

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kesesuaian Sistem Peradilan Pidana Anak dengan HAM dalam Hal Pemenuhan Hak Anak

Mengenai anak berkonflik dengan hukum (*children in conflict with the law*) begitu sebutan dalam Konvensi Hak Anak, di Indonesia telah disahkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1997 tentang Pengadilan Anak. Dalam Undang-Undang ini disebutkan bahwa pidana penjara yang dapat dijatuhkan pada anak nakal paling lama seperdua dari maksimum ancaman pidana orang dewasa. Dengan begitu setiap anak yang terbukti melakukan tindak pidana hanya dapat dijatuhkan hukuman maksimal sepeleuh tahun, karena ancaman hukuman pidana penjara yang diatur dalam KUHP maksimal 20 tahun. Alasan undang-undang membuat batas seperti ini karena sebagai anak-anak mereka masih mempunyai masa depan dan usia yang panjang untuk memperbaiki kesalahan yang telah dilakukannya. Namun demikian, meski undang-undang telah mengatur mengenai penanganan anak yang berkonflik dengan hukum, mereka tetap saja rentan terhadap perlakuan salah atau tindakan kekerasan dari aparat hukum. Mereka tetap mengalami perlakuan tidak manusiawi, seperti mendapat perlakuan kejam saat ditahan atau ketika menjalani pemeriksaan di kepolisian.

Yang perlu diketahui, anak yang berhadapan hukum ini dulu namanya anak nakal. Karena kita masih gunakan konsep lama. Di buku-buku tahun 1980 juga masih menggunakan istilah itu. Di buku asing pun juga masih istilah *juvenile delinquency* (kenakalan anak/ remaja). Sehingga kita memperlakukannya juga seperti penjahat. Tapi sekarang konsep berubah dengan PBB

mengeluarkan konsep *The Children Concept by the Law* (anak yang berhadapan dengan hukum).

Kenakalan anak yang menunjuk pada perbuatan anak nakal adalah istilah yang diambil dari istilah asing *Juvenile Delinquency* yang berasal dari kata *juvenile* yang merupakan sinonim dari kata *young person* (orang yang muda), *youngster* (masa muda), *youth* (kaum muda), *child* (anak-anak), atau *adolescent* (remaja); dan *Delinquency* yang menunjuk pada tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh anak, dimana jika tindakan atau perbuatan itu dilakukan oleh orang dewasa merupakan suatu kejahatan. Terdapat dua bentuk *Delinquency* yaitu *criminal Delinquency offence* atau *Juvenile crime* dan status *Delinquency offence*. Tindakan atau perbuatan yang tergolong *Criminal Delinquency offence* seperti pembunuhan, perampokan, sergapan, dan pencurian. Sedangkan tindakan atau perbuatan status *Delinquency offence* antara lain pembolosan; meninggalkan rumah; terbiasa menentang perintah yang sah menurut hukum dan yang layak dari suatu orang tua, wali, atau penjaga/wali; tak mau patuh, tidak dapat dikendalikan, atau perilaku yang tak terkendalikan, dan pelanggaran hukum minum minuman keras. *Delinquency* juga berarti *doing wrong*, terabaikan/mengabaikan, yang kemudian diperluas artinya sebagai jahat, *a social, criminal*, pelanggar aturan, pembuat rebut, pengacau dan lain-lain. Dengan demikian secara etimologis *Juvenile Delinquency* adalah kejahatan anak, dan dilihat dari pelakunya maka *Juvenile Delinquency* memiliki arti penjahat anak atau anak jahat.

Menurut Setya Wahyudi⁴⁸, *Juvenile Delinquency* adalah suatu tindakan atau perbuatan pelanggaran norma, baik norma hukum maupun norma social yang dilakukan oleh anak – anak usia

⁴⁸ Setya Wahyudi, *Implementasi Ide Diversi Dalam Pembaruan Sistem Peradilan Pidana Anak Di Indonesia*, 2011, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm

muda. Penggunaan istilah kenakalan anak untuk menunjuk pada perbuatan pidana yang dilakukan oleh anak dilakukan agar tidak menimbulkan kesan yang terlampau ekstrim dibandingkan dengan menggunakan istilah kejahatan anak. Kenakalan anak timbul sebagai akibat prose alami setiap manusia yang harus mengalami kegoncangan jiwa semasa menjelang kedewasaannya. Penggunaan istilah kejahatan anak untuk *Juvenile Delinquency* juga dapat menimbulkan dampak negative secara psikologis terhadap anak yang menjadi pelakunya.

Permasalahan perlindungan anak di Indonesia semakin tahun semakin berat dan kompleks. Salah satu persoalan yang serius dan mendesak untuk diperhatikan adalah masalah penanganan anak yang berhadapan dengan hukum (ABH). Persoalan ini cukup serius karena: 1) dalam proses peradilan cenderung terjadi pelanggaran hak asasi manusia, banyak bukti menunjukkan adanya praktek kekerasan dan penyiksaan terhadap anak yang masuk dalam proses peradilan; 2) perspektif anak belum mewarnai proses peradilan; 3) penjara yang menjadi tempat penghukuman anak terbukti bukan merupakan tempat yang tepat untuk membina anak mencapai proses pendewasaan yang diharapkan; 4) selama proses peradilan, anak yang berhadapan dengan hukum kehilangan hak-hak dasarnya seperti hak berkomunikasi dengan orang tua, hak memperoleh pendidikan, dan hak kesehatan, termasuk hak untuk mendapat pembelaan dari penasihat hukum atau pengacara, dan 5) ada stigma yang melekat pada anak setelah selesai proses peradilan, sehingga akan menyulitkan dalam perkembangan psikis dan sosial ke depannya.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, yang dimaksud dengan anak yang berhadapan dengan hukum adalah anak yang

berkonflik dengan hukum, anak yang menjadi korban tindak pidana, dan anak yang menjadi saksi pidana.

Faktor penyebab ABH dikelompokkan ke dalam faktor internal dan faktor eksternal. Penyebab *internal* ABH mencakup: (a) Keterbatasan kondisi ekonomi keluarga ABH; (b) Keluarga tidak harmonis (*broken home*); dan (c) Tidak ada perhatian dari orang tua, baik karena orang tua sibuk bekerja ataupun bekerja di luar negeri sebagai TKI. Sementara, faktor *eksternal* ABH, antara lain: (a) Pengaruh globalisasi dan kemajuan teknologi tanpa diimbangi kesiapan mental oleh anak; (b) Lingkungan pergaulan anak dengan teman-temannya yang kurang baik; (c) Tidak adanya lembaga atau forum curhat untuk konseling tempat anak menuangkan isi hatinya; (d) Kurangnya fasilitas bermain anak mengakibatkan anak tidak bisa menyalurkan kreativitasnya dan kemudian mengarahkan kegiatannya untuk melanggar hukum.

Berbagai permasalahan yang dihadapi ABH, antara lain: (a) mereka menghadapi proses persidangan dan dimasukkan dalam penjara; (b) Seluruh ABH yang menjalani masa hukuman di Rumah Tahanan tidak lagi melanjutkan sekolahnya; (c) Ruangan dan rumah tahanan sangat tidak representatif untuk anak-anak karena ABH di rutan bercampur dengan Napi dewasa; (d) ABH senantiasa mendapat julukan/ label dari masyarakat sebagai “*narapidana*” atau anak nakal⁴⁹; (e) Kesadaran lembaga penegak hukum tentang pentingnya perspektif anak dalam penanganan ABH dengan pendekatan restoratif belum diselenggarakan sepenuhnya.

⁴⁹ Pemberian label merupakan salah satu pelanggaran akan hak anak terutama bagi anak yang berhadapan dengan hukum. hal ini tertuang dalam peraturan internasional, *beijing guideline*. namun dari itu, dipahami secara teori label atau teori pemberian nama, menurut abintoro prakoso, pemberian label penyimpangan (*deviant label*) malah menyebabkan seseorang itu menerima identitas sebagai pelaku dan dapat menyebabkan mengucilkan seseorang dari kepatuhan pada norma. Lihat juga Abintoro Prakoso, *Pembaruan Sistem Peradilan Pidana Anak*, 2013, Laksbang Grafika, Yogyakarta, hlm. 44-46.

Penanganan anak yang berkasus hukum selama ini masih sangat kurang memihak kepada anak dan belum sepenuhnya memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak. Salah satu kelemahan penanganan anak di pengadilan, di contohkannya, masih belum banyak pengadilan negeri di Indonesia yang memiliki ruang tunggu anak. Bahkan saat pengadilan anak digelar, masih banyak atribut pengadilan yang melekat di ruangan. Seperti, baju hakim, palu, foto presiden dan wapres serta podium saksi. Situasi ini jelas tidak memihak dan memperhatikan mental anak. penanganan anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) harus sesuai dengan konvensi hak-hak anak yang telah diratifikasi dengan Keppres No. 36 tahun 1990 yang mengamanatkan bahwa proses hukum dilakukan sebagai langkah terakhir dan untuk masa yang paling singkat dan layak. Dan penghukuman pidana pada anak hendaknya dihindarkan dari penjara anak.

Kebutuhan dalam proses penanganan ABH adalah: (a) Proses penanganan ABH hendaknya mengutamakan pendekatan *restorative justice* (b) perlu ada *sinergisitas* antara lembaga-lembaga yang terkait baik penegak hukum maupun lembaga pemerintah termasuk tokoh masyarakat dalam menyelesaikan kasus ABH; (c) perlu diupayakan proses penanganan ABH berbasis komunitas/ masyarakat; (d) proses penanganan ABH Di tingkat lembaga penegak hukum harus *responsif* kebutuhan anak dan mengarah pada kepentingan terbaik anak.

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 No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, 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, sehat, cerdas, berahlak mulia dan sejahtera.

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). ABH melibatkan anak dalam proses hukum, melalui suatu peradilan khusus (sistem peradilan formal) berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak yang sudah dicabut, digantikan dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Isi Undang-Undang No. 3 Tahun 1997 tentang pengadilan mengenai batas usia Anak yang diatur dalam peradilan anak adalah 8 hingga 18 tahun. Pelaku tindak pidana anak di bawah usia 8 tahun diatur dalam Undang-Undang Peradilan Anak: “Akan diproses penyidikannya, namun dapat diserahkan kembali pada ortunya atau bila tidak dapat dibina lagi diserahkan pada Departemen Sosial. “

- Aparat hukum yang menjalankan proses peradilan anak adalah aparat hukum yang mengerti masalah anak terdiri dari Penyidik anak, Penuntut Umum anak, Hakim anak, Hakim Banding anak dan Hakim Kasasi anak.
- Orang tua/ wali/ orang tua asuh dan petugas kemasyarakatan yang berwenang dapat mendampingi anak selama proses pemeriksaan anak di persidangan.

- Petugas pada Balai Pemasyarakatan (BAPAS) adalah petugas kemasyarakatan yang berwenang untuk memberikan hasil penelitian atas segi ekonomi, kehidupan sosial kemasyarakatan dan motivasi anak yang melakukan perbuatan pidana.
- Penjatuhan pidana penjara pada anak dalam perkara anak adalah separuh dari ancaman maksimal orang dewasa.
- Masa penahanan anak lebih singkat dari masa penahanan orang dewasa.
- Sidang anak ialah sidang tertutup untuk umum dengan putusan terbuka bagi umum.
- Pemberian kesempatan pembebasan bersyarat dengan masa percobaan bagi anak yang menjalani pidana, apabila telah menjalani sekurang-kurangnya sembilan bulan dan telah menjalani $\frac{2}{3}$ dari pidana penjara yang dijatuhkan dan berkelakuan baik, serta;
- Adanya kesempatan Anak untuk dilepas dari penjara setelah menjalani hukumannya, dengan permohonan izin dari Kalapas yang menyampaikan permohonannya kepada Menteri Kehakiman dengan permohonan izin agar anak dapat dikeluarkan dari lembaga pemasyarakatan dengan atau tanpa syarat, apabila Kalapas berpendapat bahwa anak negara tidak memerlukan pembinaan lagi setelah menjalani masa pendidikannya dalam lembaga paling sedikit satu tahun dan berkelakuan baik sehingga tidak memerlukan pembinaan lagi.

Menurut Undang-Undang Perlindungan Anak Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak, Anak yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Anak adalah orang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih berada dalam

kandungan. Hal ini karena Undang-Undang Perlindungan anak juga melindungi keperdataan anak dimana aturan ini berhubungan dengan aturan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yakni aturan mengenai Orang, dimana apabila kepentingan anak menghendaki, anak yang berada dalam kandungan seorang perempuan dianggap telah ada, sedangkan anak yang mati pada saat dilahirkan dianggap tidak pernah ada. Jadi Anak di dalam Undang-Undang ini diatur batasan usianya dari sejak dalam kandungan seorang perempuan hingga usia 18 tahun.

Penangkapan, penahanan atau pidana penjara anak hanya dilakukan sesuai dengan hukum yang berlaku dan sebagai upaya terakhir, apabila upaya lain bagi anak yang melakukan perbuatan pidana, seperti dikembalikan kepada orang tuanya, ataupun diserahkan kepada Departemen Sosial untuk dibina, tidak dapat lagi dilakukan.

Anak yang berkonflik dengan hukum merupakan istilah internasional yang digunakan terhadap anak yang disangka, didakwa maupun dipidana dalam masalah hukum. Dalam Konvensi Hak Anak, anak yang berkonflik dengan hukum ini dikategorikan ke dalam anak yang membutuhkan perlindungan khusus. Salah satunya dinyatakan dalam Pasal 37 Konvensi Hak Anak : *"Tidak seorang anak pun dapat dirampas kebebasannya secara melanggar hukum atau dengan sewenang-wenang. Penangkapan, penahanan atau pemenjaraan seorang anak harus sesuai dengan undang-undang, dan hanya digunakan sebagai upaya terakhir dan untuk jangka waktu terpendek dan tepat."*

Dalam berbagai regulasi nasional, ada beberapa penyebutan untuk anak yang berkonflik dengan hukum. Dalam Undang-Undang Pengadilan Anak disebut anak nakal, sementara dalam Undang-Undang Perlindungan Anak terdapat dua penyebutan,

yakni anak yang berhadapan dengan hukum dan anak yang berkonflik dengan hukum. Sedangkan Menurut Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak yang terbaru, Menyebut Anak yang berhadapan dengan hukum sebagai pelaku tindak pidana dengan sebutan Anak yang Berkonflik dengan Hukum. Apapun sebutannya, yang terpenting adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan anak harus dilakukan dengan mempertimbangan kepentingan terbaik bagi anak, baik sebagai korban maupun sebagai pelaku. Penegak hukum harus mempertimbangan kepentingan terbaik bagi anak dalam proses penegakan hukum. Salahsatunya dengan menggunakan alternatif hukuman lain selain pidana formal.

Misalnya dengan mengembalikan kepada orang tua atau menempatkan mereka di pusat-pusat pembinaan. Jadi anak yang tertangkap tangan melakukan kejahatan tidak langsung ditangkap, ditahan dan diajukan ke pengadilan, tetapi harus menjalani proses-proses tertentu seperti pendampingan dan konseling untuk mengetahui apa yang menjadi kepentingan terbaik bagi mereka.

Untuk mencegah masalah-masalah sejenis di masa mendatang, ada beberapa hal yang harus diperhatikan penegak hukum dalam rangka mempertimbangan kepentingan terbaik bagi anak yang berkonflik dengan hukum.

Pertama, mengenai usia pertanggungjawaban pidana. Hal ini bermanfaat agar tidak sembarang anak dapat dibawa ke proses hukum, tetapi berdasarkan usia yang sudah ditetapkan. Indonesia menetapkan seorang anak dapat dibawa ke proses peradilan mulai dari usia delapan tahun. Usia ini sebenarnya sangat rendah. Di banyak negara usia pertanggungjawaban pidana antara 12 sampai 17 tahun. Seringkali usia ini menjadi masalah karena banyak anak tidak memiliki akta kelahiran sehingga sulit untuk mengasumsikan

usia anak yang tidak diketahui usianya. Kondisi ini menyebabkan anak diberlakukan seperti orang dewasa saat berhadapan dengan hukum. Padahal berdasarkan *Asian Guidelines for Child Trafficking* dinyatakan bahwa apabila usia anak sulit ditebak, maka dia harus diasumsikan sebagai anak.

Kedua, mengenai proses hukum dan sistim administrasi peradilan anak. Mulai dari tahap penyidikan, persidangan dan pemenjaraan seringkali sebagai tempat dilanggarnya hak-hak anak. Pada tahap awal proses penyidikan, semestinya orang tua anak harus telah diberitahukan mengenai kondisi anak. Bila orangtua tidak ada, maka harus dipilih walinya. Selanjutnya anak harus mendapatkan pendampingan, baik pendampingan untuk proses konseling oleh psikolog, maupun pendamping hukum dengan biaya yang ditanggung negara.

Pendamping hukum sangat penting dalam proses hukum yang dialami anak. Anak adalah warga negara yang belum dewasa, tidak memiliki kemampuan hukum (*consent*) untuk melakukan perbuatan hukum. Untuk itu, anak yang berkonflik dengan hukum harus melibatkan orang tua/wali maupun pendamping, khususnya pendamping hukum sebagai orang yang memiliki *consent* untuk menuntut hak asasi mereka dalam proses hukum tersebut. Proses pemeriksaan juga harus dilakukan dengan tata cara ramah anak, seperti dilakukan orang yang ahli dalam bidang anak berdasarkan persetujuan anak, dalam bahasa yang dimengerti anak dan bila bahasa itu tidak dimengerti harus diberikan penerjemah. Anak harus diberikan kesempatan beristirahat, privasi terjamin dan tentu saja tanpa kekerasan terhadap anak. Selanjutnya dalam proses peradilan, hakim dan jaksa tidak boleh mengenakan toga karena akan menimbulkan ketakutan dan dampak psikologis lainnya bagi anak.

Ketiga, mengenai kesehatan. Perawatan kesehatan fisik dan psikis anak sering tidak menjadi perhatian negara selama anak menjalani proses penahanan dan pembedaan. Bahkan dalam banyak kasus anak mengalami kekerasan fisik baik yang dilakukan oleh aparat negara, maupun sesama tahanan/narapidana lainnya.

Keempat, mengenai pendidikan. Anak yang melakukan tindak pidana umumnya dikeluarkan dari sekolah, padahal belum ada keputusan tetap yang mengikat, apakah anak tersebut bersalah atau tidak, sehingga menyalahi prinsip praduga tak bersalah dan tentunya menghilangkan hak anak atas pendidikan. Harus diingat, pemenjaraan hanya menghilangkan hak bergerak seseorang, sementara hak-hak lainnya tetap wajib didapatkan. Jika seorang anak dipidana penjara, maka seluruh hak-haknya yang lain wajib diberikan, misalnya hak atas pendidikan, hak untuk terbebas dari tindak kekerasan dan sebagainya.

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam melakukan penegak hukum dalam rangka mempertimbangan kepentingan terbaik bagi anak yang berkonflik dengan hukum, diantaranya :

Pertama, mengenai usia pertanggung jawaban pidana. Hal ini bermanfaat agar tidak sembarang anak dapat dibawa ke proses hukum, tetapi berdasarkan usia yang sudah ditetapkan. *Kedua*, mengenai proses hukum dan sistem administrasi peradilan anak. Mulai dari tahap penyidikan, persidangan dan pemenjaraan seringkali sebagai tempat dilanggarnya hak-hak anak. *Ketiga*, mengenai kesehatan. Perawatan kesehatan fisik dan psikis anak sering tidak menjadi perhatian negara selama anak menjalani proses penahanan dan pembedaan. *Keempat*, mengenai pendidikan. Anak yang melakukan tindak pidana umumnya dikeluarkan dari sekolah, padahal belum ada keputusan tetap yang

mengikat, apakah anak tersebut bersalah atau tidak, sehingga menyalahi prinsip asas *praduga tak bersalah* dan tentunya menghilangkan hak anak atas pendidikan.

B. Kebijakan Kota Layak Anak Dari Segi Hak Anak

Kota Layak Anak sebenarnya merupakan salah satu bentuk perwujudan tanggung jawab pemerintahan kota terhadap keberlangsungan tumbuh kembang anak di daerah kekuasaannya. Maka konsep kota yang ramah anak menjadi sangat penting karena mempunyai fungsi dan manfaat bagi pembentukan pribadi dan tumbuh kembang anak.

Pembentukan kota layak anak pasti akan menimbulkan berbagai perubahan kebijaksanaan kepala daerah dalam hal ini, walikota, yang menyangkut baik pendanaan, tata ruang, pola pendidikan, partisipasi masyarakat, maupun lingkungan hidup sehingga pada tahapan awal untuk penyelenggaraan tersebut tentu akan terjadi benturan kepentingan antara pemerintah dan masyarakat (baik penyediaan ruang-ruang terbuka, taman-taman, dan tempat bermain anak).

Pemerintah meluncurkan program pembentukan kota/kabupaten layak anak yang bebas dari pekerja dan kekerasan terhadap anak dan sebagai upaya melindungi hak-hak mereka.

Program tersebut "disambut" secara antusias oleh seluruh pemerintah daerah di Indonesia yang siap mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Indikator tentang Kota Layak Anak (KLA) seperti disebutkan dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No.12 tahun 2011, antara lain;

Pasal 8 dijelaskan indikator Kota Layak Anak (KLA) untuk klaster hak sipil dan kebebasan meliputi huruf (a), meliputi:

- (a) Persentase anak yang teregistrasi dan mendapatkan Kutipan Akta Kelahiran;
- (b) Tersedia fasilitas informasi layak anak; dan Jumlah kelompok anak, termasuk Forum Anak, yang ada di kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan.

Selanjutnya dalam Pasal 9 disebutkan indikator Kota Layak Anak (KLA) untuk klaster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif meliputi huruf :

- (a) persentase usia perkawinan pertama di bawah 18 (delapan belas) tahun;
- (b) tersedia lembaga konsultasi bagi orang tua/keluarga tentang pengasuhan dan perawatan anak; dan tersedia lembaga kesejahteraan sosial anak.

Pasal 10 Peraturan Menteri tersebut mengatur indikator Kota Layak Anak (KLA) untuk klaster kesehatan dasar dan kesejahteraan yang meliputi:

- (a) angka kematian bayi;
- (b) prevalensi kekurangan gizi pada balita;
- (c) persentase air susu ibu (ASI) eksklusif;
- (d) jumlah pojok ASI;
- (e) persentase imunisasi dasar lengkap;
- (f) jumlah lembaga yang memberikan pelayanan kesehatan reproduksi dan mental;
- (g) jumlah anak dari keluarga miskin yang memperoleh akses peningkatan kesejahteraan;
- (h) persentase rumah tangga dengan akses air bersih; dan
- (i) tersedia kawasan tanpa rokok.

Kemudian Pasal 11 mengatur indikator Kota Layak Anak (KLA) untuk klaster pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya meliputi huruf :

- (a) angka partisipasi pendidikan anak usia dini;
- (b) persentase wajib belajar pendidikan 12 (dua belas) tahun;
- (c) persentase sekolah ramah anak;
- (d) jumlah sekolah yang memiliki program, sarana dan prasarana perjalanan anak ke dan dari sekolah; dan
- (e) tersedia fasilitas untuk kegiatan kreatif dan rekreatif yang ramah anak, di luar sekolah, yang dapat diakses semua anak.

Selanjutnya pada pasal 13 ayat (1) setiap indikator KLA diberi ukuran dan nilai dan (2) besaran ukuran dan nilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termuat dalam Lampiran Peraturan Menteri.

Definisi dari Kota/kabupaten Layak Anak (KLA) sendiri adalah sistem pembangunan Kabupaten/Kota yang mengintegrasikan komitmen dan sumberdaya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk pemenuhan hak-hak anak.

Pentingnya mewujudkan Kota Layak Anak (KLA), antara lain, karena, *pertama*, Jumlah anak sekitar sepertiga dari jumlah penduduk. *kedua*, Anak adalah modal investasi dan sumberdaya manusia dimasa yang akan datang, sekaligus sebagai generasi penerus bangsa. *ketiga*, Anak harus berkualitas agar tidak menjadi beban pembangunan. *keempat*, Koordinasi dan kemitraan antara pemangku kepentingan terkait. pemenuhan hak-hak anak harus diperkuat agar terintegrasi, holistik akan berkelanjutan.

Tujuan dari terwujudnya Kebijakan Kota Layak Anak (KLA), adalah, Untuk membangun inisiatif pemerintah kabupaten/kota yang mengarah pada upaya transformasi konvensi hak-hak anak (*Convention on the Rights of the Child - CRC*) dari kerangka hukum kedalam definisi, strategi dan intervensi pembangunan dalam bentuk: kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang ditujukan untuk pemenuhan hak-hak anak, pada suatu wilayah kabupaten/kota.

Landasan Hukum berlakunya Kebijakan Kota/Kabupaten Layak Anak (KLA)

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28B ayat 2; Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
- Undang-Undang No. 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak; Bantuan dan pelayanan untuk kesejahteraan anak menjadi hak setiap anak tanpa diskriminasi.
- Undang-Undang No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, Batas umur anak yang dapat diajukan ke sidang anak adalah sekurang-kurangnya 8 (delapan) tahun tetapi belum mencapai 18 tahun dan belum kawin.
- Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat; Hak yang sama untuk menumbuhkembangkan bakat, kemampuan dan kehidupan sosialnya terutama bagi penyandang cacat anak dalam lingkungan keluarga dan masyarakat.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika; Mencegah pelibatan anak di bawah umur dalam penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak; Hak untuk hidup, tumbuh dan berkembang, mendapatkan

identitas, pelayanan kesehatan dan pendidikan, berpartisipasi dan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional; Setiap warga negara yang berusia 7 (tujuh) sampai dengan 15 (lima belas) tahun wajib mengikuti pendidikan dasar.
- Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan; Siapa pun dilarang mempekerjakan dan melibatkan anak, pada pekerjaan terburuk dalam bentuk perbudakan dan sejenisnya dan pekerjaan yang memanfaatkan anak untuk pelacuran, produksi pornografi, pertunjukan porno atau perjudian.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga; Setiap orang yang melihat, mendengar atau mengetahui terjadinya kekerasan dalam rumah tangga (suami, istri, anak dan keluarga lain), wajib melakukan pencegahan, perlindungan, pertolongan darurat dan membantu proses pengajuan permohonan penetapan perlindungan.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Kewarganegaraan; Anak WNI di luar perkawinan yang syah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan belum kawin diakui secara syah oleh ayahnya yang WNA tetap diakui sebagai WNI.
- Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban; Anak di dalam dan di lingkungan sekolah wajib dilindungi dari tindakan kekerasan yang dilakukan oleh guru, pengelola sekolah dan temannya.
- Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang; Setiap orang yang melakukan tindak pidana perdagangan orang dan korbannya adalah anak, maka ancaman pidananya ditambah sepertiga.

- Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana; Pemerintah dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat.

Sedangkan landasan dari hukum internasional, mengenai Komitmen Internasional, *World Fit for Children* (WFC); Terdapat 4 bidang pokok yang mendapatkan perhatian khusus dalam deklarasi WFC; antara lain:

1. Promosi hidup sehat;
2. Penyediaan pendidikan yang berkualitas;
3. Perlindungan terhadap perlakuan salah, eksploitasi dan kekerasan; dan
4. Penanggulangan HIV/AIDS.

World Fit for Children (WFC) juga menekankan beberapa prinsip yang mendasari gerakan global untuk menciptakan dunia yang layak bagi anak, seperti:

1. Mengutamakan kepentingan terbaik bagi anak;
2. Membasmi kemiskinan;
3. Tidak seorang anak pun boleh ditinggalkan dan/atau tertinggal;
4. Memberikan perhatian dan pengasuhan bagi semua anak;
5. Memberikan pendidikan bagi semua anak;
6. Melindungi anak dari segala bahaya dan eksploitasi;
7. Melindungi anak dari peperangan;
8. Memberantas HIV dan AIDS;
9. Mendengarkan anak dan pastikan anak berpartisipasi; dan
10. Melindungi bumi (sumber daya alam) untuk kepentingan anak.

Convention on the Right of the Child (CRC), yang telah diratifikasi melalui Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990 dengan menekankan hak-hak dasar anak meliputi:

1. Hak atas kelangsungan hidup;
2. Hak untuk tumbuh dan berkembang;
3. Hak atas perlindungan; dan
4. Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat.

Millenium Development Goals (MDGs) yang menekankan 8 tujuan, yaitu:

1. Menghapus kemiskinan;
2. Memastikan pendidikan dasar untuk laki-laki dan perempuan;
3. Mengembangkan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan;
4. Menurunkan angka kematian anak;
5. Memperbaiki kesehatan ibu hamil;
6. Memerangi HIV/AIDS;
7. Menjamin kelangsungan lingkungan hidup; dan
8. Membangun kemitraan global.

Langkah-langkah yang perlu ditempuh untuk mewujudkan kebijakan Kota Layak Anak (KLA), seperti;

- *Bottom-up*: dimulai dari keluarga, gerakan masyarakat, meluas ke tingkat RT/RW ke tingkat desa/kelurahan dalam wujud “DESA/KELURAHAN LAYAK ANAK”, selanjutnya meluas ke tingkat kecamatan – dalam wujud “KECAMATAN LAYAK ANAK”, dan berujung pada kabupaten/ kota dalam wujud “ KABUPATEN /KOTA LAYAK ANAK”

- *Top-Down*: Dimulai dengan fasilitasi pada tingkat nasional, menuju ke provinsi dan berujung pada kabupaten/kota, dalam wujud “KABUPATEN/KOTA LAYAK ANAK”.
- Kombinasi antara *bottom-up* dan *top-down*. sedangkan perluasan cakupan wilayah percontohan KLA dapat dilakukan melalui pendekatan: Replikasi Internal dan Replikasi Eksternal.

Pendekatan pengembangan KLA, Pendekatan pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak dimulai dari anak, keluarga, RT/RW, Desa/ Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/ Kota, Provinsi, Indonesia, Dunia dan sebaliknya.

Langkah-Langkah diperlukan dalam Pengembangan kebijakan Kota Layak Anak “KLA” ;

1. Komitmen Politis KLA
2. Pembentukan Gugus Tugas KLA
3. Pengumpulan Data Basis KLA
4. Penyusunan Rencana Aksi Daerah (RAD) KLA
5. Mobilisasi Sumber Daya Pelaksanaan Rencana Aksi Daerah (RAD) KLA
6. Pemantauan dan Evaluasi KLA
7. Pelaporan KLA

Prinsip-prinsip dalam menjalankan Kebijakan Kota Layak Anak (KLA), seperti:

1. Non diskriminasi
2. Kepentingan yang terbaik untuk anak
3. Hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan
4. Penghargaan terhadap pendapat anak

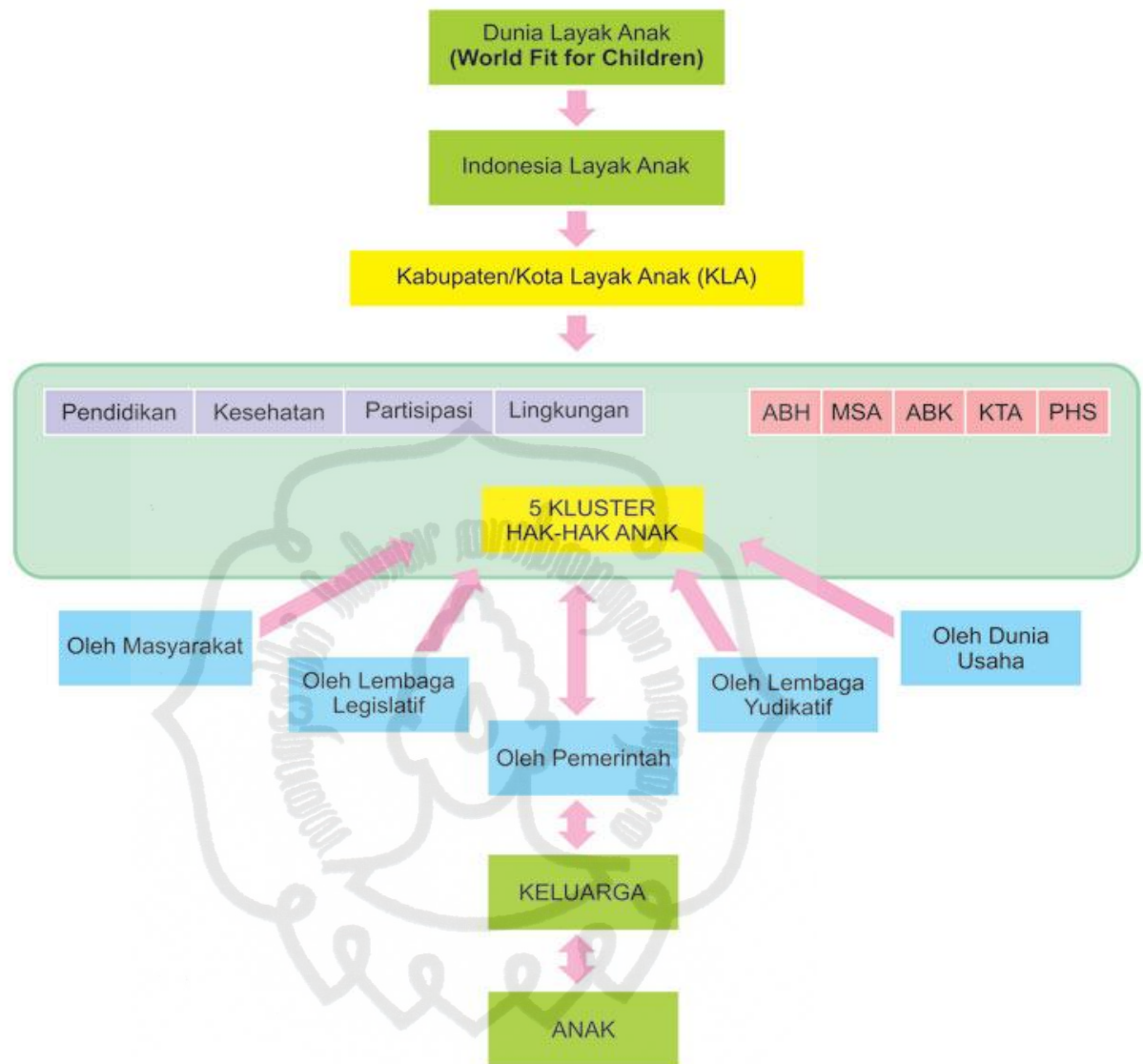
Kebijakan Kota Layak Anak (KLA) hendaknya menerapkan strategi pengarusutamaan hak-hak anak (PUHA), yang berarti melakukan pengintegrasian hak-hak anak ke dalam:

1. Setiap proses penyusunan: kebijakan, program dan kegiatan.
2. Setiap tahapan pembangunan: perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi.
3. Setiap tingkatan wilayah: nasional, provinsi dan kabupaten/kota, kecamatan hingga desa atau kelurahan.

Ruang Lingkup Kebijakan Kota Layak Anak (KLA) Meliputi seluruh bidang pembangunan, yang dikelompokkan ke dalam Tumbuh kembang anak serta Perlindungan anak.

Pengelompokkan masalah anak yang dihadapi dalam kebijakan kota layak anak (KLA) ada 5 (lima) kelompok, seperti; pemenuhan hak sipil anak (PHS), kekerasan terhadap anak (KTA), anak berkebutuhan Khusus (ABK), masalah sosial anak (MSA) dan anak berhadapan dengan hukum (ABH).

Kluster Hak-Hak Anak yang menjadi isu penting dalam kebijakan Kota Layak Anak (KLA), ada 5 (lima) hak, meliputi; Hak sipil dan kebebasan, Hak atas Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, Hak atas Kesehatan dasar dan kesejahteraan, Hak atas Pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan seni budaya, Hak atas Perlindungan khusus. Yang tergambar dalam gambar bagan sebagai berikut;



Gambar. 2. Bagan Kota Layak Anak dan Anak Berhadapan dengan Hukum

Keterangan:

ABH : anak berhadapan dengan hukum

MSA : masalah sosial anak

ABK : anak berkebutuhan khusus

KTA : kekerasan terhadap anak

PHS : pemenuhan hak sipil anak

Keterangan, 5 Kluster Hak-Hak Anak:

1. Hak sipil dan kebebasan
2. Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif
3. Kesehatan dasar dan kesejahteraan
4. Pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan seni budaya
5. Perlindungan khusus

Hal-hal yang melatar belakangi kebijakan Kota Layak Anak “KLA”. menurut Aspek Sosiologis; pertama, Kondisi yang tidak kondusif bagi tumbuh kembang anak, terutama dalam kehidupan keluarga, teman sebaya, masyarakat, media massa dan politik. kedua, Pada kehidupan keluarga terjadi pelunturan nilai-nilai kekeluargaan, merenggangnya hubungan antara anak dan orang tua, anak dengan anak dan antar keluarga atau tetangga. ketiga, Sikap permisif terhadap nilai-nilai sosial yang selama ini telah dianut mulai ditinggalkan.

Menurut Aspek Antropologis; pertama, Memudarnya nilai-nilai kebersamaan, paguyuban dan kekerabatan merupakan faktor yang membuat menurunnya nilai-nilai yang selama ini memberikan rasa nyaman bagi anak dalam masyarakat. kedua, Perubahan global mengancam tata nilai, agama, sosial dan budaya lokal.

Menurut Aspek Perlindungan Anak; pertama, Terbatasnya tempat yang aman bagi anak. kedua, Masih banyaknya anak yang menjadi korban kekerasan, pelecehan, diskriminasi dan perlakuan salah.

Menurut Aspek Kelembagaan; pertama, Kebijakan, program dan kegiatan pembangunan anak masih parsial dan segmentatif. kedua, Belum semua daerah menempatkan pembangunan anak sebagai prioritas.

Inisiasi Pembangunan KLA, menilik sekilas sejarahnya dapat dilihat mulai dari, Tahun 2006 : Rancangan kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) diinisiasi oleh KPP. Tahun 2006 : Percontohan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) di 5 Kabupaten/Kota. Termasuk Kota Surakarta, yang menjadi *Pilot Projek* Percontohan. Tahun 2007 : Perluasan wilayah percontohan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) di 10 Kabupaten/Kota. Tahun 2009 : Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) ditetapkan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan No. 2 Tahun 2009. Tahun 2010 : Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) diamanatkan dalam Inpres No. 1 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan Prioritas yang mengamanatkan penyusunan 2 (dua) kebijakan:

- a. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) Tingkat Provinsi.
- b. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 14 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Kabupaten/ Kota Layak Anak (KLA) di Desa/ Kelurahan.

Siapa yang Berperan dalam Mewujudkan Kebijakan Kota Layak Anak (KLA), antara lain; unsur Lembaga Legislatif: Nasional dan Daerah, unsur Lembaga Yudikatif: Nasional dan Daerah, unsur Lembaga Pemerintah: pemerintah Pusat/Nasional, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Kecamatan, Desa/Kelurahan, unsur Lembaga Masyarakat Peduli/Pemerhati

Anak, unsur Dunia Usaha, unsur Akademisi, unsur Masyarakat termasuk Individu (anak dan orang dewasa) dan Keluarga inti.

Pada 2006, Kota Surakarta merupakan salah satu *pilot project*, dari 5 Kabupaten/Kota (Kota Surakarta, Kab. Gorontalo, Kota Jambi, Kabupaten Sidoharjo, dan Kabupaten Kutai Kertanegara) yang ditunjuk oleh Menteri Negar Pemberdayaan Perempuan RI sebagai pilot proyek Pengembangan model KLA di Indonesia. Berdasarkan SK Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI No. SK-49/MEN.PP/IV/2007 tahun 2007 tentang Penetapan Kota/Kabupaten Model Kota Layak Anak. Selanjutnya, Pemerintah Kota Surakarta membentuk tim pelaksana Pengembangan KLA berdasarkan SK Walikota No. 120.05/08/I/2008 dan kemudian membuat MoU No. 463/108 tentang Kesepakatan dalam Pengembangan KLA oleh Tim Pelaksana KLA.

Bapermas P3AKB Kota Surakarta ditunjuk sebagai leading sektor, yang mengkoordinasikan semua elemen pelaksanaan kebijakan Kota Layak Anak di Surakarta. Pelaksanaan utama urusan perlindungan anak di Surakarata , dengan membuat MoU yang ditandatangani oleh 53 elemen dari muspida, perusahaan swasta, dan LSM anak. Semua SKPD (satuan kerja perangkat daerah) terkait sudah punya kewajiban mengeluarkan kebijakan yang ramah anak. Bapermas sebagai koordinator bertugas memonitor dan menegur yang tidak punya program pro anak.

Perwujudan Kebijakan Kota Layak Anak di Surakarta sudah mulai nampak dirasakan. misalnya dibidang kesehatan, sudah mulai ada puskesmas ramah anak. Puskesmas ini dilengkapi dengan runag tunggu khusus anak lengkap dengan alat bermainnya. selain itu untuk pelayanan anak, ada Taman Gizi,

ruang Pojok ASI, dokter spesialis anak, layanan konseling anak dan tempat pelayanan korban kekerasan terhadap anak juga terus dilengkapi.

Ada beberapa program pro anak yang digalakkan oleh Pemerintah Kota Surakarta. *Pertama*, dibidang pendidikan, ada pencaangan Gerakan Wajib Jam Belajar. *Kedua*, dibidang transportasi, Dinas Perhubungan Kota Surakarta membangun Aona Selamat Sekolah. *Ketiga*, dibidang kependudukan, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil meluncurkan Kartu Insentif Anak (KIA). *Keempat*, Pemerintah Kota Surakarta membangun taman cerdas. *Kelima*, menggalas pendirian radio anak berbasis komunitas. *Keenam*, Pemerintah Kota Surakarta membentuk Forum Anak Surakarta. *Ketujuh*, Pemerintah Kota Surakarta membangun Pojok ASI sebagai ruang khusus menyusui diberbagai area publik. *Kedelapan*, Pemerintah Kota Surakarta membuat dokumen Integrasi Rencana Tindak Lanjut Sistem Perlindungan Anak dalam Pembangunan di Kota Surakarta.

Namun, kebijakan Kota Layak Anak di Surakarta bukan berarti tanpa masalah. Masalah yang masih menghadang sistem kesejahteraan sosial di Surakarta adalah pelayanan berkesinambungan (*continuous care*) terkait perlindungan anak yang belum ada seperti rumah rehabilitasi/rumah singgah, sistem data dan informasi perlindungan mengalami berbagai masalah. Seperti; adanya kesenjangan antara kebijakan tingkat nasional dan tingkat daerah mengenai mekanisme pengumpulan, pengolahan, dan pemanfaatan data dan informasi terkait perlindungan anak.

C. Kebijakan Kota Layak Anak terhadap Anak Berkonflik Dengan Hukum Dalam Perspektif Hak Anak

Hendarmin Ranadireksa memberikan definisi tentang hak asasi manusia pada hakekatnya adalah seperangkat ketentuan atau aturan untuk melindungi warga Negara dari kemungkinan penindasan, pemasungan dan atau pembatasan ruang gerak warga Negara oleh Negara. Artinya, ada pembatasan-pembatasan tertentu yang diberlakukan pada Negara agar hak warga Negara yang paling hakiki terlindungi dari kesewenang-wenangan kekuasaan⁵⁰. Menurut Mahfud M.D. hak asasi manusia diartikan sebagai hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, dan hak tersebut dibawah manusia sejak lahir ke muka bumi sehingga hak tersebut bersifat fitri (kodrati), bukan merupakan pemberian manusia atau Negara⁵¹. Dari dua pendapat tersebut di atas, Suwandi mengambil kesimpulan bahwa hak asasi manusia adalah hak dasar yang melekat pada setiap individu sejak dilahirkan ke muka bumi dan bukan merupakan pemberian manusia atau Negara yang wajib dilindungi oleh Negara⁵². Sedangkan, menurut Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Lebih lanjut lagi, ada pula teori-teori mengenai HAM dalam hukum internasional yang dikemukakan oleh para teoritikus

⁵⁰ Mastra Liba, 2002. *Mahasiswa dan Pemuda Sebagai Pilar Reformasi Tegaknya Hukum & HAM*, Yayasan Annisa, Jakarta, PT. Refika Adhitama, Bandung, hlm. 39

⁵¹ Moh. Mahfud MD., 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.

⁵² Suwandi, *Instrumen dan Penegakan HAM di Indonesia*, dalam Muladi (ed), *Loc.cit*.

hukum. Menurut R. Wasserstorm⁵³, HAM harus dimiliki oleh seluruh manusia. Karena seluruh manusia memiliki hak yang sama maka harus setara. Apabila HAM telah dimiliki oleh seluruh manusia maka harus dapat diatur hak-hak yang dapat menempati status atau kedudukan tertentu. Kemudian apabila ada HAM maka harus dapat ditegaskan.

Menurut J. Shestack⁵⁴, ada beberapa teori-teori HAM, antara lain :

1. Teori hukum alam: individu bebas. Teori ini dikemukakan oleh John Locke. Menurut John Locke, di dalam suatu Negara para pria dan para wanita hidup dengan bebas, dapat menentukan perbuatan mereka dan memiliki kesetaraan. Untuk mengakhiri resiko dan ketidaknyamanan tertentu, para pria dan para wanita menyepakati sebuah perjanjian untuk membentuk komunitas dan badan politik. Dalam membangun kewenangan politik, mereka menguasai hak-hak alamiah atas hidup, bebas dan harta benda yang mereka miliki. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk melindungi hak-hak tersebut.
2. Teori positivisme. Kewenangan Negara. Teori ini dikemukakan oleh professor H.L.A. Hart yang menyatakan bahwa kewenangan untuk mengatur hukum yang berlaku belakang standar hukum terhadap tindakan pemerintah yaitu standar yang telah diakui dan diterima oleh komunitas.
3. Teori Marxisme. Manusia sebagai makhluk mata uang. Teori ini menyatakan bahwa konsep-konsep hukum, keadilan,

⁵³ R. Wasserstrom, *Rights, Human Rights and Racial Discrimination in J. Rachles* (Ed). Moral Problem.

⁵⁴ J. Shestack, *The Jurisprudence of Human Rights, in T. Meron* (Ed) *Human Rights in International Law : Legal and Policy Issues* pp. 70-71, 73-74, 77-82, 80-91, 96-99

moral, demokrasi, kebebasan dan sebagainya dimasukkan dalam kategori histories, yang muatannya ditentukan oleh keadaan materi kehidupan orang-orang dan keadaan sosial mereka dan dapat berubah sesuai dengan perkembangan hidup. Pengakuan hak berasal dari pandangan bahwa orang-orang yang tidak dapat dipisahkan dari masyarakat secara keseluruhan hanya dengan mempertemukan keinginan dari keseluruhan orang dapat mencapai kebebasan individu yang lebih tinggi.

4. Teori yang berdasarkan keadilan. Teori ini dikemukakan oleh John Rawls, yang menyatakan bahwa prinsip keadilan memberikan cara penentuan hak dan kewajiban di dalam lembaga dasar masyarakat. Prinsip ini memberikan distribusi keuntungan yang layak dan beban kerja sama social.
5. Teori yang berdasarkan kemuliaan. Teori ini dikemukakan oleh McDougal Lasswell, and Chen [*Human Rights and World Public Order: The Basic Policies of an International Law of Human Dignity (1980)*], yang menyatakan bahwa apa yang mereka sebut sebagai kebijakan nilai yang berorientasi pendekatan yang berdasarkan perlindungan kemuliaan manusia.
6. Teori yang berdasarkan pada kesetaraan penghormatan dan perhatian. Teori ini dikemukakan oleh Dworkin [*Taking Rights Seriously (1977)*], yang menyatakan bahwa teori ini berangkat dari postulat moral politis, misalnya pemerintah harus memperlakukan semua warga negaranya dengan perhatian dan penghormatan yang sama.

Berdasarkan teori-teori tersebut, maka HAM itu harus sesuai dengan prinsip kesetaraan penghormatan dan perhatian karena setiap manusia memiliki hak yang sama. Dalam perlindungan HAM pun, Negara berperan penting karena Negara berkewajiban untuk melindungi HAM setiap manusia baik yang merupakan warga negaranya maupun bukan warga negaranya. Kewenangan Negara dalam memberikan perlindungan harus sesuai dengan standar hukum yang telah diakui dan diterima oleh masyarakat. Tidak hanya itu saja, Negara juga harus dapat memperlakukan setiap manusia secara adil supaya tercipta keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Oleh karena itu, HAM merupakan hak yang melekat pada diri manusia yang bersifat kodrati dan fundamental sebagai suatu anugerah Tuhan, yang harus dihormati, dijaga dan dilindungi oleh setiap individu, masyarakat, atau Negara. HAM pada hakikatnya adalah upaya menjaga keselamatan eksistensi manusia secara utuh melalui aksi keseimbangan, yaitu keseimbangan antara hak dan kewajiban, kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum. Tanggung jawab menghormati, melindungi dan menjunjung tinggi HAM merupakan tanggung jawab bersama individu, pemerintah dan Negara. Dalam implementasi HAM, individu bertanggung jawab dan berkewajiban menghormati HAM orang lain. Negara juga berperan sentral. Dalam hal ini, Negara mengemban kewajiban untuk menjamin terimplementasinya HAM : menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), memajukan (*to promote*) dan memenuhi (*to fulfill*).⁵⁵

⁵⁵ Adnan Buyung Nasution dan A. Patra M. Zen (Eds.), 2006, *Instrumen International pokok Hak Asasi Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 12

Adapun karakteristik HAM menurut Piagam PBB yang dikaitkan dengan *International Bill of Rights* sebagai perwujudan atas pemajuan dan penegakan terhadap penghormatan HAM, yaitu:

- a. Prinsip universal
- b. Prinsip non diskriminasi
- c. Prinsip kerja sama internasional

Tidak hanya itu saja, HAM dapat dikategorikan menjadi dua jenis, yaitu (i) hak sipil dan politik, dan (ii) hak ekonomi, social dan budaya. Kedua jenis hak ini *indivisible* dan *independent*⁵⁶.

D. Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak

Hak Anak merupakan turunan dari Hak Asasi Manusia. Hak Anak juga dijamin pemenuhan dan pelaksanaannya oleh instrumen-instrumen internasional maupun undang-undang. Sama seperti prinsip Hak Asasi Manusia, Hak Anak juga mempunyai prinsip kesetaraan penghormatan dan perhatian karena setiap anak memiliki hak yang sama.

Menurut *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi Hak Anak Tahun 1989) yang telah diratifikasi pemerintah Indonesia melalui Keppres Nomor 39 tahun 1990 disebutkan bahwa anak adalah mereka yang berusia 18 tahun ke bawah. Sementara itu, UNICEF mendefinisikan anak sebagai penduduk yang berusia antara 0 sampai 18 tahun. Undang-Undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, menyebutkan bahwa anak adalah mereka yang belum berusia 21 tahun dan belum menikah. Sedangkan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974

⁵⁶ United Nations Centre for Human Rights and United Nations Institute for Training and Research, 1994, *Manual On Human Rights Reporting, Under Six Major International Human Rights Instruments*, United Nations, New York, hlm.4.

menetapkan batas usia 16 tahun. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan Anak, mengartikan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak masih dalam kandungan.

Secara keseluruhan dari banyak ukuran di atas dapat dilihat bahwa rentang usia anak terletak antara usia 0 sampai 21 tahun. Dapat dijelaskan pertimbangan mengenai batas usia 21 tahun ditetapkan berdasarkan pertimbangan kepentingan usaha kesejahteraan sosial serta pertimbangan kematangan sosial, kematangan pribadi, dan kematangan mental seseorang pada umumnya dicapai setelah mencapai usia 21 tahun.

Bertitik tolak pada konsep perlindungan anak yang utuh, menyeluruh, dan komprehensif, dalam pembahasan Rika Saraswati, maka Undang-Undang Perlindungan Anak meletakkan kewajiban perlindungan anak berdasarkan asas⁵⁷:

1) Asas Nondiskriminasi.

Asas Nondiskriminasi adalah asas yang tidak membedakan, membatasi, atau mengucilkan anak, baik secara langsung maupun tidak langsung berdasarkan agama, suku, ras, status sosial, status ekonomi, budaya, ataupun jenis kelamin yang dapat mempengaruhi pemenuhan dan perlindungan hak-hak anak.

2) Asas Kepentingan yang Terbaik bagi Anak.

Asas Kepentingan yang Terbaik bagi Anak adalah asas yang menekankan bahwa dalam semua tindakan yang berkaitan dengan anak yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, ataupun badan legislatif dan yudikatif, kepentingan yang

⁵⁷ Rika Saraswati, *Hukum Perlindungan Anak di Indonesia*, 2009, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 25-26

terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan utama.

3) Asas Hak untuk Hidup, Kelangsungan Hidup, dan Perkembangan.

Asas Hak untuk Hidup, Kelangsungan Hidup, dan Perkembangan adalah asas yang menekankan bahwa setiap anak mempunyai hak untuk hidup dengan aman, tenteram, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin, serta berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak, dan hak untuk mencapai standar hidup yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral, dan sosial anak yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang disebutkan oleh undang-undang perlindungan anak memiliki kewajiban dan tanggungjawab untuk itu, yaitu orang tua, masyarakat, dan pemerintah.

4) Asas Penghargaan terhadap Pandangan/Pendapat Anak.

Asas penghargaan terhadap pandangan/ pendapat anak adalah asas yang memberikan hak kepada anak untuk menyatakan pendapat dalam segala hal yang mempengaruhi anak, meliputi; hak untuk berpendapat dan memperoleh pertimbangan atas pendapatnya; hak untuk mendapat dan mengetahui informasi serta untuk mengekspresikan; hak untuk berserikat menjalin hubungan untuk bergabung, dan hak untuk memperoleh informasi yang layak dan terlindungi dari informasi yang tidak sehat.

Berkaitan dengan penelitian ini, perlu juga untuk disebutkan hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum. Antara lain;

- a. Setiap anak yang melakukan tindak pidana sejak ditangkap/ditahan berhak mendapat bantuan hukum dari seseorang atau lebih penasehat hukum (penyediaan petugas pendampingan khusus anak sejak dini) selama dalam waktu dan setiap tingkat pemeriksaan. Pejabat yang melakukan penangkapan atau penahanan wajib memberitahukan kepada tersangka dan orang tua, wali atau orang tua asuh mengenai hak untuk memperoleh bantuan hukum, dan berhak berhubungan langsung dengan penasehat hukum dengan diawasi tanpa didengar oleh pejabat yang berwenang.
- b. Hak untuk mendapatkan perlakuan yang layak dan manusiawi sesuai dengan martabat dan hak-hak anak.
- c. Hak untuk dapat mengikuti pendidikan sekolah selama berstatus sebagai klien masyarakat (sedang menjalani pidana bersyarat)
- d. Hak untuk dipenuhi kebutuhan jasmani, rohani dan sosial anak selama masa penahanan dan menjalani hukuman.
- e. Berhak mendapat pendidikan dan pelatihan sesuai dengan bakat dan kemampuannya selama berada dalam lembaga pemasyarakatan.
- f. Hak untuk berkorespondensi dan menerima kunjungan atau dengan kata lain hak pemberian jaminan untuk mempertahankan hubungan dengan orang tua atau keluarga. terjaminnya (jika anak dalam tahanan)
- g. Hak Penyediaan sarana dan prasarana khusus.

- h. Hak Penjatuhan sanksi yang tepat untuk kepentingan yang terbaik bagi anak.
- i. Hak Pemantauan dan pencatatan terus menerus terhadap perkembangan anak yang berhadapan dengan hukum.
- j. Hak Perlindungan dari pemberitaan identitas melalui media massa dan untuk menghindari labelisasi.

Dalam Hukum HAM, norma-norma Hak Anak secara khusus dikompilasikan kedalam Konvensi Hak Anak (KHA). Norma-norma Hak Anak tersebut dalam KHA dikategorikan menjadi delapan kelompok (cluster)⁵⁸;

1. Langkah-langkah implementasi umum (*general measures of implementation*).
2. Definisi anak (*definition of the child*)
3. Prinsip-prinsip umum (*general principles*)
4. Hak-hak sipil dan kebebasan (*civil rights and freedoms*)
5. Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif (*family environment and alternative care*)
6. Kesehatan dasar dan kesejahteraan (*basic health and welfare*)
7. Pendidikan, waktu luang dan kegiatan budaya (*education, leisure and cultural activities*)
8. Langkah-langkah perlindungan dasar (*special protection measures*), dibagi lagi ke sub kategori;
 - a. anak dalam situasi darurat, meliputi pengungsi anak-anak dan anak dalam situasi konflik bersenjata.
 - b. anak yang disangka, didakwa dan dinyatakan bersalah melanggar hukum

⁵⁸ Mohammad Farid, *Panduan Penggunaan Instrumen Pemantauan, Atas Lima Isu dalam Hak Anak*, 2010, SAMIN, Yogyakarta, hlm. 10

- pidana (anak yang berkonflik dengan hukum/ABH).
- c. eksploitasi dan kekerasan; meliputi eksploitasi ekonomi termasuk buruh anak; penyalahgunaan obat terlarang; eksploitasi dan kekerasan seksual; perdagangan anak, penjualan dan penculikan anak, dan eksploitasi dalam bentuk lainnya.
 - d. anak-anak kelompok minoritas atau masyarakat adat terasing (*indigenous groups*).

E. Implementasi Restorative Justice

Kasus anak adalah hal yang mesti mendapat perhatian serius sebab anak adalah generasi penerus bangsa. Sekalipun mereka menyandang status sebagai anak yang berhadapan dengan hukum (ABH), anak tetap harus bersekolah dan mendapatkan hak asasinya sesuai dengan *The Beijing Rules* (Peraturan Minimum Standar PBB Mengenai Administrasi Peradilan bagi Anak) agar mereka dapat menyongsong masa depan yang cerah, karena pengabaian terhadap hak-hak anak adalah juga pengabaian terhadap masa depan bangsa dan negara. Kenakalan anak, sekalipun masuk ke ranah hukum anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) harus ditangani secara spesifik tanpa menghilangkan hak-hak yang dimiliki oleh seorang anak.

Salah satu sistem peradilan yang dapat diterapkan bagi anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) tanpa menghilangkan hak-hak anak adalah konsep *Restorative Justice*. Konsep ini pada dasarnya merupakan upaya pengalihan dari proses peradilan pidana ke luar proses formal untuk diselesaikan secara

musyawarah, dimana semua pihak yang berhubungan dengan tindak pidana tertentu duduk bersama-sama untuk memecahkan masalah dan memikirkan bagaimana mengatasi akibat di masa yang akan datang dengan harapan untuk mendapatkan keseimbangan atau pemulihan keadaan. Dengan kata lain, *restorative justice* merupakan suatu konsep menghukum pelaku kejahatan tanpa memenjarakan pelakunya.

Tujuan utama dari *restorative justice* adalah perbaikan luka yang diderita oleh korban, pengakuan pelaku terhadap luka yang diakibatkan oleh perbuatannya, dan *konsiliasi* serta *rekonsiliasi* dikalangan korban, pelaku, dan masyarakat.

Sasaran akhir konsep peradilan restoratif ini adalah berkurangnya jumlah anak-anak yang ditangkap, ditahan, dan divonis penjara; menghapuskan stigma/cap dan mengembalikan anak menjadi manusia normal sehingga diharapkan dapat berguna kelak di kemudian hari; pelaku pidana anak dapat menyadari kesalahannya, sehingga tidak mengulangi perbuatannya mengurangi beban kerja polisi, jaksa, rutan, pengadilan, dan Lapas; menghemat keuangan negara tidak menimbulkan rasa dendam karena pelaku telah dimaafkan oleh korban korban cepat mendapatkan ganti kerugian; memberdayakan orang tua dan masyarakat dalam mengatasi kenakalan anak dan; pengintegrasian kembali anak ke dalam masyarakat.

Pelaksanaan *restorative justice* dalam sistem hukum Indonesia, masih terhambat oleh beberapa kendala yang dialami, antara lain :

pertama, pihak orang tua sendiri membiarkan anaknya berhadapan dengan hukum tanpa didampingi karena takut terstigma; kedua, institusi terkait belum punya keseragaman dalam menyikapi dan memandang persoalan mengenai anak yang

berhadapan dengan hukum (ABH); ketiga, Bapas sebagai lembaga pendampingan anak yang berhadapan dengan hukum (ABH), minim anggaran, sehingga, tidak jarang anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) harus berhadapan dengan pelaku hukum bak sebatang kara; keempat, Republik Indonesia sendiri belum punya payung hukum yang mengatur mengenai *Restorative Justice*; dan kelima, belum ada kejelasan mengenai pendampingan/advokasi yang dilakukan oleh Depsos melalui Pekerja Sosial dalam penanganan anak yang berhadapan dengan hukum (ABH), apakah masuk dari awal penanganan kasus anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) atau seperti apa alur dan mekanismenya; keenam, Keterbatasan jumlah Peksos yang menangani anak yang berhadapan dengan hukum (ABH); dan ketujuh, minimnya sosialisasi mengenai *Restorative Justice* bagi masyarakat dan Aparat Penegak Hukum dalam menangani anak yang berhadapan dengan hukum (ABH).

Bagaimanapun juga, anak, khususnya anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) harus mendapat perlindungan ekstra dari pemerintah. Kalaupun anak terpaksa harus ditahan, penahanan tersebut harus di rutan khusus anak dan apabila terpaksa harus dihukum penjara, anak harus ditempatkan di lapas anak. Baik di rutan maupun di lapas,

Menyikapi kendala dan ancaman terhadap anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) terkait dengan masa depannya, maka dapat dilakukan beberapa hal agar anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) tetap terlindungi, antara lain : Ada tempat yang lebih layak untuk anak-anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) daripada di Lapas yaitu Rumah Perlindungan Sosial Anak (RPSA). RSPA memang cocok untuk anak-anak yang hanya melakukan kenakalan biasa seperti mencuri; perlu ada amandemen

terhadap Undang-Undang No. 37 tahun 1997 tentang Peradilan Anak yang sudah ada agar lebih mengapresiasi hak-hak anak; pendampingan anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) oleh pekerja sosial (Peksos) baik selama proses hukum berlangsung maupun ketika mereka sudah berada di dalam pusat rehabilitasi; sosialisasi system Restorative Justice tentang penanganan anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) ke pihak-pihak terkait.

Dengan adanya *Restorative Justice*, diharapkan anak dapat tetap melanjutkan kehidupan dan mengenyam bangku pendidikan dengan pemenuhan hak-hak yang memang harus mereka terima, baik dengan atau tanpa status anak yang berhadapan dengan hukum (ABH). Sekarang telah berlaku penuh Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, dalam hal penanganan Anak yang Berhadapan dengan hukum maka disarankan untuk menggunakan *restorative justice* dan *diversi*.

Perbedaan *Retributive Justice* dengan *Restorative Justice*, menurut mudzakir dalam Sabian Utsman⁵⁹, apabila dilihat dari tujuan hukumnya; *Retributive Justice*; Pertama, mengadili orang yang melanggar hukum. Kedua, menjatuhkan pidana kepada yang bersalah. Ketiga, negara yang berhak menjatuhkan pidana. Keempat, rasionalisasi pembalasan. Kelima, Stigmatisasi. *Restorative Justice*; Pertama, menyelesaikan konflik yang terjadi. Kedua, Pertanggung jawaban pelanggar terhadap akibat. Ketiga, rekonsiliasi. Keempat, menghindari stigmatisasi. Kelima, Negosiasi.

Hubungan antar unsur yang terkait⁶⁰; *Retributive Justice*; Pertama, adanya Perlawanan. Kedua, tidak ada pemaafan.

⁵⁹ Sabian Utsman, *Metodologi Penelitian Hukum Progresif, Pengembangan Permasalahan Penelitian Hukum Aplikasi Mudah Membuat Proposal Penelitian Hukum*, 2014, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 54

⁶⁰ Sabian Utsman, *Ibid.*,

Restorative Justice; Pertama, bersifat inter human. Kedua, menekankan dialog dan Negosiasi.

Melihat dari Posisi hukum bagi korban⁶¹, *Retributive Justice*; Pertama, bukan menjadi bagian dari sistem (penonton). Kedua, Sebagai pelapor dan saksi untuk kepentingan pribadi. *Restorative Justice*; Pertama, pemberdayaan posisi hukum kepada korban. Kedua, sebagai bagian dan terlibat menangani konflik.

a. Stagnasi Pelaksanaan *restorative justice*.

Stagnasi pelaksanaan *restorative justice*. Anak sebagai pelaku atau anak yang berkonflik dengan hukum adalah anak yang disangka, didakwa, atau dinyatakan terbukti bersalah melanggar hukum, dan memerlukan perlindungan. Dapat juga dikatakan anak yang harus mengikuti prosedur hukum akibat kenakalan yang telah dilakukannya. Jadi dapat dikatakan disini bahwa anak yang berkonflik dengan hukum adalah anak yang melakukan kenakalan, yang kemudian akan disebut sebagai kenakalan anak, yaitu kejahatan pada umumnya dan perilaku anak yang berkonflik dengan hukum atau anak yang melakukan kejahatan pada khususnya.⁶²

Kata konflik digunakan untuk menunjukkan adanya suatu peristiwa yang tidak selaras atau terdapat pertentangan dalam suatu peristiwa, sehingga dapat dikatakan sebagai permasalahan. Oleh karena itu pengertian anak yang berkonflik dengan hukum dapat juga diartikan dengan anak yang mempunyai permasalahan karena suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum, atau bisa juga dikatakan bahwa anak yang berkonflik dengan hukum adalah anak nakal.

⁶¹ Sabian Utsman, Ibid.,

⁶² Unicef, *Perlindungan terhadap Anak yang Berhadapan dengan Hukum*, Buku Saku untuk Polisi, 2004, Unicef, Jakarta,

Kenakalan anak (*juvenile delinquency*) secara etimologis *Juvenile* artinya young, anak-anak, anak muda, ciri karakteristik pada masa muda sifat-sifat khas pada periode remaja, sedangkan *delinquency* artinya doing wrong, terabaikan/mengabaikan, yang kemudian diperluas artinya menjadi jahat, *a-sosial*, kriminal, pelanggar aturan, pembuat ribut, pengacau, penteror, tidak dapat diperbaiki lagi, durjana, dursila, dan lain-lain.⁶³

Pada akhirnya membutuhkan langkah-langkah kongkrit Pemerintah utamanya para penegak hukum mengingat persoalan perlindungan anak dengan cluster perlindungan khusus atau *Children in need of Special Protection* (CNSP) membutuhkan langkah-langkah di luar kebiasaan atau kebijakan pemerintah di luar sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*). Kebijakan ini disebut dengan kebijakan *Restorative Justice* atau Keadilan Restoratif.

Restorative justice merupakan proses penyelesaian yang dilakukan di luar sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*) dengan melibatkan korban, pelaku, keluarga korban dan pelaku, masyarakat serta pihak-pihak yang berkepentingan dengan suatu tindak pidana yang terjadi untuk mencapai kesepakatan dan penyelesaian. *Restorative justice* dianggap cara berfikir/paradigma baru dalam memandang sebuah tindak kejahatan yang dilakukan oleh seorang. Terhadap Anak yang melakukan pelanggaran hukum atau melakukan tindakan kriminal tentunya sangat dipengaruhi beberapa faktor lain di luar diri anak. Untuk melakukan perlindungan terhadap anak dari pengaruh proses formal sistem peradilan pidana, maka timbul pemikiran manusia atau para ahli hukum dan kemanusiaan untuk membuat aturan formal tindakan mengeluarkan (*remove*) seorang anak yang melakukan pelanggaran

⁶³ Wagiati Soetodjo, *Hukum Pidana Anak*, 2010, Refika Aditama, Bandung, hlm. 16

hukum atau melakukan tindak pidana dari proses peradilan pidana dengan memberikan alternatif lain yang dianggap lebih baik untuk anak. Berdasarkan pikiran tersebut, maka lahirlah konsep *diversion* yang dalam istilah bahasa Indonesia disebut *diversi* atau pengalihan.

Sebagaimana diketahui ujung tombak pelaksanaan keadilan restoratif berada pada pihak kepolisian dimana dalam Pasal 13 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia disebutkan bahwa Kepolisian Republik Indonesia memiliki tugas Tri Brata yakni; Memelihara Keamanan dan Ketertiban Masyarakat, Menegakkan Hukum dan Memberikan Perlindungan, Pengayoman, dan Pelayanan Masyarakat.

Pada prakteknya penegakan hukum yang dilakukan oleh polisi senantiasa mengandung 2 (dua) pilihan. Pilihan pertama adalah penegakan hukum sebagaimana yang disyaratkan oleh undang-undang pada umumnya, dimana ada upaya paksa yang dilakukan oleh polisi untuk menegakkan hukum sesuai dengan hukum acara yang diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP. Sedangkan Pilihan kedua adalah tindakan yang lebih mengedepankan keyakinan yang ditekankan pada moral pribadi dan kewajiban hukum untuk memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat. Hal ini dikenal dengan nama diskresi. Tindakan tersebut diatur di dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dimana polisi telah diberi kebebasan yang bertanggung-jawab untuk melaksanakan hal tersebut.

Diharapkan adanya berbagai peraturan tersebut Pelaksanaan *diversi* dan *restorative justice* bisa memberikan dukungan terhadap proses perlindungan terhadap anak yang

berhadapan dengan hukum. Hal ini dikarenakan prinsip utama dari *diversi* dan *restorative justice* adalah menghindarkan pelaku tindak pidana dari system peradilan pidana formal dan memberikan kesempatan pelaku menjalankan sanksi alternatif tanpa pidana penjara. *Diversi* sangat berhubungan dengan konsep *restorative justice*, dan dapat diterapkan apabila anak nakal mau mengakui kesalahannya, sekaligus memberi peluang anak memperbaiki kesalahannya. *Diversi* adalah bentuk intervensi yang baik dalam mengubah perilaku anak nakal, dengan adanya keterlibatan keluarga, komunitas dan polisi, maka anak dapat memahami dampak atas tindakannya yang telah dilakukan.⁶⁴

Hanya patut disayangkan, Negeri ini sangat hebat bila membuat sebuah peraturan dan kebijakan akan tetapi lemah dalam implementasi. Logisnya, kasus anak yang berhadapan dengan hukum mustahil terjadi bila seluruh pihak konsekuen mengaplikasikan berbagai peraturan dan kebijakan tersebut di atas utamanya “ketidakseriusan” pihak kepolisian dalam mengembangkan penanganan berbasis keadilan restoratif tersebut. Secara sosiologis, Soerjono Soekanto telah mengingatkan bahwa penegakkan hukum itu sangat bergantung pada faktor-faktor pendukungnya.⁶⁵

Hukum yang bagus tidaklah cukup bila tidak diikuti oleh efektif bekerjanya Penegak hukum, ketersediaan sarana dan prasarana yang diperintahkan aturan, kesadaran hukum masyarakat dan dukungan budaya masyarakat sangat besar pengaruhnya dalam implementasi keadilan restoratif terhadap perlindungan dan penanganan ABH.

⁶⁴ Taufik Hidayat, *Model Alternatif Penanganan Anak Konflik Hukum*, 2006, Refika Aditama, Bandung, hlm. 38

⁶⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, 1983, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 78

Beberapa kelemahan di daerah ini dalam penerapan keadilan restoratif tersebut antara lain :

Aspek Hukum:

1. Undang Undang No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak masih belum tegas tentang pelarangan pidana penjara anak. undang-undang ini sudah tidak layak dan kurang mengakomodir kepentingan terbaik bagi anak. Lapas Anak bukanlah tempat yang layak bagi ABH sekalipun;
2. Perubahan KUHP hingga sekarang belum tuntas dilakukan perubahan terutama menyangkut soal pasal-pasal pemerkosaan dan pencabulan yang masih lemah dan bias gender dan bias PUHA (Pengarustamaan Perlindungan Hak Anak).
3. Undang-Undang Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak masih baru saja berlaku sejak 2014, masih banyak yang belum memahami dan melaksanakan tentang *restorative justice* dan *diversi*.

Aspek Sarana dan Prasarana :

1. Dijajaran Polres di kabupaten/Kota, Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (PPA) dan Ruang Khusus Pemeriksaan untuk Perempuan dan Anak belum seluruhnya tersedia dengan baik;
2. Pusat-pusat Penanganan Trauma, Rumah Aman dan Shelter atau Rumah Singgah belum tersedia di kabupaten/kota;
3. Belum tersedianya Rumah Perlindungan Sosial Anak (RPSA) di Jawa Tengah sebagai alternatif pengganti Lapas Anak yang lebih ramah anak;

4. Belum tersedianya lahan untuk pembangunan RPSA di Jawa Tengah.

Aspek Masyarakat :

1. Masih adanya persepsi negatif masyarakat terhadap anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) sebagai pelaku kejahatan yang tidak bisa membedakan dengan kenakalan anak/ remaja;
2. Kesadaran masyarakat kurang mendukung *reintegrasi*, *reunifikasi* keluarga dan rehabilitasi sosial bagi anak yang berhadapan dengan hukum (ABH);
3. Pengucilan dan stigmatisasi atau labelisasi pelaku kejahatan terhadap (ABH) meski telah menjalani hukuman atau dijalannya masa bimbingan lanjut (*after care*).

Aspek Budaya Masyarakat :

1. Belum tergalinya model pembinaan berbasis kearifan lokal dan budaya masyarakat;
2. Belum adanya model pembinaan anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) dengan pendekatan budi pekerti dan keagamaan.

F. Implementasi Diversi

Membicarakan diversi, maka instrumen hukum yang paling banyak dirujuk adalah *Convention on the Rights of The Child* (CRC). Dinyatakan dalam Article 37 perjanjian internasional ini bahwa “*No child shall be deprived of her or his liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention, or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a*

measure of last resort and for the shortest appropriate period of time”. Diratifikasi Indonesia melalui Keppres No. 36 Tahun 1990, article 40.1 CRC pada intinya menyatakan agar anak yang bermasalah dengan hukum dihormati hak dan martabatnya dan agar perlakuan terhadap anak dilakukan dengan mengingat usia anak serta reintegrasi sosial anak. Sesuai dengan article 40.3 CRC, Indonesia harus melakukan upaya untuk memperkenalkan diversifikasi terhadap *juvenile offenders* dan memastikan bahwa upaya itu berkesesuaian dengan berbagai standar minimum yang ada.

Salah satu standar dalam diversifikasi adalah *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (dikenal sebagai *Beijing Rules*). Article 5 *Beijing Rules* menyatakan “ *the juvenile justice system shall emphasize the well-being of the juvenile and shall ensure that any reaction to juvenile offenders shall always be in proportion to the circumstances of both the offenders and the offence*”. *Beijing Rules* sendiri memberikan definisi diversifikasi sebagai remaja/anak yakni anak atau orang muda yang menurut sistem hukum masing-masing, dapat diperlakukan atas suatu pelanggaran hukum dengan cara yang berbeda dari perlakuan terhadap orang dewasa (Peraturan 2.2 huruf c). Pada intinya *Beijing Rules* memberikan kewenangan kepada aparat penegak hukum untuk mengambil tindakan pengalihan pemeriksaan formal, yang disebut diversifikasi.

Selain *Beijing Rules*, berbagai standar yang lain adalah *UN Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures* 1990 (*Tokyo Rules*), *UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency* (*Riyadh Guidelines*), dan *UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of Their Liberty* (1990).

Di luar instrumen hukum sebagaimana disebut di atas kita masih bisa menyebutkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1998

tentang ratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan, Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang kesemuanya memuat klausul perlindungan hak anak.

Dengan diversi, maka tidak setiap perkara pidana yang pelakunya anak langsung masuk dalam sistem peradilan pidana. Alih-alih demikian, diupayakan suatu penyelesaian konflik melalui forum yang disebut sebagai mediasi penal. Mediasi penal sendiri merupakan salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan (biasa dikenal dengan istilah ADR atau *Alternative Dispute Resolution*).

Jenis-jenis diversi secara garis besar terdiri dari 3 jenis yaitu; peringatan, informal, dan formal. Peringatan diberikan oleh Polisi untuk pelanggaran ringan. Informal, untuk pelanggaran ringan dimana dirasa kurang pantas apabila hanya diberikan peringatan. Adapun pada diversi formal, korban dan pelaku bertemu muka, suatu peristiwa yang dikenal dengan *Restorative Justice*.

Ide diversi adalah pemikiran tentang pemberian kewenangan kepada arapat penegak hukum untuk mengambil tindakan-tindakan kebijaksanaan dalam menangani atau menyelesaikan masalah pelanggaran anak dengan tidak mengambil jalan *formal* antara lain menghentikan atau tidak meneruskan/melapaskan dari proses peradilan pidana atau mengembalikan/menyerahkan kepada masyarakat dan bentuk-bentuk kegiatan pelayanan soaial lainnya. Penerapan *diversi* dapat dilakukan dalam semua tingkatan pemeriksaan yaitu dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan disidang pengadilan sampai pada tahap pelaksanaan putusan. Penerapan ini dimaksudkan untuk mengurangi dampak negatif keterlibatan anak dalam proses peradilan tersebut.

a. Keuntungan *Diversi*

Program *diversi* memberi keuntungan pada masyarakat dalam penanganan yang awal dan cepat terhadap perilaku menyimpang. Penanganan awal ini juga menghemat biaya yang merupakan beban yang dikeluarkan oleh polisi setempat. Anak pelaku tindak pidana tersebut akan diberi petunjuk oleh polisi, Pembina pidana bersyarat remaja, petugas departemen kehakiman, dan sekolah menghubungi polisi. Kemudian remaja secara sukarela mengikuti konsultasi dan atau pendidikan yang cocok dan kegiatan sosial kemasyarakatan. Jika yang bersangkutan sukses dalam program ini, jaksa tidak menuntut kasus tersebut dan tidak akan mencatat dalam berkas perkara atas perbuatan tersebut

Manfaat pelaksanaan program kebijakan *diversi* dalam sebuah perkara anak yang berhadapan dengan hukum, antara lain, adalah :

1. Membantu anak-anak belajar dari kesalahannya melalui intervensi selekas mungkin.
2. Memperbaiki luka-luka karena kejadian tersebut, kepada keluarga, korban dan masyarakat.
3. Kerjasama dengan pihak orang tua, pengasuh dan diberi nasehat hidup sehari-hari.
4. Melengkapi dan membangkitkan anak-anak untuk membuat keputusan yang bertanggung jawab.
5. Berusaha untuk mengumpulkan dana untuk restitusi kepada korban.
6. Memberikan tanggung jawab anak atas perbuatannya dan memberikan pelajaran tentang kesempatan mengamati akibat-akibat dan efek kasus tersebut.

7. Memberikan pilihan bagi pelaku untuk berkempatan untuk menjaga agar tetap bersih atas cacatan kejahatan.
8. Mengurangi beban pada peradilan dan lembaga penjara.
9. Pengendalian kejahatan anak/remaja.

Beberapa faktor situasi yang menjadi pertimbangan pelaksanaan diversi adalah :

- a) sifat dan kondisi perbuatan.
- b) pelanggaran yang sebelumnya dilakukan.
- c) derajat keterlibatan anak dalam kasus.
- d) sikap anak terhadap perbuatan tersebut.
- e) reaksi orangtua dan/atau keluarga anak terhadap perbuatan tersebut.
- f) dampak perbuatan terhadap korban.
- g) pandangan hakim tentang penanganan yang ditawarkan

b. Hambatan *Diversi*

Namun, meski banyak mengandung kelebihan dan kemanfaatan bagi anak, tak jarang program/teori diversi yang notabene adalah penyelesaian *non-litigasi* ini pula tidak lepas dari hambatan dan kendala. Studi yang pernah dilakukan di wilayah Surakarta dan Jakarta menunjukkan bahwa tak semua korban atau keluarga korban mau menerima cara penyelesaian diversi ini. Alasan yang dikemukakan adalah keinginan untuk membuat pelaku kapok jika dimasukkan dalam penjara. Alasan lain adalah kejahatan yang dilakukan oleh pelaku adalah kejahatan yang diancam dengan pidana yang berat, penegak hukum kurang mendukung perdamaian. Selain itu, tidak ada petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis bagi aparat penegak hukum untuk mengimplementasi cara penyelesaian non-litigasi ini.

Secara garis besarnya program/teori *Diversi* mengandung banyak keuntungan yang memihak perlindungan HAM anak, oleh karena itu perlu benar-benar direalisasikan dan direspon oleh pihak terkait demi kepentingan semua pihak, terutama untuk anak.

Walaupun pada dasarnya bisa dilakukan pada setiap tahap pemeriksaan, tetapi pada kenyataannya tidak semua aparat penegak hukum mau melaksanakan *diversi* ini. Begitu pula keberatan dari pihak korban adalah sebab lain mengapa dalam perkara yang melibatkan anak yang berkonflik dengan hukum tidak selalu ditempuh upaya *diversi*.

Ide *diversi* secara konseptual akan lebih sesuai dalam melakukan upaya penindakan dan penjatuhan sanksi terhadap anak nakal dalam kerangka perlindungan anak terhadap stigma (cap jahat) ketika seorang anak melakukan perbuatan kejahatan atau pelanggaran hukum. Namun demikian dalam sistem peradilan pidana anak di Indonesia, ide *diversi* tersebut tidak mudah untuk diimplementasikan. Terdapat Faktor-faktor penghambat terhadap upaya implementasi ide *diversi* dalam sistem peradilan pidana anak Indonesia saat ini. Faktor-faktor tersebut, antara lain:

1) Hambatan Internal

Walaupun keadilan *Restoratif Justice* dan *Diversi* sudah mulai dikenal sebagai alternatif penanganan anak berhadapan dengan hukum dari peradilan pidana dan mulai mendapatkan dukungan banyak pihak masih banyak hambatan yang dihadapi oleh sistem peradilan anak yaitu :

- a) Kebutuhan yang semakin meningkat tidak sebanding dengan sumber daya (baik personel maupun fasilitas);

- b) Pemahaman yang berbeda dalam penanganan anak berhadapan dengan hukum (*diversi*) dan korban di antara aparat penegak hukum⁶⁶;
- c) Kurangnya kerja sama antara pihak yang terlibat (aparat penegak hukum dan pekerja sosial anak);
- d) Permasalahan etika dan hambatan birokrasi dalam penukaran data dan informasi antara aparat penegak hukum;
- e) Koordinasi antara aparat penegak hukum (Polisi, Jaksa, Hakim, Advokat, Bapas, Rutan, Lapas) masih tersendat karena kendala ego sektoral;
- f) Belum ada persamaan persepsi antar-aparat penegak hukum mengenai penanganan anak berhadapan dengan hukum untuk kepentingan terbaik bagi anak⁶⁷;
- g) Terbatasnya sarana dan prasarana penanganan anak berhadapan dengan hukum selama proses pengadilan (pra dan pasca putusan pengadilan), baik berupa Lembaga Pemasyarakatan Anak, Lembaga Pembinaan Khusus Anak, Lembaga Pembinaan Anak Sementara, Lembaga Penyelenggara Kesejahteraan Sosial.⁶⁸;
- h) Kurangnya kebijakan formulasi untuk melaksanakan proses rehabilitasi sosial anak nakal, dalam hal ini Departemen social atau Organisasi sosial kemasyarakatan yang bergerak dibidang pendidikan, pembinaan dan latihan kerja sehingga dapat dikirim ke panti sosial untuk dibina secara khusus diberi pemulihan mental dan perilaku;

⁶⁶ Lihat Juga Marlina, 2009, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan restorative Justice*, Refika Aditama, Bandung, hlm 179-180.

⁶⁷ *Ibid.*,

⁶⁸ Nasir Jamil, *Anak Bukan Untuk Di Hukum*, 2013, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 184

- i) Kurangnya perlindungan anak yang melakukan tindak pidana namun kehendak demikian tidaklah mudah dilakukan karena ketentuan dalam sistem pemasyarakatan anak saat ini tidak memberi peluang yang demikian;
- j) Pandangan penegak hukum sistem peradilan pidana anak masih berpangkal pada tujuan pembalasan atas perbuatan jahat pelaku anak, sehingga hakim akan menjatuhkan pidana semata-mata diharapkan agar anak jera.

2) Hambatan Eksternal

Bahwa dalam menerapkan sistem *Restoratif Justice* dan *Diversi* masih banyak hambatan eksternal yang ditimbulkan yaitu :

a. Ketiadaan payung hukum.

Belum adanya payung hukum menyebabkan tidak semua pihak memahami implementasi keadilan restorative dengan tujuan pemulihan bagi pelaku, korban, dan masyarakat. Akibatnya sering ada pihak-pihak yang mengintervensi jalannya proses mediasi. Banyak pihak yang belum memahami prinsip dalam ketentuan Pasal 16 Ayat (3) Undang-Undang tentang perlindungan anak yang menyebutkan bahwa penangkapan, penahanan, penjatuhan hukuman pidana bagi anak adalah upaya terakhir. Selain itu Undang-Undang tentang Pengadilan Anak saat ini tidak memberikan ruang yang cukup bagi implementasi ide *diversi*. Namun demikian sebenarnya jika melihat pada Undang-Undang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Perlindungan Anak, dan Keputusan Presiden tentang Pengesahan Hak-Hak Anak, terdapat ketentuan yang mengarah dan menghendaki

implementasi *diversi*. Patut disayangkan karena penegak hukum cenderung melalaikan hal tersebut. Sekarang telah terbit masanya rezim Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak yang mana para pejabat dan unsur sistem peradilan pidana wajib melaksanakan *diversi*, karena Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak telah disertai sanksi pidana, denda, administrasi bagi yang tidak melaksanakannya.⁶⁹

b. Inkonsistensi penerapan peraturan.

Belum adanya payung hukum sebagai landasan dan pedoman bagi semua lembaga penegak hukum, inkonsistensi penerapan peraturan di lapangan dalam penanganan anak berhadapan dengan hukum masalah yang paling sederhana dapat dilihat pada beragamnya batasan yang menjadi umur minimal seorang anak pada peraturan-peraturan yang terkait. Akibatnya aparat penegak hukum membuat putusan yang tidak konsisten dalam kasus anak berhadapan dengan hukum yang memiliki kemiripan unsur-unsur perbuatan.

c. Kurangnya dukungan dan kerja sama antar lembaga.

Masalah ini merupakan hambatan yang lain yang masih banyak terjadi dalam menegakkan suatu ketentuan hukum, termasuk penanganan anak berhadapan dengan hukum banyak kalangan profesional hukum yang masih menganggap mediasi sebagai metode pencarian keadilan kelas dua dengan berpandangan bahwa mediasi tidak berhasil mencapai keadilan sama sekali karena tidak

⁶⁹ Lihat Pasal 95-101 Undang-Undang No. 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak. lihat juga Nasir Jamil, *Loc.Cit.*, hlm. 183-184

lebih dari hasil kompromi pihak-pihak yang terlibat, padahal saat ini hakim adalah satu-satu pihak yang bisa memediasi perkara anak yang berhadapan dengan hukum tidak seperti mediasi perdata yang memperbolehkan non-hakim menjadi mediator di pengadilan.

d. Pandangan masyarakat terhadap perbuatan tindak pidana.

Ide diversifikasi masih terhalang adanya pandangan masyarakat yang cenderung dendam dan ingin melakukan pembalasan terhadap pelaku kejahatan, termasuk pada pelaku anak.

c. Bentuk Diversi

Diversi dapat diimplementasikan dalam beberapa bentuk. Secara garis besar, terdapat tiga bentuk diversifikasi, yaitu :

1. *Diversi* dalam bentuk peringatan, ini akan diberikan kepada polisi untuk pelanggaran ringan. Sebagai bagian dari peringatan, si pelaku akan meminta maaf pada korban. Peringatan seperti ini telah sering dilakukan.
2. *Diversi* informal, yang diterapkan terhadap pelanggaran ringan di mana dirasakan kurang pantas jika hanya sekedar member peringatan kepada pelaku, dan kepada pelaku diperlukan rencana intervensi yang lebih komprehensif. Pihak korban harus diajak untuk memastikan pandangannya tentang diversifikasi informal dan apa yang mereka inginkan di dalam rencana tersebut. Diversifikasi informal harus berdampak positif kepada korban, keluarga, dan anak. Yaitu dipastikan bahwa

pelaku anak akan cocok diberikan diversi informal. Rencana diversi informal ini, anak akan bertanggung jawab, mengakui kebutuhan-kebutuhan korban dan anak, dan kalau memungkinkan orang tua dimintai pertanggungjawaban atas kejadian tersebut.

3. *Diversi* formal, yang dilakukan jika diversi informal tidak dapat dilakukan, tetapi tidak memerlukan intervensi pengadilan. Beberapa korban akan merasa perlu mengatakan pada anak betapa marah dan terlukanya mereka, atau mereka ingin mendengarkannya langsung dari anak. Karena permasalahannya muncul dari dalam keluarga anak, maka ada baiknya ada anggota keluarga lainnya yang hadir untuk mendiskusikan dan menyusun rencana diversi yang baik untuk semua pihak yang terkena dampak dari perbuatan itu. Proses diversi formal di mana pelaku dan korban bertatap muka, secara internasional ini disebut sebagai “*Restorative Justice*”.

G. Peran Lembaga Pelayanan Terpadu

Masalah perlindungan anak, termasuk anak sebagai korban maupun anak sebagai pelaku, di dalam proses peradilan pidana merupakan salah satu permasalahan yang menjadi perhatian dunia internasional. Hak-hak korban dan seharusnya menjadi bagian yang integral dari keseluruhan sistem peradilan pidana, di Surakarta telah dibentuk PTPAS (Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Surakarta) yang terdiri dari beberapa institusi dari berbagai latar belakang dengan tujuan yang sama untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan dan anak, termasuk menangani anak yang berhadapan dengan hukum. Selanjutnya

PTPAS memiliki fungsi terpadu dalam penanganan Anak dan Perempuan baik secara litigasi maupun non-litigasi.

Sebagai Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Surakarta (PTPAS) mempunyai perbedaan dan kekhususan tersendiri, bila dibandingkan dengan P2TP2A. Meskipun sama-sama sebagai wadah perlindungan perempuan dan anak. Untuk menindak lanjuti regulasi yang dikeluarkan pemerintah pusat, Pemerintah Kota Surakarta menerbitkan, SK. Walikota Surakarta No. 462.05/84-A/I/2010 tentang Tim Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Surakarta (PTPAS). Perda No. 4 tahun 2012 tentang Perlindungan Anak. SK Walikota Surakarta No. 243/I-G/I/2013 tentang Forum Anak Surakarta di Kota Surakarta periode 2013-2015, dan Peraturan Walikota Surakarta No. 3-B tahun 2013 tentang Pedoman Umum Pengembangan Partisipasi Anak dalam Pembangunan di Kota Surakarta.

P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak) adalah merupakan wahana pelayanan dalam upaya pemenuhan kebutuhan peningkatan pendidikan, kesehatan, ekonomi, penanggulangan tindak kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan anak serta peningkatan posisi dan kondisi perempuan dalam masyarakat.

Sebagai contoh perbandingan, maka diambil contoh P2TP2A “Kartika” dari Kabupaten Kebumen. Dasar Hukum dari P2TP2A “Kartika” adalah Keputusan Bupati Kebumen No. 263/379/KEP/2012 tentang Pembentukan Tim Pengelola Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak di Kabupaten Kebumen.

Tujuan dari Pelayanan Terpadu PTPAS atau P2TP2A, adalah memberikan kontribusi terhadap terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender melalui pengembangan berbagai kegiatan

pelayanan terpadu bagi peningkatan kualitas hidup perempuan dan anak. Visi dari P2TP2A “Kartika” mengusahakan Terwujudnya Kebumen Adil Gender tanpa Kekerasan dengan menempatkan perempuan dan anak sebagai warga Negara yang bermartabat dan terhormat sesuai dengan Hak Asasi Manusia.

Sedangkan yang menjadi Misi dari P2TP2A “Kartika”, antara lain;

1. Mewujudkan Kesetaran dan Keadilan Gender melalui pengembangan berbagai kegiatan pelayanan terpadu bagi pemberdayaan serta peningkatan kualitas hidup perempuan dan anak.
2. Membangun komitmen bersama untuk mencegah dan menghapuskan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak secara preventif, kuratif, promotif, dan rehabilitative.
3. Memberikan pelayanan yang komprehensif terhadap perempuan dan anak meliputi informasi, medis, hukum, psikologi, rumah aman, kunjungan rumah, pendampingan serta pendidikan dan pelatihan.

Divisi-divisi yang ada dalam pusat P2TP2A “Kartika”, sebagai berikut;

1) Divisi Penanganan Pengaduan:

1. Melayani atau menerima adanya laporan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak yang diajukan oleh korban, keluarga korban, tenaga pendamping maupun masyarakat;
2. Menindaklanjuti laporan pengaduan serta mengkoordinasikannya dengan lembaga-lembaga rujukan lainnya;

3. Merujuk korban ke pelayanan yang dibutuhkan dan melakukan koordinasi secara berkala tentang perkembangan kasusnya;
4. Melaksanakan administrasi pencatatan dan pelaporan kasus kekerasan yang dihimpun dari layanan-layanan terpadu baik ditingkat kabupaten maupun kecamatan.

2) Divisi Pelayanan Kesehatan:

1. Memberikan pelayanan medis psikologis yang komprehensif meliputi aspek promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif;
2. Merujuk korban ke jejaring untuk pendampingan paripurna dan penanganan aspek non medis;
3. Meningkatkan cakupan korban kekerasan yang mendapatkan pelayanan kesehatan oleh tenaga kesehatan terlatih baik di rumah sakit maupun puskesmas.

3) Divisi Rehabilitasi Sosial dan Bimbingan Rohani:

1. Menyelenggarakan pelayanan konseling awal maupun lanjutan untuk mengatasi kesulitan dan permasalahan korban secara efektif;
2. Menyelenggarakan penyediaan rumah aman untuk memberi perlindungan dan rasa aman pada korban kekerasan;
3. Menyelenggarakan pelayanan bimbingan rohani atau pemulihan kejiwaan lewat penguatan agama yang dianut oleh korban.

4) Divisi Penegakan dan Bantuan Hukum

1. Melaksanakan peraturan perundang-undangan dalam rangka menangani kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak;
 2. Melaksanakan proses penyelidikan, penyidikan, koordinasi dan kerjasama penyelesaian dan penyerahan berkas perkara kekerasan ke kejaksaan;
 3. Melakukan proses penuntutan terhadap perkara kekerasan;
 4. Menyidangkan pemeriksaan perkara kekerasan dan pembuatan keputusan di sidang pengadilan;
 5. Melakukan proses pendampingan saksi dan atau korban kekerasan; dan
 6. Memperjuangkan hak-hak hukum korban kekerasan dalam rumah tangga yang menempuh upaya hukum ke Pengadilan Agama.
- 5) Divisi Pemulangan dan Reintegrasi Sosial
1. Mengembalikan perempuan dan anak korban kekerasan dari kabupaten kepada keluarga, keluarga pengganti atau masyarakat yang memberi perlindungan dan pemenuhan kebutuhan bagi korban;
 2. Memberdayakan dan memberikan bimbingan kepada korban agar dapat kembali meneruskan kehidupan sosialnya dan memperoleh kehidupan yang layak.

Jenis Pelayanan-pelayanan yang diberikan oleh P2TP2A “KARTIKA” Kabupaten Kebumen, meliputi, antara lain :

1. Informasi
2. Medis
3. Konsultasi Hukum
4. Konsultasi Psikologi

5. Rumah Aman
6. Home Visit (Kunjungan Rumah)
7. Penyuluhan
8. Pendampingan bagi korban

Sebagai contoh lain, maka diambilkan dari pembahasan P2TP2A Kabupaten Malang, Tugas pokok dari Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) merupakan wadah pelayanan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang berbasis masyarakat. Dalam melaksanakan tugas-tugasnya lembaga pelayanan terpadu PTPAS ataupun P2TP2A memiliki bagian-bagian sesuai dengan kebutuhan dan pokok permasalahan yang menjadi fokus untuk ditangani di setiap daerah.

Fungsi dari lembaga pelayanan terpadu PTPAS ataupun P2TP2A ini, adalah;

1. Memfasilitasi penyediaan berbagai pelayanan untuk masyarakat baik fisik maupun non fisik (informasi, rujukan, konsultasi/ *consoling*, pelatihan keterampilan);
2. Mengadakan pelatihan – pelatihan para kader yang memiliki komitmen dan kepedulian yang besar terhadap masalah perempuan dan anak di segala bidang;
3. Bekerjasama dan ikut memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam suatu wadah peningkatan kualitas hidup dan perlindungan bagi perempuan dan anak.

Tujuan umum yang hendak dicapai pelayanan terpadu PTPAS ataupun P2TP2A, adalah memberikan kontribusi terhadap terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender dengan mengintegrasikan strategi dalam berbagai kegiatan pelayanan terpadu bagi peningkatan kondisi, peran dan perlindungan perempuan serta memberikan kesejahteraan dan perlindungan terhadap anak di Kabupaten Malang.

Tujuan khusus dari lembaga pelayanan terpadu PTPAS ataupun P2TP2A ini, adalah :

1. Menyediakan informasi terkait perempuan dan anak, termasuk data terpilah bagi masyarakat yang membutuhkan;
2. Mendorong tersedianya sarana dan prasarana serta berbagai jenis layanan yang dibutuhkan perempuan dan anak dengan meyeritakan seluas mungkin *stakeholder* pemerhati perempuan dan anak di Kabupaten Malang;
3. Membangun mekanisme dialog antara masyarakat, pemerintah, dan dunia usaha sehingga terbangun kerjasama/kemitraan yang dapat mendukung keberadaan P2TP2A

Hasil yang diharapkan dari terbentuknya lembaga pelayanan terpadu PTPAS ataupun P2TP2A, antara lain:

1. Terbentuknya pelayanan terpadu PTPAS ataupun P2TP2A yang berfungsi sebagai pusat informasi gender dan anak;
2. Tersedianya pelayanan terpadu dan lembaga mediasi (tempat pelayanan antara) pemberdayaan perempuan dan

- anak dalam rangka peningkatan kualitas hidup perempuan, kesejahteraan dan perlindungan anak;
3. Terasilitasinya peningkatan kemampuan, keterampilan dan kemandirian perempuan dan anak;
 4. Terjalannya kerjasama kemitraan antar pemerintah, lembaga/ organisasi kemasyarakatan, dunia usaha/ swasta dengan masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan perempuan dan anak;
 5. Terbangunnya mekanisme dialog, komunikasi dan kemitraan antara masyarakat pemerintah dan dunia usaha.

H. Efektivitas Peranan Lembaga Bapas

Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak memberikan harapan yang sangat besar bagi Kementerian Hukum dan HAM terlebih lagi Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, untuk segera memperkuat eksistensi Balai Pemasyarakatan dalam proses peradilan. Hal ini tidak lain karena Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak ini memberikan peran yang begitu besar bagi Balai Pemasyarakatan (Bapas) dalam penanganan terhadap anak yang berhadapan dengan hukum.

Bapas, melalui petugas Pembimbing Kemasyarakatan (PK), tidak hanya menjadi instansi yang diberikan tugas untuk melakukan penelitian kemasyarakatan⁷⁰ berkaitan dengan anak yang terlibat dalam perkara pidana sebagaimana yang pernah diatur dalam Undang-Undang Peradilan Anak. Tetapi, melalui Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak ini, Bapas menjadi

⁷⁰ Widodo, *Prisonisasi Anak Nakal: Fenomena dan Penanggulangannya*, 2013, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, hlm. 96-97. lihat juga keputusan Menteri Kehakiman RI No.M.01PR.07.03 tahun 1997 tentang nomenklatur Balai Bimbingan Pemasyarakatan dan Pengentasan Anak (BISPA) menjadi Balai Pemasyarakatan (BAPAS).

salah satu unsur penting dalam proses penyelesaian tindak pidana yang dilakukan atau melibatkan anak.

Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak ini mengatur secara jelas dan tegas peran yang harus, bahkan pada beberapa peran mempunyai gradasi "wajib", dijalankan oleh Bapas. Peran yang dijalankan Bapas tersebut bergerak sejak tahapan penyelidikan sampai dengan tahap pembimbingan setelah menjalani pidana. Namun demikian, semangat yang terkandung dalam Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak ini adalah dengan mengedepankan upaya pemulihan secara berkeadilan (*Restorative Justice*) dan menghindarkan anak dari proses peradilan (dengan cara *Diversi*). Oleh karena itu, Pasal 7 Ayat (1) menyebutkan bahwa pada tingkat penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan perkara anak di pengadilan negeri wajib diupayakan *Diversi*.

Namun perlu juga dipahami bahwa tidak semua jenis tindak pidana dapat dilakukan *Diversi*. *Diversi* ini dilaksanakan dalam hal tindak pidana dilakukan:

- 1) diancam dengan pidana penjara di bawah 7 (tujuh) tahun;
- 2) bukan merupakan pengulangan tindak pidana.

Sedangkan jika perkara anak harus masuk dalam proses peradilan, maka Bapas (dalam hal ini Pembimbing Kemasyarakatan) atau pendamping lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mempunyai kewajiban untuk memberikan pendampingan terhadap anak dalam setiap tingkat pemeriksaan (lihat Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak).

Secara lebih rinci, merujuk pada Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak, dapat dikemukakan peran Bapas dalam penanganan anak yang berhadapan dengan hukum, sebagai berikut;

Pertama, Tahap proses Diversi. Dalam proses Diversi, Bapas mempunyai peran strategis, yaitu;

- 1) Petugas PK Bapas harus terlibat dalam proses diversi yang dilakukan pada setiap tingkat pemeriksaan. Keterlibatan petugas PK Bapas ini adalah dengan memberikan pertimbangan kepada penyidik, penuntut umum, dan hakim selama proses diversi tersebut. Pertimbangan ini di muat dalam hasil penelitian kemasyarakatan (litmas) yang dilakukan oleh petugas PK Bapas. (lihat Pasal 8 dan 9 Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak).
- 2) Memberikan rekomendasi tentang bentuk kesepakatan Diversi yang dilakukan oleh Penyidik untuk menyelesaikan tindak pidana yang berupa pelanggaran, tindak pidana ringan, tindak pidana tanpa korban, atau nilai kerugian korban tidak lebih dari nilai upah minimum provinsi dari setempat, harus didasarkan pada rekomendasi petugas PK Bapas. Bentuk kesepakatan Diversi dapat berupa :
 1. pengembalian kerugian dalam hal ada korban;
 2. rehabilitasi medis dan psikososial;
 3. penyerahan kembali kepada orang tua/Wali;
 4. keikutsertaan dalam pendidikan atau pelatihan di lembaga pendidikan atau LPKS paling lama 3 (tiga) bulan; atau

5. pelayanan masyarakat paling lama 3 (tiga) bulan.⁷¹

- 3) Setelah kesepakatan Diversi disetujui dan dilaksanakan, petugas PK Bapas wajib melakukan pendampingan, pembimbingan, dan pengawasan. Dalam hal kesepakatan Diversi tidak dilaksanakan dalam waktu yang ditentukan, Pembimbing Kemasyarakatan segera melaporkannya kepada pejabat yang bertanggung jawab. Pejabat yang bertanggung jawab wajib menindak lanjuti laporan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari.⁷²
- 4) Petugas PK Bapas juga terlibat dalam pengambilan keputusan dalam proses diversi dalam hal anak belum berumur 12 (dua belas) tahun. Keputusan yang diambil adalah dalam bentuk:
- a. menyerahkannya kembali kepada orangtua / Wali; atau
 - b. mengikutsertakannya dalam program pendidikan, pembinaan, dan pembimbingan di instansi pemerintah atau LPKS di instansi yang menangani bidang kesejahteraan sosial, baik di tingkat pusat maupun daerah, paling lama 6 (enam) bulan.

Terhadap keputusan tersebut di atas, Bapas wajib melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan program pendidikan, pembinaan, dan pembimbingan kepada Anak. Dalam hal hasil evaluasi sebagaimana di maksud pada ayat

⁷¹ lihat pasal 10 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

⁷² lihat Pasal 14 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

(3) Anak di nilai masih memerlukan pendidikan, pembinaan, dan pembimbingan lanjutan, masa pendidikan, pembinaan, dan pembimbingan dapat di perpanjang paling lama 6 (enam) bulan.⁷³ Itulah peranan yang diemban oleh Bapas sejak awal proses Diversi hingga pelaksanaan keputusan Diversi.

Kedua, Tahap Penyidikan, dalam tahap penyidikan, peran petugas Pembimbing Kemasyarakatan, Bapas adalah memberikan pertimbangan atau saran kepada penyidik setelah tindak pidana di laporkan atau diadukan.

Dalam hal ini, permintaan pertimbangan atau saran kepada petugas PK Bapas merupakan kewajiban bagi penyidik.⁷⁴ Makna yang terkandung dalam pasal ini adalah apabila penyidik tidak meminta pertimbangan atau saran kepada PK Bapas terkait penanganan anak maka dapat di katakan proses penyidikan tersebut batal demi hukum (*tidak sah*). Selanjutnya, berdasarkan Pasal 28 Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, Bapas mempunyai kewajiban untuk menyerahkan penelitian kemasyarakatan kepada Penyidik dalam waktu paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam setelah permintaan penyidik di terima.

Ketiga, Tahap Pemeriksaan Pengadilan. Pada tahap pemeriksaan pengadilan, peran strategis Bapas adalah:

- 1) Memberikan pendampingan terhadap anak yang berkonflik dengan hukum dalam sidang pengadilan.⁷⁵

⁷³ lihat Pasal 21 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

⁷⁴ lihat pasal 27 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

⁷⁵ Pasal 55 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak

- 2) Membacakan laporan hasil penelitian kemasyarakatan setelah surat dakwaan di bacakan.⁷⁶
- 3) Hadir pada saat pemeriksaan Anak Korban dan/atau Anak Saksi.⁷⁷
- 4) Dan melakukan pendampingan terhadap Anak Korban dan/ atau Anak Saksi yang dilakukan pemeriksaan langsung jarak jauh dengan alat komunikasi audiovisual.⁷⁸

Laporan hasil penelitian kemasyarakatan yang di sampaikan oleh PK Bapas wajib menjadi bahan pertimbangan Hakim dalam menjatuhkan putusan dalam perkara anak. Hasil penelitian kemasyarakatan terhadap anak berhadapan dengan hukum, menjadi sangat penting peranannya untuk membantu hakim dalam mencari fakta dan kebenaran dalam peradilan anak, yang selama ini hanya pada pertimbangan yuridis saja⁷⁹. Dan apabila laporan penelitian kemasyarakatan ini tidak di pertimbangkan dalam putusan Hakim, maka putusan batal demi hukum. Pengadilan mempunyai kewajiban memberikan petikan putusan pada hari putusan di ucapkan, selain kepada Anak atau Advokat atau pemberi bantuan hukum lainnya, dan Penuntut Umum, juga memberikan kepada Pembimbing Kemasyarakatan. Sedangkan salinan putusan wajib diberikan paling lama 5 (lima) hari sejak putusan diucapkan kepada Anak atau Advokat atau pemberi bantuan hukum lainnya, Pembimbing Kemasyarakatan, dan Penuntut Umum.

Mencermati peran Bapas yang begitu besar dalam penanganan dalam perkara anak sebagaimana yang diatur dalam

⁷⁶ Pasal 57 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak

⁷⁷ Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak

⁷⁸ Pasal 58 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak

⁷⁹ Bunadi Hidayat, *Pemidanaan Anak Di Bawah Umur*, 2010, Alumni, Bandung, hlm. 125

Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak, maka memperkuat Bapas merupakan satu hal yang wajib segera dilakukan. Sudah semestinya, Bapas dipenuhi dengan petugas PK yang mempunyai kompetensi yang memadai sehingga mampu menyajikan laporan hasil penelitian kemasyarakatan yang layak bagi aparat hukum lain (Polisi, Jaksa, atau Hakim) dalam menentukan keputusan terhadap anak; mampu melakukan pendampingan, pembimbingan, dan pengawasan terhadap Anak selama proses Diversi dan pelaksanaan kesepakatan, termasuk melaporkannya kepada pengadilan apabila Diversi tidak dilaksanakan. Pada tataran lebih jauh, kebutuhan tentang petugas PK yang memiliki kompetensi yang memadai ini juga mempunyai peran penting dalam ikut menentukan program perawatan Anak di Lembaga Penempatan Anak Sementara (LPAS) dan pembinaan Anak di Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA) bersama dengan petugas masyarakat lainnya dan melakukan pendampingan, pembimbingan, dan pengawasan terhadap Anak yang memperoleh asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat.

Namun halnya yang terjadi, sering kali hasil penelitian Bapas sering diabaikan baik oleh penyidik jaksa maupun hakim. Laporan Hanya menjadi sebuah laporan saja, bukan menjadi pertimbangan sebagai masukan dalam menyelesaikan perkara anak. Dalam hal lain perkara anak yang lain, terkadang dari laporan Bapas tersebut malah membuat si anak yang berhadapan dengan hukum sebagai pelaku malah mendapatkan hukuman yang lebih berat. Pemerintah sudah benar melalui undang-undang sistem peradilan pidana anak yang baru telah memasukan peranan Bapas Kedalam sistem peradilan pidana anak. Namun bersamaan dengan munculnya undang-undang sistem peradilan pidana anak tersebut hendaknya pemerintah meningkatkan kapasitas diri. Dalam hal ini

melalui Kementerian Hukum dan HAM, dibidang Dirjen Pemasyarakatan. Baik peningkatan sumber daya manusia dan sumber daya keuangan anggrannya.

I. Evaluasi Kebijakan Pemerintah

Dalam proses kebijakan publik, tahap evaluasi kebijakan publik memegang peranan yang teramat penting. Mengingat bahwa dalam proses evaluasi kebijakan publik akan tampak apakah suatu kebijakan publik itu dapat mencapai tujuan dan dampak yang dihasilkan sudahkah sesuai dengan yang diharapkan atau belum. Dengan kata lain proses evaluasi kebijakan publik sebagai penentu kesuksesan atau kegagalan dari tujuan yang hendak dicapai beserta dampak-dampaknya. Hasil evaluasi yang dilakukan kelak menjadi bahan pertimbangan untuk tindakan selanjutnya. Dapat berupa, melanjutkan kebijakan tersebut karena layak diteruskan, kebijakan tersebut mengalami revisi ataupun tidak menutup kemungkinan untuk dihentikan sama sekali.

Pada tahap ini kebijakan yang telah dilakukan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan (hasil kinerja/prestasi yang diharapkan)⁸⁰.

Evaluasi kebijakan publik dibedakan menjadi tiga macam, yaitu⁸¹ ;

⁸⁰ Budi Winarno, *Kebijakan Publik; Teori & Proses*, 2008, MedPress, Yogyakarta, hlm. 34.

⁸¹ Muchsin., *Op.cit*, hlm. 130

- a. Evaluasi *administratif*, adalah evaluasi kebijakan publik yang dilakukan di dalam lingkup pemerintahan dengan titik berat pada segi finansial dan prosedural.
- b. Evaluasi *yudisial*, adalah evaluasi yang dilakukan yang berkaitan dengan obyek-obyek hukum dengan titik berat pengamatannya adalah pelanggaran-pelanggaran hukum yang ada pada kebijakan publik tersebut. Pelaku evaluasi ini adalah lembaga-lembaga hukum.
- c. Evaluasi *politik*, adalah evaluasi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga politik baik parlemen maupun parpol bahkan masyarakat umum berkaitan dengan pertimbangan-pertimbangan politik dari suatu kebijakan publik.

Pada dasarnya fungsi dari evaluasi kebijakan publik ada tiga yaitu untuk ⁸²;

- a. Memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Tentang fungsi ini, evaluasi kebijakan publik berorientasi pada instrumental/organ kebijakan publik yang ada. Berkaitan dengan efektifitas organ kebijakan publik sebagai *raison d'être*.
- b. Menilai kelayakan tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi. Pada fungsi ini, evaluasi kebijakan publik terfokus pada substansi dari kebijakan yang ada; apakah tujuan yang ditetapkan kebijakan publik tersebut telah benar-benar mampu menyelesaikan masalah yang ada. Berkaitan dengan implementing agents demi tercapainya tujuan ditetapkannya kebijakan publik tersebut.
- c. Memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama dari segi metodologinya. Pada fungsi ini, evaluasi kebijakan publik

⁸² Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2002, hlm. 73

lebih diarahkan pada upaya untuk menghasilkan rekomendasi, bahan belajar bagi pelaku kebijakan publik selanjutnya ataupun yang lain. Dilakukan pada bagian akhir kebijakan publik (*ex-post evaluation*).

a. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Menurut Stufflebeam dan Webster, serta William N. Dunn dalam Mutrofin⁸³ mengatakan dalam mengklasifikasikan pendekatan dan orientasi riset evaluasi menjadi tiga kelompok. Menurut Dunn, perbedaan beberapa pendekatan dalam evaluasi kebijakan menjadi sangat penting dilakukan mengingat kurang jelasnya arti evaluasi di dalam analisis kebijakan. Pendekatan tersebut antara lain :

1. Evaluasi Semu (*Peseudo Evaluation*)

Pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa untuk berusaha menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsinya bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti dengan sendirinya (*Self evident*) atau tidak kontroversial. Dalam evaluasi ini secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (desain eksperimental-semu, kuesioner, random sampling, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan yang ada (misalnya: jumlah lulusan pelatihan

⁸³ Mutrofin, *Pengantar Metode Riset Evaluasi (Kebijakan, Program dan Proyek)*, 2005, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 107

yang dipekerjakan, Unit-unit pelayanan medis yang diberikan, keuntungan bersih yang dihasilkan) diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat.

2. Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*)

Pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsinya bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Dalam evaluasi formal menggunakan berbagai macam metode yang seperti dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya identik untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Evaluasi formal menggunakan Undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesialisasikan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan atau ketepatan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan. Dalam evaluasi formal tipe-tipe kriteria evaluatif yang paling sering digunakan adalah efektifitas dan efisiensi. Salah satu tipe evaluasi formal adalah *evaluasi sumatif* yang meliputi usaha yang memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu

kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Sedangkan *evaluasi formatif* meliputi usaha-usaha untuk secara terus menerus memantau, pencapaian tujuan-tujuan dan target formal.

3. Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision Theoretic Evaluation*)

Pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Asumsinya evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik dari yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang mempunyai andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan (sebagai contoh: staf tingkat menengah dan bawahan, pegawai pada badan-badan lainya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur.

b. Evaluasi Partisipasi Kebijakan Pemerintah

Untuk mewujudkan 'KLA' perlu diperkokoh kemitraan pemerintah dengan para pelaku lain yang akan memberikan kontribusi yang unik. Selain itu melalui kemitraan dan partisipasi ini akan mendorong pemanfaatan segala jalur partisipasi untuk mensejahterahkan dan meningkatkan

perlindungan hak anak. Kemitraan yang terbangun dapat saling berintegrasi dan bersinergi menjadi suatu kesatuan yang saling mengisi dan membutuhkan satu dengan lainnya. Kemitraan ini menurut *the International Union of Local Authorities* membentuk suatu lingkaran proyek dengan proses perencanaan dan pelaksanaan melalui fase. Fase yang dimaksud seperti terlihat pada gambar berikut:



Gambar. 3. Bagan Alur Kebijakan Pemerintah

Selanjutnya adalah pembagian peran apa yang dapat dilakukan oleh setiap individu dan institusi yang ada di perkotaan untuk mewujudkan Kota Layak Anak. Peran yang dimaksud harus sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dimiliki oleh setiap individu dan atau institusi. Peran dari para pihak ini perlu dipertegas, seperti uraian berikut:

- a. Pemerintah bertanggung jawab dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan nasional dan memfasilitasi kebijakan Kota Layak Anak. Selain itu pemerintah juga

melakukan koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan Kota Layak Anak.

- b. Asosiasi Pemerintahan Kabupaten/ Kota Seluruh Indonesia (APKSI/APEKSI) sebagai jaringan komunikasi antar kabupaten/kota mempunyai posisi strategis untuk wadah bertukar pengalaman dan informasi antar anggota untuk memperkuat pelaksanaan KLA di masing-masing kabupaten/kota.
- c. Pemerintah Kabupaten/Kota bertanggung jawab dalam membuat kebijakan dan menyusun perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, pelaporan, dan memobilisasi potensi sumber daya untuk pengembangan Kota Layak Anak.
- d. Organisasi Non Pemerintah dan Organisasi Kemasyarakatan, Organisasi Non Pemerintah dan Organisasi Kemasyarakatan mempunyai peran penting dalam menggerakkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan KLA.
- e. Sektor Swasta dan Dunia Usaha, Sektor swasta dan dunia usaha merupakan kelompok potensial dalam masyarakat yang memfasilitasi dukungan pendanaan yang bersumber dari alokasi *Corporate Social Responsibility* untuk mendukung terwujudnya KLA.
- f. Lembaga Internasional, Lembaga internasional sebagai lembaga memfasilitasi dukungan sumber daya internasional dalam rangka mempercepat terwujudnya Kota Layak Anak.
- g. Komuniti (Masyarakat), Masyarakat bertanggung jawab mengefektifkan pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi program Kota Layak Anak dengan memberikan

masukannya berupa informasi yang obyektif dalam proses monitoring dan evaluasi.

- h. Keluarga, Keluarga merupakan wahana pertama dan utama memberikan pengasuhan, perawatan, bimbingan, dan pendidikan dalam pemenuhan hak dan perlindungan anak.
- i. Anak-anak merupakan unsur utama dalam pengembangan Kota Layak Anak perlu diberi peran dan tanggung jawab sebagai agen perubahan.

c. Konsep Arah Evaluasi Kebijakan Pemerintah

Melengkapi teori mengenai evaluasi yang sudah dikemukakan tersebut dan terkait dengan materi penelitian tesis ini, perlu dikemukakan bahwa dalam negara demokrasi, evaluasi terhadap kebijakan publik dapat juga dilakukan oleh masyarakat umum. Evaluasi oleh masyarakat umum dikaitkan dengan kemanfaatan langsung yang dapat dinikmati masyarakat atas terbitnya kebijakan publik tersebut. Pertanyaan dasar yang akan dikemukakan, tidak lepas dari tujuan yang harus dicapai negara, yang rumusannya telah tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa, mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kesejahteraan umum. Dari rumusan tujuan-tujuan tersebut timbul beberapa kewajiban yang harus dijalankan negara melalui aparat penyelenggara negara yakni kewajiban melindungi setiap warga negara dan masyarakat, kewajiban memenuhi semua aspek kebutuhan warga masyarakat dan kewajiban melaksanakan program pengembangan kecerdasan warga. Kewajiban tersebut paralel dengan

dengan teori Kewajiban Negara (*State Obligation*) yang dikenal dalam wacana Hak Asasi Manusia. Berdasarkan teori Hak Asasi Manusia tersebut, negara mengemban tiga kewajiban terkait dengan Hak Asasi manusia yaitu melindungi Hak Asasi manusia (*to protect*) memenuhi Hak Asasi Manusia (*to fulfil*) dan Menghormati hak Asasi manusia (*to respect*).

Kewajiban tersebut digunakan sebagai bentuk evaluasi maka pertanyaan yang muncul ialah, apakah kebijakan Kota Layak Anak sudah mencakup dan menyentuh tujuan tersebut. Membaca konsep Kota Layak Anak yang sudah dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka jawaban yang diperoleh ialah bahwa proyek Kota Layak Anak memang dirancang untuk memenuhi hak-hak anak terutama hak untuk bermain, hak untuk rasa aman dan nyaman, dsb. Akan tetapi sebagaimana yang sudah diungkap dalam sebelumnya penelitian ini bahwa Hak Anak yang Berkonflik dengan Hukum rupanya masih belum mendapat perhatian meskipun, jika konsep Kota Layak Anak diperhatikan secara cermat dan kritis, sebenarnya ada pintu yang terbuka bagi kemungkinan menjalankan kewajiban untuk merespon hak-hak Anak yang Berkonflik dengan Hukum.

Adapun hal-hal yang dapat direspon secara langsung, diantaranya adalah; ketika anak sedang dalam proses hukum, anak membutuhkan pendampingan hukum, psikologi dan konselor. Pendampingan dimaksudkan supaya anak tidak terjebak dan terperangkap pada/dengan pikiran-pikiran yang salah, pikiran mana akan mempengaruhi masa depannya. Kemudian Anak yang

Berkonflik dengan Hukum juga butuh tempat yang layak untuk belajar dengan demikian Anak yang Berkonflik dengan Hukum membutuhkan jaminan bahwa ia bisa terus sekolah, butuh pendamping belajar masa belajarnya dapat dilalui dengan baik. Selanjutnya, ketika anak sudah selesai mengikuti proses hukum, Anak yang Berkonflik dengan Hukum membutuhkan pembimbingan secara terus menerus agar Anak yang Berkonflik dengan Hukum bisa bergaul dan berinteraksi secara sosial sebagaimana layaknya anak lainnya.

Kebutuhan tersebut pastilah tercakup sebagai bagian dari hak-hak anak yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak, Keppres Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Ratifikasi Konvensi Hak Anak. Pemenuhan hak-hak tersebut, sesungguhnya bisa dijabarkan sebagai bagian dari tiga kewajiban negara tersebut. Dan dalam rangka kebijakan publik tentang Kota Layak Anak, pemenuhan Kebutuhan tersebut dapat dilakukan sebagai program karena merupakan penjabaran dari prinsip-prinsip menjalankan Kota Layak Anak antara lain prinsip *“kepentingan yang terbaik untuk anak”*.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sesungguhnya, kebijakan nasional tentang Kota Layak Anak memiliki daya lentur yang dalam pelaksanaannya tentu sangat tergantung pada kondisi masing-masing kota. Bahwa sebuah kota menerjemahkan kebijakan tersebut berbeda dengan apa yang diterjemahkan oleh kota lain, bukanlah tindakan yang dinegosiasikan (ditolak/dilarang) oleh kebijakan Kota Layak Anak. Karena situasi dan

dinamika sosial yang nyata seringkali berbeda antara satu kota dengan kota lain. Sehingga harus direspon secara berbeda. Dengan demikian prinsip “*kepentingan yang terbaik untuk anak*” mungkin saja diterjemahkan kedalam program yang berbeda dengan apa yang dilaksanakan di kota lain, namun tidak melanggar ketentuan perundangan.

Surakarta sebagai sebuah kota yang tidak sepi dari kasus-kasus yang melibatkan anak. Data Anak yang Berkonflik dengan Hukum sebagaimana diperlihatkan sebelumnya merupakan alasan untuk mengatakan bahwa seharusnya Pemerintah Kota Surakarta memasukkan kebutuhan Anak Berhadapan dengan Hukum kedalam SK Walikota Surakarta tentang Kota Layak Anak. Absennya perhatian Pemerintah Kota Surakarta terhadap hak-hak Anak yang Berkonflik dengan Hukum dalam kebijakan Kota Layak Anak menimbulkan berbagai pendapat dari sebagian pengamat di Kota Surakarta. *Pertama*, ada yang mengatakan berada diluar isu Kota Layak Anak sehingga, secara konseptual dan administratif isu Anak yang Berkonflik dengan Hukum tidak dapat dimasukkan kedalam konsep tersebut.

Selain itu, ada yang berpendapat bahwa pelaksanaan Kebijakan Kota Layak Anak minus pemenuhan Anak yang Berkonflik dengan Hukum adalah cara termudah untuk membangun citra bahwa Kota Surakarta adalah kota yang peduli terhadap hak-hak anak. Ini bisa dipahami karena proyek yang dibangun adalah proyek-proyek fisik yang bisa ditengok oleh sispapun. Padahal sesungguhnya, ada yang terlalaikan, dan yang terlalaikan itu, merupakan kelompok anak (*cluster anak*)

yang sangat penting terutama jika dilihat dari keadaan masa depan. Pendapat *Ketiga*, adalah keterbatasan anggaran dan sumberdaya manusia mendorong pemerintah untuk fokus pada pelaksanaan Kota Layak Anak terutama dalam rangka pembangunan infrastruktur dan penciptaan kondisi yang memungkinkan anak dalam keadaan nyaman dan aman. Apapun pendapat yang diajukan para pegamat terhadap Kebijakan Kota Layak Anak yang sedang dilaksanakan di Surakarta, disatu sisi harus dimaknai sebagai cambuk terhadap penyelenggara negara agar cara pandangnya berubah dan memberi perhatian yang lebih khusus terhadap kebutuhan Anak yang Berkonflik dengan Hukum.

Alasan pembenar untuk pernyataan ini adalah bahwa keterlibatan anak dalam masalah hukum adalah kegiatan yang bisa menimbulkan kerawanan kejiwaan dan mentalitas anak maka untuk mencegah anak agar tidak terjebak atau terperangkap dalam situasi buruk tersebut, diperlukan tindakan konkrit dari negara dalam hal ini pemerintah Kota Surakarta. Lebih jauh lagi, jika tidak memberi perhatian pada Anak yang Berkonflik dengan Hukum maka wajar jika timbul kekhawatiran tentang masa depan masyarakat. Sebab dengan keterlibatan anak dalam masalah hukum, itu merupakan potensi yang bisa berkembang menjadi kelakuan buruk yang disebut anti-sosial. Tanpa disadari, anak tumbuh dan berkembang menjadi pribadi yang bisa mengganggu suasana sosial. Artinya, kelalaian atau kesengajaan tidak memenuhi kebutuhan Anak yang Berkonflik dengan Hukum, adalah sikap keliru yang berkontribusi pada proses

berkembangnya pribadi-pribadi yang anti sosial. Disitulah arti pentingnya kelenturan (*flexibility*) satu kebijakan publik. Kelenturan itu, memberi ruang untuk merespon phenomena yang dalam perancangan dan perumusan kebijakan publik tersebut belum terlihat, dan ketika kebijakan tersebut diimplementasikan, phenomena dimaksud tampak jelas serta memperlihatkan urgensinya untuk segera di respon.

Penyelenggara yang berpegang teguh pada tujuan negara serta, prinsip dalam kebijakan Kota Layak Anak tentu saja harus diapresiasi. Mereka bisa berkerjasama dan bersinergi dengan berbagai lembaga kenegaraan atau lembaga atau organisasi sosial pada aras nasional atau provinsi atau daerah. Yang diperlukan adalah penataan cara berpikir (*mindset*) dalam melihat masalah. Sejauh mana masalah tersebut penting dan mendesak untuk ditangani. Ketersediaan anggaran, tentu saja tidak bisa diabaikan. Tetapi yang lebih penting adalah tindakan prakarsa, tindakan sinergi dan tindakan berkelanjutan. Andai Penyelenggara negara seperti yang terakhir ini hadir dan mengelola Kota layak Anak di Surakarta, maka kita bisa berharap bahwa pemenuhan kebutuhan Anak yang Berkonflik dengan Hukum akan mendapat perhatian yang berkelanjutan.