

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Setiap anak tanpa terkecuali berhak mendapatkan perlindungan. Hak tersebut telah diakui secara internasional dalam Konvensi Hak Anak (KHA), termasuk anak yang berhadapan dengan hukum. Selama ini perlindungan anak yang berkonflik hukum di Indonesia tidak dilindunginya hak-hak anak. Padahal dalam Pasal 59 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (selanjutnya disebut dengan undang-undang Perlindungan Anak) mengatur adanya beberapa kategori anak yang perlu diprioritaskan untuk mendapatkan perlindungan, salah satunya adalah anak yang berhadapan dengan hukum. Selama ini anak yang berkonflik dengan hukum tidak mendapatkan cukup perlindungan, baik pada proses penyidikan, proses penuntutan, dan juga proses peradilan. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya anak yang berkonflik dengan hukum berakhir pada pemidanaan penjara.

Pidana penjara merupakan pidana paling primadona yang dijatuhkan di Indonesia. Mengutip dari data yang dimiliki Yayasan Pemantau Hak Anak (YPHA), setidaknya tidak lebih dari 4000 anak di Indonesia diajukan ke Pengadilan pada setiap tahunnya dikarenakan tindak pidana ringan. Bahkan sekitar sembilan dari sepuluh atau sekitar 90% anak

tersebut akhirnya dimasukkan dalam tahanan atau penjara.¹ Padahal pidana penjara tersebut banyak menimbulkan dampak yang negatif bagi perkembangan narapidana anak itu sendiri. Dampak-dampak tersebut antara lain: di dalam penjara menjadi sarana pembelajaran menjadi pelaku kejahatan yang lebih profesional, anak yang di penjara mendapatkan label dari masyarakat, adanya pertikaian dalam penjara, bahkan terdapat kekerasan seksual di dalam penjara. Mengingat dampak negatif tersebut, tepat kiranya jika standar internasional *Standart Minimum Rule for the Administration of Juvenile Justice* (selanjutnya disebut *SMR-JJ*) atau *The Beijing Rules* dalam *Rule 13.1*, menghimbau pada semua negara agar anak dihindarkan dari pengalaman pidana penjara.² Walaupun tidak ada pilihan lain, maka pemidanaan penjara dijadikan upaya terakhir.

Permasalahan anak yang berkonflik dengan hukum sangatlah merisaukan. Dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak (selanjutnya disebut dengan undang-undang Pengadilan Anak) dinilai sudah tidak memadai lagi dalam memberikan solusi terbaik bagi anak yang berhadapan dengan hukum.³ Seharusnya dalam undang-undang Pengadilan Anak dimaksudkan untuk melindungi dan mengayomi anak yang berhadapan dengan hukum agar anak dapat meraih masa depannya yang masih panjang dan juga memberikan kesempatan kepada

¹ Lihat di situs resmi Yayasan Pemantau Hak Anak, www.ypha.org, Laporan Divisi Advokasi "Kelompok", *Praktek-praktek Penanganan Anak yang Berkonflik Hukum dalam kerangka SPP Anak (Juvenile Criminal Justice System) di Indonesia*, 31 Januari 2007

² Lihat *Rule 13.1* dan *13.2 The Beijing Rules*, Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/33 Tahun 1985

³ M. Nasir Djamil, *Anak Bukan Untuk Dihukum Catatan Pembahasan UU Sistem Peradilan Pidana Anak*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013) hlm.51

anak untuk dibina agar menjadi manusia yang bertanggungjawab, dan berguna bagi diri sendiri, keluarga, masyarakat, bangsa, dan negara.

Namun, dalam pelaksanaannya anak diposisikan hanya sebagai objek dan perlakuan yang diterima oleh anak yang berhadapan dengan hukum sangat merugikan bagi anak. Terlebih lagi Undang-undang Pengadilan Anak tidak sesuai dengan kebutuhan hukum dalam masyarakat dan belum secara komprehensif memberikan perlindungan khusus kepada anak yang berhadapan dengan hukum.⁴ Dan di dalam undang-undang Pengadilan Anak tersebut banyak mengandung kelemahan dan juga tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dalam Konvensi Hak Anak yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

Banyaknya desakan serta perhatian dari masyarakat mengenai kurangnya perlindungan terhadap anak yang berkonflik dengan hukum, maka pemerintah melakukan serangkaian upaya untuk memperbaiki sistem peradilan pidana anak di Indonesia, salah satunya dengan mensahkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (selanjutnya disebut dengan undang-undang SPPA), pada tanggal 30 Juli 2012 yang nantinya akan berlaku di tahun 2014.

Dibandingkan dengan aturan yang terdahulu yakni Undang-undang Pengadilan Anak, undang-undang SPPA ini lebih bersifat responsif dalam menangani permasalahan anak yang berkonflik hukum. Dalam hal ini, banyak perubahan signifikan yang telah dibuat oleh pemerintah, salah

⁴ *Ibid*, hlm. 53

satunya adalah pembatasan pengenaan sanksi pidana penjara terhadap anak, yang lebih mengedepankan sanksi-sanksi yang sifatnya diversi. Selain itu Undang-undang ini mengusung sistem peradilan pidana anak yang berpatokan pada keadilan restoratif.

Diversi adalah pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana. Adanya diversi menunjukkan bahwa negara tersebut menganut keadilan restoratif. Tujuan dari diversi pada Pasal 6 undang-undang SPPA, yaitu:⁵

- a. Mencapai perdamaian antara korban dan anak;
- b. Menyelesaikan perkara anak diluar proses peradilan;
- c. Mendorong masyarakat untuk berpartisipasi;
- d. Menghindarkan anak dari perampasan kemerdekaan;
- e. Menanamkan rasa tanggung jawab pada anak.

Diversi juga merupakan suatu implementasi dari keadilan restoratif yang lebih mengedepankan pemulihan terhadap suatu permasalahan, bukan sebuah pembalasan. Dalam hal ini, tidak semua perkara anak yang berkonflik dengan hukum harus diselesaikan melalui jalur peradilan, tapi bisa dengan mengupayakan alternatif lain yang lebih humanis. Dengan menggunakan diversi dapat mengembangkan keadilan restoratif, maka perkara-perkara anak yang berkonflik dengan hukum demi kepentingan terbaik bagi anak sebagai pelaku dan keadilan bagi korbannya.

New Zealand merupakan negara pertama yang mengusulkan sistem keadilan restoratif anak yang melakukan tindak pidana. Mengingat pada tahun 1989 dengan banyaknya anak-anak yang melakukan tindak pidana,

⁵ Lihat Pasal 6 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang *Sistem Peradilan Pidana Anak*

New Zealand merumuskan sebuah konsep yang mana disatu sisi melindungi anak dan disisi lain juga memberikan pelajaran ataupun efek jera bagi anak. Sistem keadilan restoratif ini bermula pada diusungnya model *Family Group Confernces (FGC)*. Model FGC ini ditemukan pada penduduk aborigin di Whanau (keluarga) Maori New Zealand. Maori telah menggunakan pertemuan Whanau (keluarga) dalam menghadapi kenakalan anak mereka.⁶ Pada tahun 1989 model FGC tersebut telah mendapatkan pengakuan secara internasional, sehingga banyak dipakai dan dikembangkan di beberapa negara lain, seperti: Australia, Afrika Selatan, Thailand, Amerika Serikat, dan juga Indonesia. Model FGC digunakan sebagai cara mengatasi anak-anak yang berkonflik dengan hukum.

Model FGC di Maori dilatar belakangi oleh pendekatan kesejahteraan bagi anak. di dalam model FGC tersebut menganut suatu prinsip bahwa kenakalan anak yang ditimbulkan bukan hanya tanggungjawab dari pemerintah saja melainkan juga tanggungjawab suku, masyarakat dan keluarga.⁷ Dalam hal ini keluarga menjadi unsur terpenting dalam proses pembentukan keputusan yang terbaik untuk anak yang berdasarkan adanya masukan-masukan dari korban dan masyarakat untuk memberikan suatu sanksi atau hukuman pada anak tersebut. Dengan

⁶ Abintoro Prakoso, *Pembaruan Sistem Peradilan Pidana Anak*, (Yogyakarta: Laksabang Grafika, 2013) hlm.73

⁷ *Ibid*, hlm 73-74

dibantu oleh polisi dan petugas perlindungan anak dapat mengurus anak yang berkonflik dengan hukum tanpa melibatkan proses-proses formal.⁸

Terdapat 4 (empat) tingkatan dalam menghadapi anak yang berkonflik dengan hukum, yakni: dengan memberikannya peringatan lisan, apabila dengan memberikan peringatan lisan tidak bisa maka anak tersebut diberikan tindakan alternatif yakni bisa menggunakan peringatan tertulis, apabila kedua cara tersebut tidak efektif maka menggunakan model FGC dengan merancang program diversi untuk anak tersebut, tingkatan terakhir apabila anak yang berkonflik dengan hukum tidak dapat ditangani dengan menggunakan model FGC maka dibawa ke muka pengadilan.

Selanjutnya, sebagai respon dari model FGC tersebut pada tanggal 1 November 1989 New Zealand mengundang juga *Children, Young Persons, and Their Families Act*,⁹ undang-undang ini merupakan undang-undang anak yang dimiliki oleh New Zealand yang didalamnya juga diatur mengenai mekanisme-mekanisme diversi sebagai cara untuk menghadapi anak yang berkonflik dengan hukum tanpa mengenakan sanksi-sanksi yang sifatnya pidana.

Seperti yang kita ketahui bersama, Indonesia dan New Zealand merupakan dua negara yang berbeda sistem hukum. Sistem hukum Indonesia lebih berakar pada *civil law system* sedangkan New Zealand berakar pada *common law system*, yang tentunya akan berbeda dalam merumuskan peraturan dalam undang-undangnya, dan mengingat New

⁸ *Ibid*, hlm 74

⁹ *Ibid*, hlm 74

Zealand merupakan negara pertama yang merumuskan pola diversi terhadap anak dalam aturannya yang kemudian diikuti oleh beberapa negara-negara lainnya. Maka penulis hendak mengkaji dalam sudut pandang perbandingan mengenai ketentuan aturan diversi yang dimuat berlaku di Indonesia dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dengan yang berlaku di New Zealand dalam Undang-undang anak *Children, Young Person, and Their Families Act*.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perbandingan pengaturan diversi terhadap anak di Indonesia (Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak) dengan di New Zealand (*Children, Young Person, and Their Families Act*) ?
2. Bagaimana rekomendasi terbaik pengaturan diversi di New Zealand untuk Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis adalah :

1. Untuk mengetahui proses diversi di Indonesia dan juga di New Zealand, serta untuk mengetahui kekurangan dan juga kelebihan proses diversi di masing-masing kedua negara tersebut.
2. Untuk memberikan rekomendasi dan kontribusi terhadap aturan di Indonesia berdasarkan pada pengalaman terbaik New Zealand dalam mengatur diversi pada anak.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai oleh penulis adalah :

1. Penulisan ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan bagi penulis, mahasiswa, pemerintah, maupun masyarakat umum mengenai adanya pengaturan diversi terhadap anak dapat menambah perbendaharaan atas kepustakaan hukum pidana.
2. Penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pemerintah khususnya para legislator serta masyarakat.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.¹⁰ Dalam penelitian ini penulis mempergunakan berbagai literatur hukum pidana dan perundang-undangan yang berlaku berkenaan dengan hukum pidana dan acara pidana anak.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan komparatif. Pendekatan legal komparatif yang dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009) hlm 13-14

undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama.¹¹

Dalam penulisan ini penulis hendak membandingkan peraturan diversi di Indonesia Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dan di New Zealand *The Children, Young Person, and Their Families Act*.

3. Bahan Hukum

a) Bahan hukum primer

Merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.¹² Dalam hal ini penulis menggunakan bahan hukum primer, antara lain: Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, *Children, Young Person, and Their Families Act*, Kovensi Hak Anak (KHA) dan *The Beijing Rules*.

b) Bahan hukum sekunder

Memberikan petunjuk kepada penulis ke arah mana penulis melangkah.¹³ Dalam ini penulis menggunakan bahan hukum sekunder, antara lain: buku-buku, jurnal-jurnal, artikel yang mengkaji tentang perlindungan anak, hak-hak anak, sistem peradilan anak, keadilan restoratif, dan diversi.

c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011) hlm. 95

¹² *Ibid*, hlm 141

¹³ *Ibid*, hlm 155

hukum sekunder, antara lain : kamus bahasa inggris, ensiklopedia, dan juga media online.

4. Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini dengan menggunakan penelitian kepustakaan atau *library research* yang berdasarkan bahan hukum sekunder.¹⁴ Terdiri dari buku-buku yang berkaitan dengan judul skripsi ini. Selain itu, penulis juga melakukan penelusuran pada beberapa media online terkait.

5. Metode Analisis Data

Dalam penulisan ini penulis menggunakan metode deskriptif analitis,¹⁵ yakni menelaah data sekunder yang kemudian diolah, dianalisis, dikonstruksikan secara kualitatif. Artinya permasalahan yang diangkat penulis perihal pengaturan diversifikasi selanjutnya dianalisis secara komparatif berdasarkan teori-teori yang relevan.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan pendekatan pemikiran yang menjadi fokus pembahasan dalam skripsi ini, penulis menyusun sistematika penyusunan yang terdiri dari 4 (empat) bab, yang mana masing-masing bab berhubungan satu sama lain. Adapun sistematika penulisan penelitian ini sebagai berikut :

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986) hlm.50

¹⁵ *Ibid*, hlm.69

Bab I : Pendahuluan

Bab I berisi uraian mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Konseptual Diversi, Sistem Peradilan Anak, dan Perlindungan Anak

Bab II berisi uraian mengenai beberapa tinjauan konsep yang berhubungan dengan fokus utama dalam penelitian ini. Penulis menguraikan mengenai peradilan anak, sistem peradilan anak, dan juga diversi

Bab III : Perbandingan Pengaturan Diversi di Indonesia dengan di New Zealand

Bab III merupakan hasil dari pembahasan penulis yang isinya membandingkan pengaturan diversi dalam konteks peraturan di Indonesia yang berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dan juga dalam konteks peraturan di New Zealand yang berdasarkan *Children, Young Persons, and Their Families Act*. Kedua penulis akan memberi rekomendasi terbaik pengaturan diversi di New Zealand untuk Indonesia.

Bab IV : Penutup

Bab IV berisi kesimpulan yang merupakan jawaban singkat dari permasalahan dalam penelitian ini,

selanjutnya penulis memberikan saran-saran yang dianggap perlu mengenai pengaturan diversi di Indonesia.