

HAK-HAK ANAK DAN PERADILAN ANAK: SUATU TINJAUAN ATAS UU NO. 3 TAHUN 1997

Harkristuti Harkrisnowo

Kejahatan yang dilakukan anak-anak memerlukan penanganan khusus yang berbeda dengan kejahatan yang dilakukan oleh orang dewasa. Majelis Umum PBB telah mengadopsi suatu ketentuan yang lebih dikenal dengan Beijing Rules yang memuat kondisi minimum dalam penanganan anak-anak yang melakukan kejahatan oleh negara yang meratifikasinya. Indonesia juga telah membuat suatu peraturan yang mengatur tentang Peradilan Anak, yaitu dalam UU No. 3 Tahun 1997 (UUPA). Dalam artikel ini penulis mengkaji beberapa bagian dari peraturan tersebut yaitu dengan melihat apakah falsafah yang menjadi landasan pembentukan undang-undang ini mengacu pada kesejahteraan anak sebagaimana dalam Beijing Rules tersebut.



Our children are not individuals whose rights and tastes are casually respected from infancy... They are fundamentally extensions of our egos and give a special opportunity for the display of authority (Ruth F. Benedict, 1934).

Pendahuluan

Persepsi Benedict mengenai anak seperti dikutip di atas memang sulit untuk dibantah. Betapa sering terdengar ungkapan: children are to listen, not to be listened to. Padahal pujangga dan filsuf Khalil

*Tulisan ini pernah disampaikan pada Lokakarya tentang "Kritisi terhadap UU Pengadilan Anak." yang diselenggarakan oleh Lembaga Bantuan Hukum di Jakarta, 30 Juli 1998.

Gibran mengatakan: "Anakmu bukanlah anakmu. Mereka adalah anak-anak dari kehidupan yang merindukan dirinya sendiri." Betapa seringpula kita mendengar salah satu bentuk child abuse ketika orang tua mengatakan "aku tak ingin kau dilahirkan" lalu sang anak menjawab "aku tidak minta dilahirkan." Apakah yang tengah terjadi antara hubungan orang tua dan anak, antara masyarakat dan anak-anak, antara pemerintah dan anak-anak?

Tawuran, anak jalanan, prostitusi anak dan kelompok anak peme-ras, hanya merupakan sebagian dari masalah yang tengah kita hadapi dewasa ini berkaitan dengan anak-anak dan kejahatan. Masih banyak lagi masalah yang dialami anak Indonesia dan karenanya menjadi masalah seluruh bangsa Indonesia.

Walaupun memang perlu dicari dengan seksama akar permasalahan, namun tulisan ini akan memfokuskan diri pada upaya reaktif yang dibebankan pada hukum, terutama hukum pidana dan hukum acara pidana dalam menangani masalah anak, khususnya ketentuan yang dimuat dalam UU tentang Pengadilan Anak No. 3 tahun 1997.

Sebelum membicarakan UU di Indonesia, layak dicatat bahwa pentingnya "anak" untuk dibicarakan di lingkup internasional telah dimulai dengan dikeluarkannya Resolusi PBB No 1386 (XIV) pada tahun 1959 tentang Deklarasi Hak-hak Anak (*Declaration of the Rights of the Child*). Pada ulang tahun ke 20 Deklarasi ini yaitu tahun 1979, PBB mencanangkannya sebagai Tahun Anak Internasional. Nampaknya gaungnya juga muncul di Indonesia dengan dikeluarkannya UU tentang Kesejahteraan Anak No 4 tahun 1979. Deklarasi tersebut diperkuat oleh Resolusi PBB No. 44/25 tahun 1989 tentang Konvensi Hak-hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*), yang diratifikasi Indonesia dengan Keputusan Presiden No. 36 tahun 1990.

Khusus mengenai peradilan anak, Majelis Umum PBB telah mengadopsi *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* pada tanggal 29 November 1985,¹ yang lebih

¹Majelis Umum PBB menambahkan ketentuan tersebut dalam Resolusi No. 40/33.

dikenal dengan nama *Beijing Rules*.² *Beijing Rules* memuat kondisi minimum yang diterima oleh PBB dalam penanganan anak-anak yang melakukan kejahatan oleh negara anggota yang meratifikasinya.

Pokok-pokok pikiran yang dicantumkan dalam *Beijing Rules* tersebut antara lain:

1. kesejahteraan (*well-being*) anak dan keluarganya harus diutamakan;
2. untuk itu harus diupayakan untuk memobilisasi semua sumber daya, mulai dari orang tua sampai dengan lembaga pendidikan, agar mengurangi adanya intervensi dari penegak hukum.
3. Peradilan anak (*juvenile justice*) harus dipandang sebagai suatu bagian yang integral dari proses pembangunan nasional dalam kerangka keadilan sosial bagi semua anak, dan sekaligus melindungi anak-anak dan mempertahankan kedamaian dalam masyarakat.
4. ketentuan ini harus diterapkan dalam konteks kondisi ekonomi, sosial dan budaya negara yang bersangkutan.

Mengingat Indonesia adalah anggota PBB dan telah memiliki UU Pengadilan Anak, layak untuk dikaji apakah ketentuan dalam UU ini telah mengacu pada *Beijing Rules*. UU Pengadilan Anak (selanjutnya disingkat sebagai UUPA), berlainan dengan namanya, ternyata tidak semata-mata mengenai masalah anak yang diproses di pengadilan, tapi berkenaan dengan keseluruhan sistem peradilan: mulai dari proses penyidikan sampai dengan pemasyarakatan anak. Hal utama yang patut dikaji dari UU ini adalah apakah falsafah yang menjadi landasannya memang mengacu pada kesejahteraan anak (dan keluarganya) sebagaimana digariskan oleh *Beijing Rules*? Uraian berikut akan melihat beberapa bagian penting dari UUPA.

²Nama ini dipilih karena di kota tersebut diadakan Interregional Preparatory Meeting yang menyepakati rancangan yang diajukan sebagai hasil kerjasama antara Committee on Crime Prevention and Control, UN Social Defence Research Institute, lembaga regional PBB, dan juga Sekretariat PBB.

Pengertian Anak

Dalam Beijing Rules ditentukan bahwa "in those legal systems recognizing the concept of age of criminal responsibility for juveniles, the beginning of age shall not be fixed at too low an age level, bearing in mind the facts of emotional, mental and intellectual maturity."³ Pasal 1 butir 1 UUPA menentukan bahwa anak adalah "orang yang dalam perkara anak nakal telah mencapai umur delapan tahun tetapi belum mencapai umur delapan belas tahun dan belum pernah kawin." Penetapan delapan tahun sebagai usia minimum pertanggungjawaban seseorang di muka hukum memang rendah apabila dibandingkan dengan ketentuan di negara lain. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk UU menganggap bahwa pada usia demikian seseorang telah dapat dipertanggungjawabkan secara emosional, mental dan intelektual walaupun tidak seperti orang dewasa. Layak diperhatikan bahwa batas usia anak ini sangat berbeda dengan rumusan yang ada dalam Rancangan KUHP (R-KUHP) yang menentukan usia 12 (dua belas) tahun.⁴

Walau sekilas nampaknya UUPA hanya membagi usia anak menjadi dua (di bawah delapan tahun dan antara 8-18 tahun), jika disimak lebih lanjut, ternyata UUPA mempunyai tiga kategori usia anak untuk dapat diproses menurut hukum:

1. 8 - < 18 tahun⁵ : dapat diajukan ke sidang pengadilan anak;
2. 8-12 tahun : hanya dapat dikenakan tindakan⁶, dan
3. dibawah 8 tahun : tetap dapat diperiksa Penyidik, yang setelah pemeriksaan dapat mengembalikan ke orang tua atau menyerahkannya ke Departemen Sosial.

³Butir ke 4 Bagian Kesatu Beijing Rules.

⁴Pasal 111 ayat (1) R-KUHP.

⁵dan belum pernah kawin, menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA.

⁶Ketentuan ini tidak dijumpai dalam Pasal-pasal UUPA, tapi dicantumkan dalam Penjelasan UUPA.

Mungkin kategori yang disebut terakhir ini perlu dikaji kembali, karena setidaknya ada dua hal yang mengganggu. Pertama, hal ini berarti memperluas cakupan tugas kepolisian dalam menangani masalah anak, karena walaupun tidak dapat diajukan ke sidang pengadilan, proses penyidikan termasuk penangkapan dan penahanan dapat diberlakukan padanya. Berarti pula bahwa penyidik dapat menahannya selama 20 hari karena diduga telah melakukan tindak pidana, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 44 UUPA. Kedua, tidak jelas bagaimana proses penyerahan anak tersebut pada Departemen Sosial, dan apa yang akan dilakukan departemen ini pada si anak, yang pada gilirannya mereduksi kepastian hukum.

Pengertian Anak Nakal dalam UU ini juga tidak begitu jelas sehingga dapat membingungkan pelaksana hukum. Ada dua kategori anak nakal di sini yakni:

- 1) pelaku tindak pidana, dan
- 2) anak yang melakukan perbuatan yang dinyatakan terlarang bagi anak, baik oleh peraturan perundang-undangan maupun menurut "peraturan hukum lain yang hidup dan berlaku" dalam masyarakat yang bersangkutan.

Kategori kedua tidak jelas acuannya dalam hal "peraturan perundang-undangan," yang pada umumnya merumuskan pelanggaran atasnya sebagai tindak pidana (sehingga telah masuk ke dalam kategori 1) Lalu apa pula makna "hukum lain yang hidup dan berlaku" dalam masyarakat? Kemungkinan, perumus UU memikirkan eksistensi hukum adat di daerah-daerah. Beberapa pertanyaan dapat dimunculkan misalnya: bagaimana dengan di kota besar; apakah hukum adat mengikuti individu ataukah berdasar tempat dilakukannya perbuatan?

Menyerahkan penyelesaian hal di atas pada penegak hukum perlu dipikirkan kembali, apalagi mengingat bahwa personil kepolisian sangat tinggi mobilitasnya, dan bukannya tidak mungkin mereka tidak begitu memahami hukum (adat) setempat.

Perumusan kategori kedua Anak Nakal ini agaknya mengacu pada sejumlah perilaku yang oleh ketentuan hukum di negara lain dikenal dengan *status offenses*. Maksud dari konsep ini adalah sejumlah perilaku yang karena status seseorang --yaitu sebagai anak-- maka

diberikan sejumlah sanksi, namun jika dilakukan oleh orang dewasa tidak merupakan *offenses* atau tindak pidana.⁷ Bedanya, dalam ketentuan tentang status offenses dirinci perilaku-perilaku yang termasuk di dalamnya, sedang dalam UUPA diserahkan seluruhnya pada aparat penegak hukum. Hal semacam ini tentunya akan menimbulkan permasalahan, karena anak yang dijerat dengan Pasal tersebut dapat diproses dalam sidang pengadilan dan dapat dikenai tindakan institusionalisasi (walau bukan dipenjara dalam arti harafiah) yakni menyerahkannya untuk dibina oleh suatu lembaga yang ditunjuk hakim.

Hakim Tunggal Dalam Sidang Anak

Pasal 11 UUPA menentukan bahwa persidangan anak dalam tingkat pertama dilakukan oleh hakim tunggal. Dari ketentuan ini timbul persepsi bahwa pembuat UU menganggap bahwa masalah anak adalah masalah yang mudah sehingga cukup diputuskan oleh satu orang hakim. Persepsi semacam ini nampaknya didukung oleh ayat (2) Pasal ini yang membuka kemungkinan adanya hakim majelis dalam hal "ancaman pidana atas kelakuan anak tersebut lebih dari lima tahun dan sulit pembuktiannya."⁸

Ketentuan ini dapat dikatakan merupakan persepsi umum dari kalangan penegak hukum, terutama hakim, yang menganggap bahwa masalah anak bukan suatu masalah yang memerlukan keseriusan yang tinggi dalam menanganinya. Bahkan menurut pendapat beberapa pihak, posisi sebagai hakim anak tidak terlampau disukai oleh para hakim (mungkin karena "tidak basah"?).

Salah satu hal positif yang dicantumkan dalam UUPA berkenaan dengan Hakim Anak adalah persyaratan yang diberikan bagi mereka

⁷"Status offenses are a class of crime that does not consist of proscribed action or inaction, but of the personal condition or characteristic of the accused....(it) may refer to a variety of acts that would not be considered criminal if committed by an adult, such as insubordinate, truant or runaway" (Sue Titus Reid (1987). *Criminal Justice Procedures and Issues*. St. Paul: West Publishing Co., hal. 583.

⁸Keterangan ini dicantumkan dalam Penjelasan Pasal 11 ayat (2) UUPA.

yakni:⁹

1. berpengalaman sebagai hakim di pengadilan dalam lingkup Peradilan Umum, dan
2. mempunyai minat, perhatian, dedikasi, dan memahami masalah anak.

Syarat kedua dijabarkan lebih lanjut dalam Penjelasan pasal tersebut ialah memahami:

- a. pembinaan anak yang meliputi pola asuh keluarga, pola pembinaan sopan santun, disiplin anak, serta melaksanakan pendekatan secara efektif, efisien dan simpatik;
- b. pertumbuhan dan perkembangan anak; dan
- c. berbagai tata nilai yang hidup di masyarakat yang mempengaruhi kehidupan anak.

Pemahaman sebagaimana dikehendai oleh ketentuan di atas tentunya menuntut adanya pendidikan tambahan bagi para hakim, terutama dari disiplin pendidikan, sosiologi dan psikologi anak, agar bukan sekedar pengetahuan yang diperoleh berdasarkan pengalaman, tapi juga yang bermuatan akademis. Tidak begitu jelas apakah Mahkamah Agung telah menyelenggarakan kegiatan pelatihan untuk calon hakim anak ini, yang memerlukan partisipasi dari para pakar dalam bidang ilmu termaksud.

Persyaratan ini selaras dengan salah satu prinsip umum yang diketengahkan dalam Beijing Rules yaitu bahwa: *"...those who exercise discretion shall be specially qualified or trained to exercise it judiciously and in accordance with their functions and mandates."*¹⁰

Untuk membantu pelaksanaan tugasnya, Hakim Anak wajib untuk meminta bantuan Pembimbing Kemasyarakatan, demikian bunyi Penjelasan UUPA, walau dalam pasal-pasalanya tidak ada kewajiban semacam ini. Hal ini berpangkal tolak dari kondisi masa lalu di mana banyak petugas BISPA yang tidak dimanfaatkan secara optimal karena hakim lebih suka untuk memeriksa dan memutus perkara sendiri tanpa bantuan BISPA.

⁹Pasal 10 UUPA.

¹⁰Butir ke 6, Bagian Pertama Beijing Rules.

Penyidikan dan Pembimbing Kemasyarakatan

Satu hal lain yang patut diapresiasi dari UUPA adalah ketentuan yang berkaitan dengan penyidikan. Beberapa hal yang layak dibahas dalam konteks ini antara lain:

1. Pemeriksaan terhadap anak:

Kewajiban Penyidik untuk memeriksa tersangka dalam suasana kekeluargaan, dalam arti tidak memakai pakaian dinas serta melakukan pendekatan yang efektif, efisien dan simpatik;¹¹ Kewajiban ini selaras dengan keinginan pembentuk UU untuk menciptakan proses peradilan anak mengutamakan pembinaan dan perlindungan terhadap anak. Relevan dengan kewajiban ini adalah adanya ketentuan bahwa ada persyaratan minimal bagi polisi yang menangani masalah anak, sehingga tidak semua polisi dianggap kompeten untuk menanganinya. Langkah utama seharusnya berupa peningkatan kemampuan dan pemahaman sejumlah personel kepolisian dalam masalah yang berkaitan dengan anak. Tanpa adanya kegiatan semacam ini, dapat diduga bahwa pelaksanaan ketentuan termaksud tidak akan mencapai hasil yang diharapkan.

2. Peran Pembimbing Kemasyarakatan:

a. Kewajiban Penyidik untuk meminta pertimbangan atau saran Pembimbing Kemasyarakatan, dan jika diperlukan, dari ahli pendidikan, kesehatan, dan agama.¹² Dengan adanya ketentuan ini diharapkan bahwa penanganan terhadap anak tidak semata-mata didasarkan pada aspek yuridis belaka, tapi memperhitungkan pula aspek-aspek lainnya. Aspek-aspek lain ini diberikan oleh Pembimbing Kemasyarakatan yang mengadakan Penelitian Kemasyarakatan (*social inquiry report*) terhadap lingkungan anak, baik di sekolah, di rumah maupun di tempat lain di mana anak biasa berada. Dengan adanya kewajiban semacam ini Penyidik akan sangat dibantu

¹¹Pasal 42 ayat (1) dan Penjelasan pasal tersebut.

¹²Pasal 42 ayat (2) UUPA.

dalam mempergunakan diskresinya untuk menangani anak nakal.

- b. Kewajiban Penyidik Pembimbing Kemasyarakatan untuk merahasiakan proses penyidikan terhadap anak nakal. Adanya kewajiban ini berkenaan dengan upaya untuk mencegah stigmatisasi terhadap anak nakal sedapat mungkin.
3. Batas Waktu Penahanan

Pembatasan waktu penahanan terhadap anak nakal, dan penahanan ini dilakukan setelah sungguh-sungguh mempertimbangkan kepentingan anak dan atau kepentingan masyarakat. Sayang sekali tidak ada ketentuan yang secara jelas menyebutkan bahwa penahanan hanya dilakukan sebagai alat terakhir bila tak ada alternatif lain, dan hanya dalam waktu sesingkat-singkatnya, sebagaimana ditentukan dalam *Beijing Rules*.¹³ Dicantumkannya hal ini penting sebagai pedoman bagi penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya.

Pidana dan Tindakan

Satu hal yang sangat menarik berkenaan dengan masalah Pidana dan Tindakan adalah bahwa rumusan dalam UUPA berbeda dengan rumusan yang diajukan dalam R-KUHP. Ada kesan bahwa Tim Perumus UU Pengadilan Anak tidak memperhatikan muatan R-KUHP, padahal rancangan ini telah diserahkan kepada Menteri Kehakiman pada tahun 1993.

Perbedaan antara UUPA dan R-KUHP berkenaan dengan Pidana dan Tindakan adalah sebagai berikut:

¹³Butir 13 Bagian Kedua *Beijing Rules* menentukan bahwa "detention pending trial shall be used only as a measure of last resort and for the shortest possible period of time...and whenever possible, such detention shall be replaced by alternative measures, such as close supervision, intensive care or placement with a family or in an educational setting or home..."

UUPA	R-KUHP
PIDANA	
Pidana Pokok: Pidana Penjara Pidana Kurungan Pidana Denda Pidana Pengawasan	Pidana Pokok: a. Pidana Nominal: Pidana Peringatan Pidana Teguran Keras b. Pidana dengan syarat: Pidana pembinaan di luar lembaga Pidana kerja sosial Pidana pengawasan c. Pidana denda d. Pidana pembatasan kebebasan: Pidana pembinaan di dlm lembaga Pidana penjara Pidana tutupan Pidana Tambahan: Perampasan barang-barang tertentu dan atau tagihan Pembayaran ganti kerugian Pemenuhan kewajiban adat
TINDAKAN	
Mengembalikan kepada orang tua, wali, atau orang tua asuh; Menyerahkan kepada negara untuk mengikuti pendidikan, pembinaan, dan latihan kerja; atau Menyerahkan kepada Departemen Sosial atau Organisasi Kemasyarakatan yang bergerak di bidang pendidikan, pembinaan dan latihan kerja	Bagi mereka yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara kejiwaan; Perawatan di rumah sakit jiwa; Penyerahan kepada pemerintah; atau Penyerahan kepada seseorang; Tindakan tanpa menjatuhkan pidana pokok: Pengembalian kepada orang tua, wali atau pengasuhnya; Penyerahan kepada pemerintah; Penyerahan kepada seseorang; Keharusan mengikuti suatu latihan yang diadakan oleh pemerintah atau badan swasta; Pencabutan Surat Izin Mengemudi; Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; Perbaikan akibat tindak pidana; Rehabilitasi; dan atau perawatan di lembaga

Mengingat R-KUHP masih dalam tahap penggodokan, ada baiknya disimak kembali agar tidak terjadi diskrepansi antara UUPA dengan KUHP yang nanti akan diberlakukan. Apabila pengkajian terhadap hal-hal di atas menunjukkan bahwa rumusan dalam R-KUHP lebih memadai dan bermanfaat bukan hanya bagi anak nakal tapi juga bagi seluruh anggota masyarakat, harus dibuka kemungkinan adanya amandemen atas UUPA.

Penutup

Keberadaan UUPA di negara ini dapat dikatakan kurang bergaung di masyarakat. Apakah ada perubahan yang signifikan dalam penanganan kasus anak nakal setelah berlakunya UU tersebut sangat sulit untuk dikatakan tanpa didahului suatu penelitian yang seksama.

Diberlakukannya UUPA pada awal tahun ini (3 Januari 1998) telah memberikan waktu selama satu tahun bagi para praktisi hukum yang bersangkutan untuk membenahi dirinya dalam mempersiapkan penerapan UUPA. Tanpa adanya persiapan untuk meningkatkan profesionalisme di bidang anak, implementasi UUPA akan banyak mendapat kesulitan.

Pengkajian kembali terhadap UUPA yang masih memiliki beberapa titik kelemahan sebagaimana diuraikan di atas harus segera dilaksanakan, terutama oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan, dan lembaga legislatif harus pula lebih aktif dalam menangani hal ini. Kurangnya lobbyist yang memperjuangkan hak anak di lembaga legislatif jangan menjadikan anak dan permasalahannya semata sebagai obyek belaka, karena tanpa penanganan yang serius masa depan mereka dapat terancam.
