

# PARADIGMA PELINDUNGAN ANAK BERBASIS SISTEM

## *System Based Child Protection Paradigm*

Susanto

*Fakultas Tarbiyah  
Institut PTIQ Jakarta*

Naskah diterima: 15 April 2017

Naskah dikoreksi: 22 Mei 2017

Naskah diterbitkan: Juni 2017

**Abstract:** *Every child has the right to be able to live, grow, develop, and participate fairly according to human dignity, and to be protected from violence and discrimination, but the fact is that condition of Indonesian children is still far from the ideal. There are still many Indonesian children who have not received protection from violence and discrimination, and they often experience bad and treatment the on going, violence, poor up bringing and neglect. Taking this in to account, this paper attempts to answer two things, first, and often they implementation of child protection so far, second, the best system based formula for child protection that should be use. Using a literacy study approach, this review concludeds. That child protection policy in Indonesia until now still contains various weaknesses. This is reflected in the lack of existing norms in legislation, sectoral and non-integrated policies, fragmented and unfocused budgets, weak institutional coordination, poor handling of child protection for its case fased approach and forgetting long-term solutions, and misperceptions on the functions -child protection Institutions. Such challenges need to be resolved with a system-based policy. This approach necessitates the completion of various policies for the implementation of child protection. Both at the level of legislation and on the implementation. It is also necessary to strengthen child protection institution in Indonesia both in terms of human resources and of the budget that sustains it.*

**Keywords:** *protection, policies, systems, norms, institutions.*

**Abstrak:** Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, namun pada kenyataannya kondisi anak di Indonesia masih jauh dari harapan ideal itu. Masih banyak anak Indonesia yang belum memperoleh perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, bahkan tidak jarang anak yang mengalami perlakuan buruk, kekerasan, salah asuh dan penelantaran. Berangkat dari keprihatinan itu, tulisan ini berupaya menjawab dua hal, *pertama*, bagaimana penyelenggaraan perlindungan anak selama ini, *kedua*, bagaimana formula perlindungan anak dengan sistem sebaiknya dilakukan. Dengan menggunakan pendekatan studi literatur, kajian ini menyimpulkan, bahwa kebijakan perlindungan anak di Indonesia sampai saat ini masih mengandung berbagai kelemahan. Hal itu tampak pada lemahnya norma yang ada dalam peraturan perundangan, kebijakan yang bersifat sektoral dan tidak padu, anggaran yang terpecah-pecah dan tidak fokus, lemah koordinasi antarlembaga, penanganan perlindungan anak bersifat kasuistik dan melupakan penyelesaian jangka panjang, dan salah persepsi terhadap fungsi lembaga-lembaga perlindungan anak. Kondusi perlindungan anak di Indonesia yang demikian perlu diselesaikan dengan kebijakan perlindungan berbasis sistem. Pendekatan ini meniscayakan penyempurnaan berbagai kebijakan penyelenggaraan perlindungan anak. Baik pada level peraturan perundangan maupun pada pelaksaan. Selain itu juga perlu dilakukan penguatan kelembagaan perlindungan anak di Indonesia baik dari sisi sumber daya manusia maupun dari anggaran yang menopangnya.

**Kata kunci:** *perlindungan, kebijakan, sistem, norma, lembaga.*

### **Pendahuluan**

Menurut Pasal 28B (2), Undang-undang Dasar 1945 “setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”. Sedangkan Pasal 4 Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 Tentang Pelindungan Anak, secara tegas menyatakan bahwa “Setiap anak berhak

untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

Meski konstitusi negara dan berbagai perundang-undangan telah menjamin perlindungan hak anak, faktanya masih ditemukan beragam masalah perlindungan anak, baik terkait pemenuhan

hak-hak dasar maupun lemahnya intervensi perlindungan khusus. Sejumlah data hasil survei, data kementerian, dan data hasil penelitian berbagai lembaga nasional dan internasional menunjukkan bahwa masalah anak masih membutuhkan perhatian negara, pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, keluarga, dan orang tua sebagai pihak yang berkewajiban dan bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak.

Diakui bahwa telah terjadi tren perbaikan dalam penyelenggaraan perlindungan anak, namun data dan fakta terkait perlindungan anak mengkonfirmasi akan pentingnya upaya masif di berbagai bidang. Deretan kasus pelanggaran terus terjadi dengan berbagai pola dan bentuknya. Tahun 2017, KPAI menerima pengaduan masyarakat terkait pelanggaran hak anak mencapai 3.003 kasus. Kasus tertinggi anak berhadapan dengan hukum mencapai 990 kasus, disusul kasus pelanggaran hak anak dalam keluarga dan pengasuhan alternatif mencapai 448 kasus, kemudian pornografi dan *cyber crime* mencapai 378 kasus, selanjutnya kasus pelanggaran anak dalam pendidikan berjumlah 284 kasus, kasus *trafficking* dan eksploitasi 259 kasus, kasus kesehatan dan napza mencapai 190 kasus, kasus pelanggaran di bidang sosial dan anak dalam situasi darurat terdapat 179 kasus dan pelanggaran hak anak di bidang agama dan budaya mencapai 136 kasus. Jika mencermati tren kasus pelanggaran anak di KPAI, tampaknya sama antara tahun 2016 dengan tahun 2017. Jika dominasi kasus tahun 2015, kasus pendidikan menempati urutan ke 3 (tiga) setelah kasus terkait keluarga dan pengasuhan alternatif, pada tahun 2016 dan tahun 2017, kasus pornografi dan *cyber crime* menempati urutan ketiga, baru disusul kasus pendidikan (Data KPAI Tahun 2017: 10).

Pergeseran dominasi kasus dimaksud tentu merupakan bagian dari *output*, *outcome* dan *impact* atas masifnya advokasi yang dilakukan oleh KPAI, peningkatan peran penyelenggara negara, organisasi profesi pendidik, satuan pendidikan dan madrasah dalam perwujudan sekolah ramah anak. Fakta yang ada saat ini, cukup banyak sekolah-sekolah menginisiasi menjadi sekolah ramah anak, baik berbasis di kota besar maupun di daerah. Namun kejahatan *cyber* tampaknya menjadi wabah baru dan anak merupakan kelompok yang rentan menjadi korban. Kejahatan *cyber* telah menempatkan anak sebagai obyek yang potensial (Mariani, 2017: 12).

Hasil pengawasan KPAI, ragam kejahatan *cyber* yang menasar pada anak di antaranya: ideologisasi paham terorisme dan ekstrimisme berbasis *cyber*, prostitusi online, pornografi dan *cyber bully*, *game online* yang sarat dengan kekerasan, judi, *hate*

*speech* atau penyebaran kebencian, *cyberbullying*, dan lain-lain, tersebar dengan bebas dan mudah diakses oleh anak sehingga memungkinkan anak terpapar konten negatif dan berdampak buruk terhadap tumbuh kembang anak. Dunia *cyber* pun layaknya dunia *offline*, menjadi media bagi para predator anak untuk membujuk rayu, menipu, bahkan mengancam anak sehingga anak berpotensi menjadi korban kejahatan *cyber* (*cybercrime*).

Tren ideologisasi paham terorisme dan ekstrimisme menasar kelompok anak dan dewasa ini semakin serius karena tersemayam melalui *cyber* dan mudah diakses oleh semua anak. Bagi anak yang minim kompetensi keagamaan dan kebangsaannya, tentu rentan terpapar apalagi pola radikalisasinya melalui laman-laman internet yang memungkinkan anak dengan sendirinya teradikalisasi (*self radicalization*) (Susanto, 2016: 15). Kejahatan terorisme ini sangat berbahaya bagi masa depan generasi dan kebangsaan kita ke depan. Sementara peran negara dalam melindungi anak dari kejahatan terorisme dan ekstrimisme masih terbatas sehingga potensi bertambahnya korban cukup tinggi.

Permasalahannya adalah kasus pelanggaran terhadap anak terus meningkat meskipun sudah ada upaya perlindungan terhadap anak. Ada dua pertanyaan yang ingin dikaji dalam tulisan ini, yaitu: (1) Bagaimana penyelenggaraan perlindungan anak dilakukan selama ini; (2) Bagaimana formula perlindungan anak secara sistem sebaiknya dilakukan,

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi bagaimana penyelenggaraan perlindungan anak dilakukan selama ini dan bagaimana sebaiknya perlindungan anak secara sistem dilakukan. Kajian literatur dilakukan untuk menjawab dua pertanyaan tersebut.

## Teori Sistem

Sistem berasal dari bahasa Latin (*systema*) dan bahasa Yunani (*sustēma*) adalah suatu kesatuan yang terdiri komponen atau elemen yang saling berkaitan untuk mencapai suatu tujuan (Fadlan, 2015: 34).

Pelindungan anak berbasis sistem menurut UNICEF Indonesia adalah pelindungan anak yang melibatkan berbagai komponen yang saling terkait. Berbagai komponen itu meliputi sistem kesejahteraan sosial anak dan keluarga, sistem peradilan yang sesuai standar internasional, mekanisme yang mendorong perilaku masyarakat dalam memperlakukan anak, kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung pelindungan anak, serta tersedianya sistem data dan informasi untuk pelindungan anak. Berbagai komponen tersebut

mesti terintegrasi dalam rangkaian pelayanan perlindungan anak. (UNICEF Indonesia, 2012: 1).

Atas dasar itu, pendekatan sistem dalam perlindungan anak adalah pendekatan terpadu yang memandang suatu obyek, kasus atau masalah penyelenggaraan perlindungan anak bersifat interdisiplin sebagai bagian dari suatu sistem. Karena sebagai suatu sistem, maka cara pandang menyikapi masalah diperlukan analisis sistem dan penyelesaian berbasis sistem agar perlindungan anak tercapai secara optimal.

Pelindungan anak di tingkat masyarakat misalnya harus dimulai dari perilaku dan kesadaran masyarakat untuk ramah terhadap anak. Masyarakat perlu dibiasakan untuk mengasuh anak secara bijak, menghindari perlakuan salah dan kekerasan terhadap anak. Dalam konteks demikian keterampilan mengasuh anak dalam perspektif ramah anak menjadi kebutuhan yang mendesak. Keterampilan tersebut perlu dibangun melalui peningkatan kapasitas orang tua atau keluarga dalam mengasuh anak. Harus diakui membangun kesadaran dan keterampilan mengasuh anak bukanlah hal yang mudah, karena pengetahuan keluarga tentang anak berbeda-beda.

Perlakuan salah terhadap anak yang dilakukan oleh orang tua atau keluarga didorong oleh beragam faktor yang saling terkait. Ada yang didorong oleh faktor pengetahuan dan ada juga yang didorong oleh faktor ekonomi. Faktor-faktor tersebut perlu penanganan yang berbeda. Pengetahuan pengasuhan yang ramah anak dapat ditangani dengan membangun kesadaran keluarga atau orang tua agar memperlakukan anak dengan baik dan menghindari kekerasan terhadap mereka. Sementara faktor yang didorong oleh ekonomi perlu dlintervensi dengan pemberdayaan ekonomi keluarga keluaraga atau orang tua. Hal ini dilakukan untuk menghindari eksploitasi, perlakuan salah dan penelantaran terhadap anak.

### **Kebijakan Pelindungan Anak**

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya dalam rangka pelindungan anak. Telah muncul sensitivitas penyelenggara negara di berbagai level, baik kementerian, pemerintah daerah tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pelindungan anak. Sejumlah regulasi yang memuat pelindungan anak telah terbit, baik dalam bentuk UU, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, dan kebijakan teknis lainnya. Meskipun demikian, diakui bahwa masih ada sejumlah peraturan perundang-undangan dan kebijakan teknis yang telah terbit, memiliki sejumlah catatan karena belum sepenuhnya menempatkan anak sebagai *mainstream*. Misalnya,

UU No. 35 Tahun 2014 tentang Pelindungan Anak UU menegaskan bahwa pemenuhan akte kelahiran gratis, namun banyak pemerintah daerah yang justru memungut biaya sebagai bagian dari pendapatan daerah.

Dari sisi kelembagaan, dalam tiga tahun terakhir pertumbuhan kelembagaan pelindungan anak semakin dinamis, baik dalam bentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia Daerah (KPAID), Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) sebagai lembaga layanan terintegrasi, selanjutnya pusat studi/kajian pelindungan anak di perguruan tinggi, maupun lembaga pelindungan anak yang dibentuk masyarakat dengan berbagai kekhasan dan keunggulannya masing-masing. Sebagian lembaga unggul di bidang riset, namun sebagian yang lain fokus di bidang pengawasan, pendampingan hukum, rehabilitasi korban, layanan pendidikan dan berbagai *concern* lainnya. Mengingat kehadiran kelembagaan pelindungan anak sangat diperlukan, maka pertumbuhan tersebut semakin menemukan momentumnya di tengah meningkatnya ekspektasi publik terkait kebutuhan untuk optimalisasi penyelenggaraan pelindungan anak di berbagai bidang.

Advokasi pelindungan anakpun semakin masif dalam tiga tahun terakhir. Telah terjadi dinamisme variasi program berperspektif anak baik digagas oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, organisasi masyarakat maupun kelompok peduli anak. Jumlah rintisan Kabupaten/Kota Layak Anak terus bertambah dari tahun ke tahun. Di sisi lain, sedikitnya ada 3.500 mendeklarasikan diri sebagai rintisan sekolah ramah anak, selanjutnya diikuti sejumlah madrasah ramah anak, pesantren ramah anak, purkesmas ramah anak, bahkan RT-RW ramah anak, keluarga ramah anak, masjid/musholla dan tempat ibadah ramah anak, program lahir *procot* dapat akte kelahiran serta sejumlah terobosan program dan rintisan lainnya. Sementara, kemajuan di bidang akademik juga mulai terlihat, 9 Perguruan Tinggi Keagamaan Islam (PTKI) di Indonesia telah mengintegrasikan perspektif gender dan pelindungan anak dalam mata kuliah, meski masing-masing PTKI memiliki prioritas mata kuliah yang berbeda-beda. Namun rintisan integrasi ini sangat positif bagi kultur akademik di perguruan tinggi. Apalagi dari 9 PTKI dimaksud, masing-masing PTKI telah mengembangkan 45-50 mata kuliah terintegrasi. Semakin masifnya program-program yang berperspektif anak ini, diharapkan dapat menjadi *entry point* pemajuan pelindungan anak di Indonesia (Susanto, dkk, 2016: 34).

Sebagai dampak dari masifnya advokasi pelindungan anak di berbagai bidang, dewasa ini isu pelindungan anak semakin mendapat perhatian.

Pemenuhan hak dasar anak, misalnya di bidang pendidikan dan kesehatan menjadi isu strategis dan menarik secara politik. Hal ini telah terjadi pergeseran mendasar jika dibandingkan 5 (lima) tahun sebelumnya. Pemberitaan media terkait isu anak baik cetak maupun elektronik juga semakin masif, meski terdapat sejumlah catatan. Bahkan menariknya, dalam sejumlah debat calon Pilkada, topik perlindungan anak menjadi sub materi pokok. Kondisi ini tentu sebagai pertanda baik, meskipun masih memerlukan proses untuk memastikan perlindungan anak menjadi arus utama dalam pembangunan di berbagai bidang, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, evaluasi, dan pelaporan.

Dampak lainnya yang dirasakan adalah menurunnya kasus pelanggaran anak di sekolah. Jika tahun 2015 kasus pendidikan menempati urusan ke 3, maka pada tahun 2016 dan tahun 2017 kasus pendidikan menempati urusan ke 4. Hal ini menunjukkan telah terjadi pergeseran bahkan penurunan tren kasus di bidang pendidikan. Tentu hal ini merupakan capaian positif, baik capaian langsung maupun capaian tidak langsung. Hasil telaah Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), terjadinya penurunan tren kasus tersebut sebagai dampaknya dari beberapa hal; *pertama*, masifnya advokasi, sosialisasi, seminar, serta bimbingan teknis terkait perlindungan anak di satuan pendidikan. *Kedua*, bertumbuhnya rintisan sekolah ramah anak. *Ketiga*, adanya norma baru pemberatan pidana bagi pendidik/tenaga kependidikan yang menjadi kekerasan di sekolah, semakin diketahui dan dipahami. *Keempat*, model *positive discipline* di sekolah mulai dikembangkan (Laporan KPAI, 2017: 21).

Pelindungan anak memiliki komponen yang luas, kompleks dan beririsan dengan berbagai aspek dan sendi kehidupan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara. Penyelenggaraan perlindungan anak juga tidak dapat dilepaskan dengan konteks sistem ketatanegaraan dewasa ini yang semakin dinamis, baik di pusat maupun di daerah. Adanya otonomi daerah yang meniscayakan daerah sebagai pemegang mandat urusan wajib penyelenggaraan perlindungan anak merupakan tantangan baru dalam perlindungan anak.

Dalam hal pengembangan konsep pendekatan perlindungan anak, Indonesia sejatinya telah terjadi pergeseran paradigma dari pendekatan berbasis kebutuhan (*need based approach*) ke pendekatan berbasis hak (*right based approach*). Anak banyak dipandang sebagai penerima manfaat selain juga dianggap sebagai ukuran kesejahteraan, dengan fokus utama pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasarnya (*need-based*), menjadi individu yang utuh, dan padanya melekat hak-

hak dasar (*rights-based*). Pendekatan berbasis hak kepada permasalahan anak, ditandai dengan lahirnya Konvensi Hak-Hak Anak (KHA) dan di Indonesia dimulai dengan diratifikasinya KHA ke dalam perundangan nasional. Pendekatan hak secara eksplisit menyatakan bahwa hak adalah melekat pada subyek, dalam hal ini anak. Pernyataan mengenai hak juga menyatakan adanya kewajiban pada pihak lain untuk memenuhinya. Dan kewajiban berkonsekuensi pada sanksi apabila terjadi pelanggaran terhadapnya. Pendekatan hak juga memberikan ruang pada isu-isu perlindungan, keadilan, persamaan, dan pemberdayaan, yang sebelumnya sulit tertampung dalam pendekatan berbasis kebutuhan. (Tim PSHK-Unicef, 2010: 28).

Meski telah terjadi pergeseran paradigma perlindungan anak, namun faktanya pada level implementasi, masih menghadapi beragam masalah. Ada sejumlah tantangan dan hambatan yang turut mempengaruhi kinerja perlindungan anak selama ini, di antaranya:

#### **Lemah di Level Norma**

Norma perlindungan anak yang diatur dalam UU Pelindungan Anak masih terbatas dan belum mengakomodasi pembangunan sistem penyelenggaraan perlindungan anak yang holistik. Dampaknya, penyelenggaraan perlindungan anak di berbagai bidang masih lemah. Meski perlindungan anak merupakan bagian dari urusan wajib daerah, namun banyak daerah yang belum memiliki perangkat regulasi perlindungan anak, karena memiliki sistem perlindungan anak, sehingga belum operasional. Dengan demikian, diperlukan revisi atas UU Pelindungan Anak secara mendasar menjadi UU Sistem Pelindungan Anak, agar kebijakan perlindungan anak lebih operasional.

#### **Sektoral dan Kurang Padu**

Urusan perlindungan anak tersebar di berbagai kementerian/badan/lembaga negara/pemerintah, namun masih lemah kolaborasi program bahkan seringkali cenderung sektoral. Belum terintegrasinya program perlindungan anak di berbagai kementerian/ lembaga negara, serta berbagai SKPD di daerah semakin meneguhkan betapa perlindungan anak berbasis sistem sangat diperlukan. Banyak instansi yang berfikir sektoral dan *segmented*, akibatnya beragam program terealisasi, tetapi cenderung bernafaskan seremonial dan minim keterpaduan dalam perspektif sistem perlindungan anak.

UU No. 23 tahun 2002 tentang Pelindungan Anak telah direvisi dua kali dan telah berjalan selama hampir 17 tahun, namun belum menjadi daya ungkit yang masif bagi pemajuan perlindungan



anak di daerah. Meski dewasa ini telah ada derajat perbaikan, namun masih banyak ditemukan penyelenggara negara di daerah yang minim komitmen. Padahal perlindungan anak merupakan inventasi jangka panjang yang seyogyanya juga menjadi prioritas utama.

### **Lemah Koordinasi**

Koordinasi merupakan pilar penting dalam upaya penyelenggaraan perlindungan anak. Namun faktanya koordinasi penyelenggaraan perlindungan anak masih terbatas, masih ada ditemukan koordinasi yang hanya bersifat seremonial dan kurang bersifat futuristik. Saat terdapat kasus fenomenal anak terpapar pornografi, kementerian dan lintas lembaga berkumpul membahas kasus dimaksud, namun bagaimana merumuskan langkah kongrit proteksi negara agar anak tak terpapar konten pornografi masih terbatas. China sebagai negara kampium bisnis berpengaruh di Asia, sangat *concern* memproteksi warganya agar tak terpapar konten negatif termasuk pornografi. Bagaimana Indonesia?. Korporasi media sosial yang secara jelas terlibat dalam penyebaran konten pornografi tidak ditindak tegas.

Kondisi tersebut, mengakibatkan semangat pengarusutamaan anak dalam berbagai kebijakan kurang berjalan dengan baik. Kepeloporan jaringan masyarakat dan dunia usaha, media massa sebagai pilar *civil society* masih lemah, sehingga *shared-experiences* dan pertukaran informasi juga masih terbatas.

### **Anggaran Tidak Fokus**

Pengalokasian anggaran untuk perlindungan anak tersebar di berbagai kementerian/badan/ lembaga negara. Meski diakui bahwa dalam beberapa aspek telah ada kemajuan, namun sejumlah penganggaran belum menggunakan paradigma penganggaran berbasis hak anak menjadi prioritas. Dampaknya, penganggaran berbasis *project* masih ditemukan dan masalah faktual anak yang sejatinya perlu intervensi anggaran, belum diperhatikan dengan baik.

### **Pelindungan Anak Bersifat Kasuistik**

Ada dua kecenderungan dalam pelaksanaan perlindungan anak di Indonesia, *pertama*, perlindungan anak cenderung terjebak pada penyelesaian kasus-kasus yang terjadi pada hilir, tetapi melupakan sumber masalah yang sebenarnya. Kecenderungan respon terhadap masalahnya, dan bukan penyelesaian akar masalah. Maraknya kasus-kasus kekerasan terhadap anak, banyak kalangan melakukan respon, namun upaya membangun

perspektif yang ramah anak sangat terbatas. Sebagai contoh; ketika anak terpapar pornografi muncul media, berbagai kalangan merespon dan mengkritik, namun bagaimana agar anak tidak terpapar pornografi, intervensinya masih terbatas dan membutuhkan solusi komprehensif.

Kedua, penyelesaian secara instan lebih dominan daripada futuristik. Isu anak jalanan lebih populer dari isu penelantaran anak. Anak jalanan sering menjadi obyek keganasan Satpol PP, namun upaya intervensi terhadap pencegahan anak agar tidak turun ke jalan, masih terbatas. Padahal anak berprofesi sebagai pekerja anak di jalan, memiliki akar masalah yang sangat beragam dan perlu penyelesaian secara mendasar. Tentu, intervensi terhadap kasus dimaksud perlu diinventarisir sesuai kekhasan masing-masing. Jika ditemukan anak terpaksa beraktifitas di jalan, karena dieksploitasi, tentu proses hukum penting dipastikan. Namun, jika akarnya kondisi keluarga yang kurang beruntung secara ekonomi, maka pemberdayaan keluarga perlu dilakukan. Dengan demikian, penyelesaian futuristik harus menjadi arus utama daripada pendekatan penertiban, apalagi dengan pendekatan kekerasan.

### **Meribatkan Kejadian Kasuistik, Tanpa Penyelesaian Jangka Panjang**

Ketika kasus-kasus pelanggaran hak anak muncul di media, banyak kalangan merespon baik respon dalam bentuk komentar, kritik maupun intervensi program, namun seringkali melupakan penyelesaian jangka panjang. Kasus anak kecil merokok menjadi isu, kemudian menghilang tanpa ada tindak lanjut kebijakan pembatasan merokok. Kasus seks di luar nikah menjadi isu yang menggemparkan, namun kemudian menghilang ketika muncul kasus lain sehingga upaya preventif jangka panjang sering terabaikan.

### **Persepsi terhadap Fungsi Kelembagaan Pelindungan Anak**

Banyak kalangan berpandangan bahwa sejak munculnya penambahan nomenklatur “pelindungan anak” pada Kementerian Pemberdayaan Perempuan, menjadi “Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak” telah mengambil alih tugas dan fungsi KPAI. Jika dilihat dari aspek posisi dan fungsi, tentu sangat berbeda. Posisi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak, merupakan lembaga eksekutif yang menerima mandat dari Presiden untuk perumusan kebijakan terkait kesetaraan gender dan perlindungan anak, sementara mengacu pada pasal 74, UU No. 35 Tahun 2014 Tentang Pelindungan Anak, kehadiran

KPAI adalah untuk meningkatkan efektivitas pengawasan penyelenggaraan pemenuhan hak anak. Kosekuensinya, tugas KPAI menurut undang-undang tersebut meliputi; melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan hak anak, memberikan masukan dan usulan dalam perumusan kebijakan tentang penyelenggaraan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi mengenai perlindungan anak, menerima dan melakukan penelaahan atas pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran hak anak, melakukan mediasi atas sengketa pelanggaran hak anak, melakukan kerja sama dengan lembaga yang dibentuk masyarakat di bidang perlindungan anak, serta memberikan laporan kepada pihak berwajib tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap undang-undang. Dengan demikian, tugas dan fungsinya pun juga sangat berbeda.

### **Posisi KPAID dengan P2TP2A**

Seringkali berbagai kalangan berpandangan bahwa KPAID dan P2TP2A memiliki fungsi yang sama. (Ardiana, 2016: 23). Padahal secara kelembagaan memiliki fungsi yang berbeda. Dari aspek fungsi, KPAID, menjalankan tugas sebagaimana tugas KPAI. Sementara keberadaan P2TP2A sebagai lembaga layanan, diantaranya termasuk rehabilitasi anak korban kekerasan. Kelembagaan P2TP2A merupakan bentuk sinergi antara pemerintah daerah dan unsur masyarakat, dan saat ini diproyeksikan sebagai UPT. Meski demikian, sebagian kalangan menganggap keberadaan P2TP2A telah menggantikan kebutuhan kelembagaan berbentuk KPAID, padahal sesungguhnya memiliki perbedaan fungsi. Dari aspek posisi kelembagaan, KPAID merupakan lembaga independen (*independent state body*) di daerah untuk mengefektifkan pengawasan penyelenggaraan perlindungan anak. Sementara P2TP2A merupakan representasi lembaga layanan termasuk rehabilitasi anak korban kekerasan, yang secara kelembagaan dibentuk oleh sinergi antara pemerintah daerah dan masyarakat. Dengan demikian, keduanya tidak bisa saling menggantikan.

### **Pelindungan Anak Berbasis Sistem**

Sejatinya masih maraknya kekerasan, perlakuan salah, eksploitasi, penelantaran bahkan kejahatan seksual terhadap anak yang dewasa ini masih menjadi masalah kompleks, jika telusuri secara mendalam dan komprehensif, faktor penyebabnya saling berkaitan. Kosekuensinya, mulai identifikasi masalah hingga intervensi terhadap masalah faktual anak, bukan menggunakan cara pandang parsial, karena cara pandang parsial hanya

akan melemahkan penyelenggaraan perlindungan anak. Padahal ekspektasi publik terhadap pemajuan penyelenggaraan perlindungan anak, dewasa ini semakin besar. Kosekuensinya, pendekatan perlindungan anak berbasis sistem telah menjadi kebutuhan mendesak.

Terjadinya kekerasan dalam pendidikan yang dilakukan oleh guru, tidak dipandang semata kesalahan fatal bagi guru yang bersangkutan, namun penting dianalisis secara sistem, apakah materi perlindungan anak telah diberikan bagi mahasiswa di fakultas keguruan? Apakah konsep pendisiplinan positif juga telah diberikan bagi calon guru? Bagaimana proses rekrutmen guru di satuan pendidikan? Apakah akses kelompok guru untuk mendapatkan informasi dan konsultasi terkait masalah anak telah tersedia? Apakah lingkungan sekolah mendukung untuk terwujudnya sekolah ramah anak? Apakah lingkungan sosial sekolah sekitar juga mendukung terciptanya lingkungan sekolah ramah anak? Apakah peraturan di sekolah telah mendukung terwujudnya sekolah ramah anak? Adakah regulasi lain yang membenarkan terjadinya kekerasan terhadap anak atas nama pendidikan? dan lain sebagainya.

Salah satu kecenderungan wajah ketatanegaraan Indonesia transisi, serta setelah perubahan UUD 1945 adalah lahirnya "komisi negara independen" (*independent regulatory agencies*). Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang kehadirannya berbentuk *quasi goverment* atau di Inggris lazim disebut *quasi autonomous non-governmental organizations* disingkat *quango's*. Keberadaannya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif; namun memiliki fungsi ketiganya. Dalam bahasa Funk dan Seamon, Komisi negara independen memiliki fungsi campuran antara fungsi ketiganya dari trias politica. Karena model pemisahan kekuasaan negara konvensional sudah tidak lagi menjawab kompleksitas ketatanegaraan modern. Karena itu diperlukan komisi negara independen (Indrayana, 2008: 264-266).

KPAI sebagai lembaga negara independen memiliki potensi strategis. Apalagi klausul dalam Pasal 74, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Pelindungan Anak, menegaskan bahwa "*Dalam rangka meningkatkan efektivitas pengawasan penyelenggaraan pemenuhan hak anak, dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Pelindungan Anak Indonesia yang bersifat independen*". Secara implisit memberikan pertanda bahwa dalam konteks penyelenggaraan perlindungan anak, Indonesia masih belum efektif,

sehingga diperlukan kehadiran lembaga negara independen berbentuk KPAI.

Dalam kerangka membangun efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, tentu tidak dilakukan secara parsial, tetapi diperlukan langkah terpadu, terencana, terevaluasi, dan berkesinambungan. Konsekuensinya, kinerja perlindungan anak akan semakin positif jika pendekatan sistem menjadi nafas bagi kinerja kelembagaan perlindungan anak khususnya KPAI. Karena penyikapan terhadap masalah tidak dipandang secara dangkal, namun dijelajahi secara utuh dan komprehensif agar mendapatkan solusi yang komprehensif pula. Terlalu kecil, jika ada yang berfikir bahwa KPAI dan KPAID hanya fokus pada penanganan kasus pengaduan. Karena dari sisi mandat, KPAI cukup luas dan bisa melakukan sejumlah terobosan baru agar capaian perlindungan anak semakin cepat. Terlalu naif jika komisioner hanya fokus pada isu, sementara lemah dalam analisis sistem untuk memberikan kontribusi dan rekomendasi kepada pemangku kepentingan agar penyelenggaraan perlindungan anak berjalan semakin efektif.

Oleh karena itu 3 (tiga) elemen penting dalam sistem perlindungan anak yang perlu mendapatkan fokus perhatian: *Pertama*, level norma/kebijakan; pemastian norma, peraturan dan kebijakan teknis di berbagai level harus menjadi prioritas utama. Karena sangat berpengaruh bagi kinerja dan capaian perlindungan anak. Advokasi kepada penyelenggara negara dan pemangku kepentingan akan pentingnya kebijakan yang berperspektif anak di berbagai bidang dan sektor pembangunan, baik pusat maupun daerah perlu dimaksimalkan. Harapannya, perlindungan anak menjadi arus utama dalam kebijakan nasional dan daerah. Meski telah ada kemajuan untuk sektor tertentu, namun tantangan faktual yang masih mengganggu kinerja perlindungan anak di antaranya, masih ditemukan sejumlah peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah justru bertolak belakang dengan spirit perlindungan anak. Kondisi ini berpotensi membuka ruang pelanggaran anak semakin masif.

*Kedua*, pada level proses; paradigma perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, evaluasi dan pelaporan pembangunan berbasis hak anak di berbagai sektor perlu dioptimalkan. Hasil pantauan KPAI, untuk sektor pendidikan dan kesehatan telah ada kemajuan, namun sejumlah bidang seperti; hak sipil anak dan perlindungan khusus anak masih lemah. Merebaknya kasus anak belum dianggap sebagai prioritas kebijakan yang harus diambil langkah segera. Tren meningkatnya kasus berbasis *cyber* yang menyebabkan anak terpapar terorisme, korban prostitusi, pornografi, *bullying*,

dan *trafficking* merupakan masalah serius yang perlu segera mendapatkan proteksi yang komprehensif.

*Ketiga*, Pada level struktur aparatur; ketersediaan lembaga yang terakses, penguatan kelembagaan perlindungan anak yang efektif, ketersediaan SDM yang handal, ketersediaan mekanisme pencegahan dan penanganan yang responsif serta kinerja organisasi dan perilaku yang mendukung budaya ramah anak. Hasil pantauan KPAI masih banyak ditemukan, kelembagaan perlindungan anak dibentuk, namun minus dukungan SDM, kelembagaan dibentuk, namun tanpa dukungan anggaran, kelembagaan dibentuk namun *zero* mekanisme kerja, dampaknya kinerja perlindungan anak tidak efektif. Ini terjadi di sejumlah daerah, dan perlu mendapat dukungan serius dari pemerintah agar perlindungan anak tidak semata hanya “kebaikan hati“, namun menjadi kebijakan yang “bersifat mandatoris”.

## Penutup

### Simpulan

Kebijakan perlindungan anak di Indonesia sampai saat ini masih mengandung berbagai kelemahan. Hal itu tampak pada lemahnya norma yang ada dalam peraturan perundangan, kebijakan yang bersifat sektoral dan tidak padu, anggaran yang terpecah-pecah dan tidak fokus, lemah koordinasi antarlembaga, penanganan perlindungan anak bersifat kasuistik dan melupakan penyelesaian jangka panjang, dan salah persepsi terhadap fungsi lembaga-lembaga perlindungan anak.

Kondisi perlindungan anak di Indonesia yang demikian perlu diselesaikan dengan kebijakan perlindungan berbasis sistem. Pendekatan ini meniscayakan penyempurnaan berbagai kebijakan penyelenggaraan perlindungan anak. Baik pada level peraturan perundangan maupun pada pelaksanaan. Selain itu juga perlu dilakukan penguatan kelembagaan perlindungan anak di Indonesia baik dari sisi sumber daya manusia maupun dari anggaran yang menopangnya.

### Saran

Agar perlindungan anak berbasis sistem dapat dilaksanakan, pemerintah perlu melakukan penyempurnaan berbagai peraturan perundangan terkait penyelenggaraan perlindungan anak yang masih mengandung berbagai kelemahan. Pemerintah juga perlu memperkuat fungsi kelembagaan perlindungan anak.

Pemerintah juga perlu melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang pentingnya pengasuhan anak yang berperspektif ramah anak, hal ini perlu dilakukan untuk menghindari salah asuh, penelantaran, kekerasan dan eksploitasi terhadap anak.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ardiana, Zufon. 2016. *Peta Penyelenggaraan Pelindungan Anak di Indonesia*. Surabaya: Child Protection Club.
- Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial prudence)*. Jakarta: Kencana.
- Atmasasmita, Romli. 1983. *Kapita Selekta Kriminologi*. Bandung: Armico.
- Champion, Dean J. 1998. *The Juvenile Justice System: Delinquency, Processing, and the Law*. 2d ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Dirdjosisworo, Soedjono. 1984. *Sejarah dan Azas Penologi (Pemasyarakatan)*. Bandung: Armico.
- Fadlan, Azis. 2015. *Mengapa Perlu Sistem?, Pendekatan Pembangunan Abad 21*, Yogyakarta: Edukasia Press.
- Gosita, Arif. 1985. *Masalah Pelindungan Anak*, Jakarta. Anademina: Pressindo.
- Hadisuprpto, Paulus. 1997. *Juvenile Delinquency, Pemahaman dan Pencegahannya*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Harahap, Yahya. 2005. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Hamzah, Andi. 2004. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika.
- Indrayana, Denny. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas.
- IOM Indonesia. 2006. *Combating Human Trafficking Trough Law Enforcement*, Jakarta, November.
- Joni, Muhammad. dan Zulchaina Z. Tanamas. 1999. *Aspek Hukum Pelindungan Anak dalam Perspektif Konvensi Hak Anak*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Kartono, Kartini. 1981. *Gangguan-Gangguan Psikis*. Bandung: Sinar Baru.
- Keraf, Gorys. 1984. *Tata Bahasa Indonesia*. Ende: Nusa Indah.
- Kusumah, Mulyana W. 1986. *Hukum dan Hak-Hak Anak*. Jakarta: Rajawali.
- Komisi Pelindungan Anak Indonesia. 2017. *Laporan Tahunan KPAI*.
- Setyowati, Irma Soemitro. 1990. *Aspek Hukum Pelindungan Anak*, Jakarta: Bumi Aksara, November.
- Susanto. 2016. Pengembangan Model Deradikalisasi Berbasis Agama Islam, *Disertasi*, Program Doktorat Universitas Negeri Jakarta.
- , dkk. 2016. *Sensitisasi Gender dan Pelindungan Anak di Perguruan Tinggi Keagamaan Islam*. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak.
- Tim PSHK-Unicef. 2010. *Laporan Hasil Pemetaan Terhadap Kerangka Hukum dan Kebijakan tentang Anak di Indonesia*, Jakarta: Unicef.
- Tim Penyusun. 2015. *Renstra Komisi Pelindungan Anak Indonesia, 2014-2019*, Jakarta: KPAI.
- UNICEF Indonesia. 2012. Ringkasan Kajian Pelindungan Anak, UNICEF Indonesia, Oktober.
- Zainuddin, Rahman. 1994. *Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Wadong, Maulana Hassan. 2000. *Advokasi dan Hukum Pelindungan Anak*. Jakarta: Gramedia.

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Pelindungan Anak.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang Pelindungan Anak.