BAPAS memiliki peran yang cukup besar oleh karena peran BAPAS dari proses penyidikan, penuntutan serta pengadilan harus hadir dalam proses Diversi. Disisi lain faktor penilaian *subjektif* BAPAS juga cukup berpengaruh pada putusan hakim, oleh karena sebelum hakim menjatuhkan putusan terlebih dahulu mendengar dari pendapat BAPAS. Disamping peran yang demikian tidak menutup kemungkinan muncul tindakan-tindakan yang negatif semisal (suap). Tindakan lain adalah adanya pemaksaan agar terjadi proses perdamaian dari pihak Kepolisian dan kejaksaan yang merupakan hasil pendekatan (suap) keluarga pelaku dengan pihak Kepolisian dan kejaksaan. Dan tentunya ketika undang-undang telah berjalan akan nampak masalah-masalah yang menjadi kelemahan dari Undang-undang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Secara khusus, SPPA juga tidak mampu menyelesaikan tentang wansprestasi bagi anak yang telah di *Diversi* sebagai contoh ketika anak 18 tahun yang telah melakukan kejahatan telah

¹² Lembaga Penempatan Anak Sementara adalah tempat sementara bagi anak menunggu selama proses peradilan berlangsung jika anak perlu ditahan.

¹³ Lembaga Pembinaan Khusus Anak adalah lembaga atau tempat anak didik Pemasayarakatan menjalani masa pidananya.

di Diversi namun, ketika ia berumur lebih 18 tahun melakukan kejahatan yang sama terhadap orang yang sama pertanyaannya adalah apakah anak tersebut masih dapat dipertanggung jawabkan untuk diproses dipengadilan anak atau tidak.

SPPA hanya mengenal anak yang ketika melakukan kejahatan belum berumur 18 tahun atau 18 tahun meskipun dalam proses usia anak menjadi dewasa maka anak tersebut tetap diproses di pengadilan anak. Proses yang demikian bukan dilihat dari umur si anak namun dilihat ketika anak melakukan kejahatan ketika itu masih berusia anak.

Pada prinsipnya kasus anak yang berkonflik dengan hukum (ABH) yang dibawa dalam proses peradilan adalah kasus-kasus berat yang sifatnya serius, dan tetap mengedepankan prinsip kepentingan terbaik bagi anak serta proses penghukuman adalah jalan terakhir dengan tetap tidak mengabaikan hak-hak anak. Selain itu, kasus-kasus anak dapat diselesaikan melalui mekanisme non formal yang dilakukan dengan pendekatan *restorative justice* guna memenuhi rasa keadilan bagi korban sehingga kedua belah pihak dapat saling memaafkan dan tidak ada dendam diantara mereka.

b. Perubahan Peradilan Pidana Anak

Salah satu sistem hukum yang saat ini sudah berubah adalah sistem hukum peradilan pidana terhadap anak (sebagai pelaku). Sistem peradilan pidana anak yang dulu diwakili oleh rezim Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak dianggap sudah ketinggalan zaman dan tidak sesuai lagi dengan prinsip-prinsip dan semangat hukum yang berkembang dalam masyarakat kita saat ini, sehingga digantikan dengan rezim

hukum yang baru dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak yang biasa disingkat dengan SPPA, yang secara resmi menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, maka terjadilah perubahan paradigma hukum dalam peradilan pidana anak dari yang dulunya bersifat absolut dan masih menggunakan pendekatan paradigma hukum lama yang selalu mengedepankan bahwa setiap anak yang melakukan perbuatan (pidana) harus dibalas dengan hukuman yang setimpal atau kita kenal dengan istilah "*hak untuk membalas secara setimpal*" (*ius talionis*), dimana pendekatan tersebut tidak jauh berbeda dengan perlakuan terhadap orang dewasa yang melakukan tindak pidana, atau yang kita kenal dengan keadilan *retributive*, berubah dengan pendekatan sistem hukum yang lebih humanis yang lebih mengutamakan pendekatan keadilan restoratif (*restorative justice*) yang menurut Toni Marshal adalah "suatu proses dimana semua pihak yang terlibat dalam suatu tindak pidana tertentu, secara bersama-sama memecahkan masalah bagaimana menangani akibat dimasa yang akan datang". Dalam Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak pendekatan keadilan restoratif (*restorative justice*) dapat kita lihat dalam Pasal 1 angka (6) yang menyebutkan "keadilan restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali kepada pada keadaan semula, dan bukanlah pembalasan".

Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak yang berlaku efektif sejak tanggal 31 Juli 2014 bertujuan untuk menjaga

harkat dan martabat anak dengan pendekatan *restorative justice*, dimana seorang anak berhak mendapatkan perlindungan khusus, terutama perlindungan hukum dalam sistem peradilan pidana. Oleh karena itu, Sistem Peradilan Pidana Anak tidak hanya ditekankan pada penjatuhan sanksi pidana bagi anak pelaku tindak pidana, melainkan juga difokuskan pada pemikiran bahwa penjatuhan sanksi dimaksudkan sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan anak pelaku tindak pidana tersebut. Hal demikian sejalan dengan tujuan penyelenggaraan Sistem Peradilan Pidana Anak yang dikehendaki oleh dunia internasional.

Alasan utama pengganti Undang-Undang tersebut dikarenakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat karena secara komprehensif belum memberikan perlindungan kepada anak yang berhadapan dengan hukum. Dikaji dari perspektif masyarakat internasional terhadap perlindungan hak-hak anak, antara lain terlihat dari adanya Resolusi PBB 44/25 – *Convention on the Rights of the Child (CRC)* (diratifikasi dengan Keppres Nomor 36 Tahun 1990), Resolusi PBB 40/33 – *UN Standard Minimum Rules for the Administrations of Juvenile Justice (The Beijing Rules)*, Resolusi PBB 45/113 – *UN Standard for the Protection of Juvenile Deprived of Their Liberty*, Resolusi PBB 45/112 – *UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyardh Guidelines)* dan Resolusi PBB 45/110 – *UN Standard Minimum Rules for Custodial Measures 1990 (The Tokyo Rules)*. Hal demikian, didasarkan pada pemikiran bahwa anak merupakan amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang memiliki harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya. Anak merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keberlangsungan hidup manusia dan keberlangsungan sebuah Bangsa dan Negara.

Dengan peran anak yang penting ini, hak anak telah secara tegas dinyatakan dalam Pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil amandemen, dimana negara menjamin setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Seorang anak (pelaku) yang diusianya yang masih sangat muda tetapi sudah berani melakukan perbuatan yang melanggar hukum (melakukan tindak pidana), pada dasarnya anak tersebut bukanlah seorang anak yang “jahat” sehingga kita tidak boleh terlalu cepat memberikan label kepada anak tersebut sebagai seorang "penjahat" atau label apa saja yang bisa membuat anak tersebut tidak nyaman dalam berinteraksi sosial, karena pada dasarnya anak tersebut adalah korban dari sebuah sistem sosial yang diakibatkan oleh beberapa faktor seperti faktor lingkungan dan sosial yang tidak sehat, terpengaruh dengan budaya konsumerisme, serta tidak adanya panutan yang positif dalam keluarganya (*broken home*) yang bisa dijadikan panutan si anak dalam menjalani kehidupannya. Dan faktor-faktor tersebutlah membuat si anak yang merasa mulai terkucilkan dan diasingkan oleh lingkungan sosialnya mengambil jalan pintas untuk eksis dengan melakukan berbagai macam tindak pidana, seperti bergabung dengan teman-temannya (yang merasa senasib) membuat suatu komunitas misalnya membentuk "komunitas geng motor". Jauh sebelumnya hal tersebut sudah pernah dikemukakan oleh Separovic yang menyatakan, bahwa: "Ada dua faktor yang menyebabkan terjadinya kejahatan yaitu (1) faktor *personal*, termasuk di dalamnya faktor *biologis* (umur, jenis kelamin, keadaan mental dan lain-lain) dan *psikologis* (agresivitas, kecerobohan, dan keterasingan), dan (2) faktor *situasional*, seperti situasi konflik, faktor tempat dan waktu". Sehingga kedepan, kita

semua (baik penegak hukum, pemerintah, dan masyarakat) harus lebih bijak memperlakukan seorang anak (pelaku) yang berhadapan dengan hukum (melakukan perbuatan pidana) agar bisa diberikan penyelesaian yang terbaik buat si anak, demi kepentingan si anak dalam menjalani kehidupannya;

c. Asas-Asas Pidana Anak

Asas-asas pengadilan anak menurut Undang-Undang No. 3 tahun 1997 tentang Pengadilan Anak¹⁴. yaitu;

1) Adanya Pembatasan Umur Anak.

Yang dapat disidangkan dalam acara pengadilan anak, ditentukan limitatif, yakni 12 tahun hingga 18 tahun, dan belum pernah kawin.

2) Adanya Pembatasan Masalah.

Pengadilan Anak hanya memeriksa perkara anak nakal berdasarkan Pasal 1 angka 2 undang-undang pengadilan anak.

3) Suasana Pemeriksaan Kekeluargaan.

Dalam pemeriksaan baik dari penyidikan sampai persidangan perkara anak diperlukan situasi pemeriksaan yang menimbulkan suasana kekeluargaan. Diharapkan anak dapat mengutarakan perasaannya, peristiwanya, latar belakang kejadiannya, secara jujur, terbuka, tanpa rasa takut.

4) Mengharuskan Splitsing Perkara.

Apabila anak melakukan perbuatan pidana bersama dengan orang dewasa, maka anak tersebut harus disidangkan pada sidang anak dan dipisahkan dari persidangan pelaku dewasa.

¹⁴ Abintoro Prakoso, *Pembaruan Sistem Peradilan Pidana Anak*, 2013, Laksbang Grafika, Yogyakarta, hlm.95-99

5) Ditangani Pejabat Khusus.

Pada perkara anak harus ditangani oleh petugas khusus anak yang mengetahui dan pro anak. seperti; penyidik anak, penuntut umum anak, hakim anak.

6) Diperiksa Hakim Tunggal.

Pada dasarnya persidangan anak diperiksa hakim tunggal, baik ditingkat pertama, banding sampai kasasi.

7) Penahanan Lebih Singkat.

Apabila dibandingkan dengan Penahanan orang dewasa penahanan anak lebih singkat. penahanan diatur dalam Pasal 44 sampai Pasal 50.

8) Diperlukan Kehadiran orang tua/ wali/ orang tua asuh dan Diakuinya Pembimbing Kemasyarakatan.

9) Kehadiran Penasihat Hukum.

Apabila orang tua/ wali wajib hadir demikian pula dapat ditafsirkan bahwa kehadiran penasihat hukum pun juga wajib. sebab kehadiran penasihat hukum sangat urgen eksistensinya dan bersifat imperatif.

10) Hukuman Lebih Ringan.

Pidana penjara untuk anak nakal paling lama setengah dari maksimal orang dewasa dan bila tindak pidana tersebut diancam hukuman mati atau seumur hidup maka pidana penjara yang dapat dijatuhkan adalah maksimal 10 tahun.

Asas-Asas Peradilan Pidana Anak menurut Undang-undang No. 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. yaitu¹⁵;

1) Pelindungan.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 100-102

Pelindungan anak juga meliputi kegiatan yang bersifat langsung dan tidak langsung dari tindakan yang membahayakan anak secara fisik dan/atau psikis.

2) Keadilan.

Keadilan adalah bahwa setiap penyelesaian masalah perkara anak harus mencerminkan rasa keadilan bagi anak.

3) Nondiskriminasi.

Nondiskriminasi adalah tidak adanya perlakuan yang berbeda berdasarkan pada suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya, dan bahasa, status hukumnya anak, urutan kelahiran anak, serta kondisi fisik dan/atau mental.

4) Kepentingan Terbaik bagi Anak.

Kepentingan Terbaik bagi Anak, segala tindakan dan pengambilan keputusan harus menjadi pertimbangan utama.

5) Penghargaan Terbaik bagi Anak.

Penghargaan Terbaik bagi Anak adalah untuk memberikan kebebasan kepada anak dalam rangka mengembangkan kebebasan kepada anak dalam rangka mengembangkan kreatifitas dan intelektualitasnya.

6) Kelangsungan Hidup dan Tumbuh Kembang Anak.

Kelangsungan Hidup dan Tumbuh Kembang Anak adalah hak asasi yang paling mendasar yang wajib dilindungi oleh negara dan siapapun.

7) Pembinaan dan Pembimbingan Anak.

8) Proporsional.

Proporsional dalam segala perlakuan terhadap anak harus memperhatikan batas keperluan, umur, dan kondisi anak.

9) Perampasan Kemerdekaan dan Pemidanaan Sebagai Upaya Terakhir.

Karena pada dasarnya anak tidak dapat dirampas kemerdekaannya kecuali terpaksa guna kepentingan penyelesaian perkara.

10) Penghindaran Pembalasan.

Penghindaran pembalasan adalah menjauhkan upaya pembalasan dalam proses peradilan pidana.

B. Teori Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik dilihat dari pendapat Thomas R. Dye dan James E. Anderson, yakni;¹⁶

1) Menurut Thomas R. Dye kebijakan publik:

“is whatever government choose to do or not to do”, yang berarti, apapun yang dilakukan pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

2) Menurut James E. Anderson kebijakan publik:

“public policy are those policies developed by government bodies and officials.”

Kebijaksanaan negara dapat diartikan sebagai kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah.

¹⁶ Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 18-19 lihat juga Esmi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Swyandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 131

Kedua pandangan di atas diarahkan kepada subyek dari kebijakan itu sendiri yaitu pemerintah, selanjutnya organisasi yang berada di dalamnya berupa badan-badan dan pejabat pemerintah. Pendapat pertama dari Thomas R. Dye menilai bahwa organisasi pelaku yang terlibat dalam suatu kebijakan adalah pemerintah, sedangkan pendapat dari James E. Anderson lebih menekankan kepada organisasi pemerintah dan para pejabatnya.

Kebijakan suatu pejabat atau pimpinan lembaga pemerintahan akan memperlancar atau mempercepat suatu program pemerintahannya. Dalam hal permasalahan anak berhadapan dengan hukum maka memerlukan suatu kebijakan khusus dalam merespon permasalahan agar tepat sasaran dan efektif.

Thomas R. Dye (1978), dengan mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Whatever governments choose to do or not to do.*”, yaitu segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dye juga memaknai kebijakan publik sebagai suatu upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya secara berbeda-beda.

Dia juga mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. Kebijakan publik tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Menurut pendapat Irfan Islamy dalam Muchsin dan Fadillah Putra pada dasarnya kebijakan publik memiliki implikasi sebagai berikut;¹⁷

- a. Bahwa kebijakan publik itu bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Bahwa kebijakan publik tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks-teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata.
- c. Bahwa kebijakan publik tersebut pada hakekatnya harus memiliki tujuan-tujuan dan dampak-dampak, baik jangka panjang maupun jangka pendek, yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu.
- d. Dan pada akhirnya segala proses yang ada di atas adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat.

Fredrich mengartikan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Sedangkan kata publik diambil dari kata "*public*", kata ini masih membuka diri berbeda-beda. Kita mengenal "*public administration*" yang berarti Administrasi Negara, tapi kita mengetahui juga istilah *public opinion* yang berarti pendapat umum. Kita mengenal public health yang berarti kesehatan masyarakat, kita tahu adanya istilah *internal public* atau *eksternal*

¹⁷ Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Averoes Press, Malang, 2002, hlm. 28

public yang berarti sekelompok orang-orang yang ada kaitannya dengan masalah (*issue*) dalam masyarakat dalam *public relation*.

Menurut Mustopadidjaja,¹⁸ “*kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai kegiatan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan daam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan*”.

Kebijakan publik mempunyai banyak pemahaman teoritis. Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikan sebagai *suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu*. Bahkan, David Easton mendefinisikannya sebagai *akibat dari aktivitas pemerintah*.¹⁹

Carl J. Friedrich²⁰ mendefinisikan kebijaksanaan publik sebagai berikut:

“Public Policy is proposed course of action of a person, group, opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose”.

Sebagai terjemahan dari definisi kebijaksanaan publik, Carl J. Friedrich²¹ mendefinisikannya sebagai:

“serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus

¹⁸ Soenarko, SD, *Public Policy Pengertian Pokok untuk memahami dan Analisis Kebijaksanaan Pemerintah*, 2000, Airlangga Universitas Press, Surabaya, hlm. 41

¹⁹ H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan; Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*, 2012, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 183.

²⁰ Soenarko, Ibid., hlm. 42

²¹ Nugroho, Riant., *Public Policy*, 2009, Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm. 83

mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Dalam bahasa yang lebih komprehensif lagi, Lester dan Stewart,²² memberikan usulan definisi kebijakan publik, yaitu *“proses atau serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang didesaian untuk mengatasi masalah publik, apakah hal itu riil atautkah masih direncanakan (imagined)”*.

Sedangkan dalam konteks administrasi, konsep kebijakan selalu melekat dengan konsep kebijakan negara atau publik (*public policy*) karena kebijakan tidak bisa dilepaskan dari politik. Ini disebabkan karena kebijakan negara selalu mengabdikan kepada kepentingan masyarakat banyak. Menurut David Easton²³, Ciri-ciri khusus yang melekat dalam kebijaksanaan negara adalah bahwa kebijaksanaan negara itu dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik.

David Easton, Mendefinisikan public policy sebagai : *“The authoritative allocation of value for the whole society, but it turns out that only the government can authoritatively act on the ‘whole’ society, and everything the government choosed do or not to do result in the allocation of values.”* Maksudnya, public policy tidak hanya berupa apa yang dilakukan oleh pemerintah, akan tetapi juga apa yang tidak dikerjakan oleh pemerintah karena keduanya sama-sama membutuhkan alasan-alasan yang harus dipertanggungjawabkan.

Chief J. O. Udoji, (1981), Mendefinisikan kebijaksanaan publik sebagai *“ An sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large.”* Maksudnya ialah suatu tindakan bersanksi yang

²² Wibowo, S., dkk., *Evaluasi Kebijakan Publik*, 1994, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 29

²³ Wahab, S.A., *Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, 1990, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 15

mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Pada sudut pandang lain, menurut Hakim (2003) mengemukakan bahwa Studi Kebijakan Publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Kegagalan tersebut adalah *information failures, complex side effects, motivation failures, rentseeking, second best theory, implementation failures*.²⁴

Implikasi dari pengertian kebijakan negara tersebut menurut Irfan Islamy²⁵, adalah:

1. Bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijaksanaan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
3. Bahwa kebijaksanaan negara baik untuk melakukam sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijaksanaan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

²⁴ Hakim, 2002, hlm. 38

²⁵ Islamy, Irfan., *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, 2002, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 20-21

Dari pemahaman tersebut, kita dapat merumuskan definisi sebagai berikut: “kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan.”²⁶

Kebijakan publik adalah sebuah *fakta strategis* daripada fakta politisi ataupun fakta teknis. Sebagai sebuah *strategi*, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah *strategi*, kebijakan publik tidak saja bersifat *positif*, namun juga *negatif*, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat *menerima salah satu dan menolak yang lain*. Selain itu pula, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat.²⁷

Secara sederhana kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

1. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah,

²⁶ H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 184.

²⁷ Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*, 2011, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 20.

2. Kebijakan publik yang bersifat *meso* atau mencegah, atau penjas pelaksana, yaitu; Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Wali Kota, Surat Keputusan Bersama (SKB) antar-menteri, Gubernur, Bupati atau Wali Kota.
3. Kebijakan publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya, yaitu kebijakan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Wali Kota.

Menurut William N. Dunn²⁸(1994), proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut diartikan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung, yaitu :

1. penyusunan agenda,
2. formulasi kebijakan,
3. adopsi kebijakan,
4. implementasi kebijakan, dan
5. penilaian kebijakan.

Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut; Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat,

²⁸ William N. Dunn, 1994, hlm. 368

1. *Penentuan Tujuan.* Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.
2. *Perumusan Alternatif.* Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
3. *Penyusunan Model.* Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.
4. *Penentuan Kriteria.* Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peranserta masyarakat, dan lain-lain.
5. *Penilaian Alternatif.* Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.
6. *Perumusan Rekomendasi.* Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

C. Penelitian Relevan

Permasalahan anak telah terjadi dimanapun, tidak hanya dilingkup Kota Surakarta saja namun hampir seluruh wilayah Indonesia. Berbagai permasalahan anak yang dihadapi juga memunculkan berbagai macam penelitian tentang permasalahan anak.

Peneliti menemukan beberapa penelitian yang dianggap relevan ataupun penelitian lain yang setidaknya-tidaknya mendukung dan sejalan dengan penelitian ini. Diantaranya:

Nani Suryani²⁹, dengan judul tesis *Restorative Justice sebagai Alternatif Penanganan bagi Anak yang Berhadapan dengan Hukum Dijajaran Kepolisian Resort Klaten*. Hasil penelitian ini mengatakan bahwa penerapan *Restorative Justice* yang dilakukan pada tingkat penyidikan atau kepolisian dalam upaya perlindungan anak sebagai tersangka ketika berkonflik dengan hukum, antara lain adalah dengan cara memberikan sanksi hukuman ringan dari perbuatan jahatnya dan meminta kepada anak tersebut untuk melakukan pelayanan masyarakat yang berkaitan dengan pidana yang dilakukannya. Penerapan *Restorative Justice* sebagai Alternatif Penanganan bagi Anak yang Berhadapan dengan Hukum di unit PPA Polres Klaten sudah dilakukan secara baik dan dalam pelaksanaannya penyidik bekerja sama dengan forum kemitraan polisi dan masyarakat. Hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan *Restorative Justice* sebagai Alternatif Penanganan bagi Anak yang Berhadapan dengan Hukum antara lain; Anak tidak mau mengakui perbuatan jahatnya, Keluarga anak bersikap tidak mau tahu, Tidak ada bantuan hukum, Keluarga korban tidak menginginkan tersangka pelaku anak dibebaskan.

²⁹ Nani Suryani, *Tesis Restorative Justice sebagai Alternatif Penanganan bagi Anak yang Berhadapan dengan Hukum Dijajaran Kepolisian Resort Klaten*, Universitas Slamet Riyadi Surakarta, Magister Hukum.

Persamaan dengan tesis yang diajukan oleh peneliti adalah sama-sama sejalan dan sependapat dengan menggunakan proses *Restorative Justice* sebagai Alternatif Penanganan bagi Anak yang Berkonflik dengan Hukum. Bahwa *Restorative Justice* mutlak diperlukan setelah berlakunya undang-undang perlindungan anak dan sistem peradilan anak. Sama-sama membahas dari sisi hukum pidana anak, sejalan juga membahas bagaimana cara berjalannya *Restorative Justice*.

Namun, ada juga Perbedaan dengan tesis yang diajukan oleh peneliti diantaranya, perbedaan dalam penekanan masalah dan pembahasan, bahwa tesis dari peneliti dalam bidang kebijakan publik tentang anak yang berkonflik dengan hukum. Sedangkan tesis dari Nani Suryani, dalam bidang pidana tentang proses *restorative justice*. Namun dalam tesis peneliti dengan tesis Nani Suryani ada perbedaan pendapat tentang pelaksanaan proses *restorative justice*. Menurut tesis dari Nani Suryani, mengatakan bahwa proses *restorative justice* ditingkat kepolisian sudah berjalan baik. Sedangkan menurut peneliti bahwa proses *restorative justice* pada implementasinya sedang mengalami stagnasi, hal ini seperti yang akan dibahas dalam bab tersendiri.

Saptiroch Mahanani³⁰, dengan judul tesis *Peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam Penanganan Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH) di Balai Pemasyarakatan Surakarta*. Hasil penelitian ini mengatakan bahwa Peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam Penanganan Anak Berhadapan dengan Hukum dibagi kedalam tiga tahap; *pertama*, tahap pra adjudikasi, *kedua*, tahap adjudikasi, dan *ketiga*, tahap paska adjudikasi. Pertama, pada tahap pra adjudikasi, pembimbing kemasyarakatan

³⁰ Saptiroch Mahanani, *Tesis Peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam Penanganan Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH) di Balai Pemasyarakatan Surakarta*, Universitas Slamet Riyadi Surakarta, Magister Hukum.

sudah mulai menyusun dan membuat laporan penelitian kemasyarakatan atas permintaan kepolisian, hasil penelitian kemasyarakatan tersebut juga bermanfaat membantu jaksa dalam membuat tuntutan dan membantu hakim dalam membuat putusan terhadap anak nakal tersebut. Kedua, pada tahap adjudikasi, pembimbing kemasyarakatan membacakan hasil laporan penelitian kemasyarakatan di persidangan. Ketiga, pada tahap paska adjudikasi, setelah perkara anak yang berkonflik dengan hukum diputuskan pengadilan, maka pembimbing kemasyarakatan membimbing, membantu, dan mengawasi klien anak dalam menjalani hukuman yang dijatuhkan. Kendala yang dihadapi oleh pembimbing kemasyarakatan antara lain; *pertama*, kendala Sumber Daya Manusia. *kedua*, kendala peraturan hukum. *ketiga*, kendala sarana prasarana. *keempat*, wilayah kerja.

Persamaan dengan tesis yang diajukan oleh peneliti sama-sama meneliti tentang Anak yang Berkonflik dengan Hukum dan dalam hal ini juga berkaitan dengan pembimbing kemasyarakatan atau Balai Pemasyarakatan (BAPAS). Dimana peranan pembimbing kemasyarakatan atau Balai Pemasyarakatan (BAPAS) menjadi penting setelah diundangkannya undang-undang no. 11 tahun 2012. Persamaan lainnya adalah berkaitan dengan bidang pidana anak namun berbeda penekannannya, jika tesis penelitian Saptiroch Mahanani mengenai peranan pembimbing kemasyarakatan, sedangkan tesis peneliti mengenai kebijakan publik yang berkaitan dengan pembimbing kemasyarakatan. Menurut peneliti bahwa laporan catatan dari pembimbing kemasyarakatan seharusnya menjadi pertimbangan dan masukan bagi hakim dalam memutuskan perkara pidana anak yang berkonflik dengan hukum, namun kenyataannya banyak hakim yang mengabaikannya.

Perbedaan dengan tesis yang diajukan oleh peneliti, adalah pada titik perbedaan pembahasan, penekanan dan sudut pandangnya. Bahwa menurut tesis penelitian Saptiroch Mahanani, hanya seputar pada peranan pembimbing kemasyarakatan atau Balai Pemasyarakatan (BAPAS), titik penekanannya ada pada proses penanganan dari pembimbing kemasyarakatan atau balai pemasyarakatan. Hal ini berbeda dengan tesis peneliti, dimana tidak sekedar membahas peranan namun mengenai laporan catatan dari pembimbing kemasyarakatan menjadi penting dan menjadi pertimbangan bagi tahap berikutnya. Selain itu, juga membahas kaitannya dengan kebijakan publik, yang mana melalui pemerintah dapat berkerja sama antar lembaga dengan balai pemasyarakatan. Kemudian pada tahapan terakhir, yaitu pada saat dan setelah anak menjalani masa penahanan atau hukuman, menjadi pembahasan penting karena pada tahapan ini sudah tidak ada lagi yang memperhatikan kebutuhan akan hak-hak si anak, dimana pada saat itu si anak yang berkonflik dengan hukum ini, besar kemungkinan sudah putus sekolah atau dikeluarkan dari sekolah.

Brelly Yuniar Dien Wardi Haskori³¹, dengan judul tesis *Analisis Terhadap Penerapan Asas Kepentingan yang Terbaik bagi Anak dalam Perkara Tindak Pidana Kesusilaan yang Korbannya Anak*. Hasil penelitian ini mengatakan bahwa penerapan asas kepentingan yang terbaik bagi anak pelaku tindak pidana tidak diterapkan sebagaimana mestinya karena tidak dijadikan sebagai pertimbangan utama dalam penjatuhan sanksi kepada anak pelaku tindak pidana. Padahal dalam Undang-Undang Perlindungan Anak Pasal 2 dan Pasal 64 ayat (2) huruf d, asas kepentingan terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan dan penjatuhan sanksi yang tepat

³¹ Brelly Yuniar Dien Wardi Haskori, Tesis *Analisis Terhadap Penerapan Asas Kepentingan yang Terbaik bagi Anak dalam Perkara Tindak Pidana Kesusilaan yang Korbannya Anak*. Universitas Slamet Riyadi Surakarta, Magister Hukum.

untuk kepentingan terbaik bagi anak. Hakim tidak mengkaji secara mendalam untuk memilih salah satu sanksi dari sekian banyak alternatif sanksi yang dapat dijatuhkan, namun langsung tertuju kepada pertimbangan tentang berapa lama pidana penjara yang dapat dijatuhkan kepada anak yang setimpal dengan perbuatan anak.

Persamaan dengan tesis yang diajukan oleh peneliti, adalah secara garis besar selain mengangkat tentang Anak yang Berkonflik dengan Hukum, terutama anak sebagai pelaku tindak pidana. Juga sama-sama menggunakan asas kepentingan yang terbaik bagi anak.

Perbedaan dengan tesis yang diajukan oleh peneliti, adalah secara garis besar penelitian dari peneliti mengenai kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap Anak yang Berkonflik dengan Hukum, terutama anak sebagai pelaku tindak pidana, sedangkan penelitian dari Brelly Yuniar mengenai pemidanaan Anak yang Berkonflik dengan Hukum, terutama anak sebagai pelaku tindak pidana berkaitan dengan asas kepentingan yang terbaik bagi anak.

Irma Wahyuningsih³², dengan judul tesis *Penerapan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (Studi tentang Penerapan Diversi di Wilayah Pengadilan Negeri Klaten)*. Hasil penelitian ini mengatakan bahwa proses *Diversi* dilakukan dalam proses peradilan mulai dari proses penyidikan (polisi), penuntutan (jaksa), dan sampai persidangan (hakim). Salah satu bentuk *Diversi* adalah dengan cara mediasi, bisa dilakukan dengan mediasi penal yang dilakukan oleh mediator yang netral dengan peraturan tertentu yang telah disepakati. Dalam Proses *Diversi* dapat melibatkan

³² Irma Wahyuningsih, Tesis *Penerapan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (Studi tentang Penerapan Diversi di Wilayah Pengadilan Negeri Klaten)*, Universitas Slamet Riyadi Surakarta, Magister Hukum.

tokoh masyarakat. Hasil kesepakatan *diversi* dituangkan kedalam bentuk tertulis kesepakatan *diversi*. Setelah semua sepakat tentang hasil kesepakatan *diversi* tersebut maka penyidik baru menerbitkan penetapan penghentian penyidikan perkara atau penuntut umum menerbitkan penetapan penghentian penuntutan. Namun apabila *diversi* tersebut tidak mencapai hasil kesepakatan *diversi* atau kesepakatan *diversi* tidak dilaksanakan, maka proses pidana anak tetap dilanjutkan ke tingkat selanjutnya. Kemudian yang tidak kalah penting adalah hambatan *diversi*, yang sering terjadi antara lain, adalah, kurangnya pemahaman terhadap pengertian *diversi* dan batasan kebijakan aparat pelaksana *diversi*, dan kepercayaan masyarakat terhadap aturan pelaksanaan *diversi* dan hambatannya.

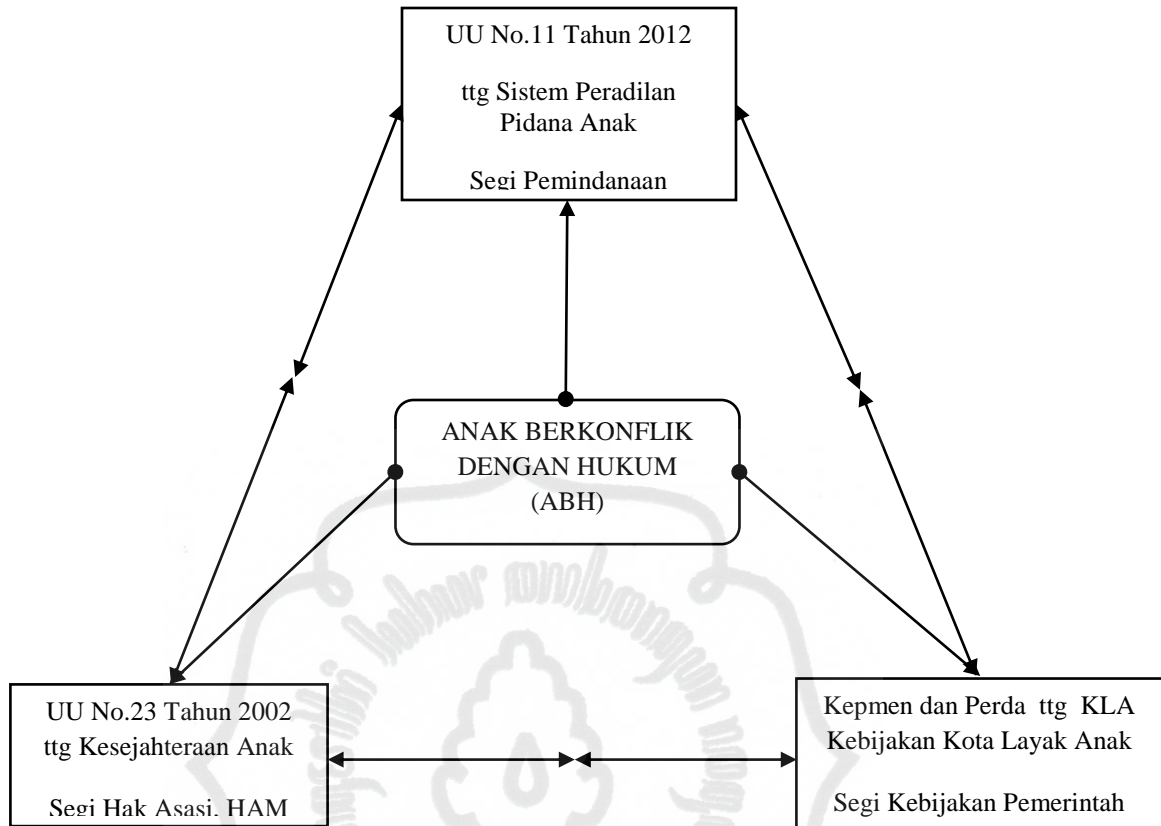
Persamaan dengan tesis yang diajukan oleh peneliti adalah secara garis besar selain mengangkat tentang segi pemidanaan Anak yang Berkonflik dengan Hukum, terutama anak sebagai pelaku tindak pidana. Juga dalam penelitian sama-sama menggunakan metode penyelesaian secara *diversi* bagi masalah anak yang berkonflik dengan hukum. Kesepakatan *diversi* menjadi peranan penting bagi penyelesaian masalah anak berkonflik dengan hukum.

Perbedaan dengan tesis yang diajukan oleh peneliti adalah mengenai sudut pandang dan pelaksanaannya. Bahwa tesis peneliti mengenai hukum kebijakan publik berkaitan mengenai anak yang berkonflik dengan hukum, dimana pemerintah melalui kebijakannya dapat mengambil langkah penting dalam sistem peradilan pidana anak. Sedangkan tesis Irma Wahyuningsih, hanya membahas proses *diversi* pada tingkatan proses peradilan pidana anak saja. Hanya pada lingkup kecil cakupannya, sedangkan oleh peneliti membahas cakupan keseluruhan yang lebih luas.

D. Kerangka Berpikir Penelitian

Demi memajukan tingkat kesejahteraan anak dan perhatian terhadap lingkungan anak, maka pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang kota yang ramah dengan anak. Melalui Keputusan Menteri Pemberdayaan perempuan dan anak, keluarlah kebijakan tentang Kota Layak Anak. Dengan dikeluarkannya peraturan-peraturan tersebut, maka seharusnya Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH) berhak untuk mendapatkan pelayanan pemenuhan hak-haknya. Namun dalam keadaannya sekarang beberapa hal telah saling bertentangan dalam melakukan perlindungan anak. *Pertama*, ada ketidakcocokan antara sistem pemidanaan anak dengan hak anak. *Kedua*, pertentangan antara kebijakan pemerintah yang tidak pro kepada hak anak. Dan *Ketiga*, dari sistem pemidanaan anak yang berlaku, kebijakan pemerintah yang mengatasinya belum ada.

Adapun bagan kerangka pemikirannya adalah sebagai berikut:



Gambar. 1. Kerangka Berpikir Penelitian