

TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP ANAK TERLANTAR DALAM OPERASIONALISASI PEMERINTAH DI BIDANG PERLINDUNGAN HAK ANAK

Imam Sukadi

*Fasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijawa
Email: imam_sukadi@ymail.com*

Abstrak

The lack of realization in state's responsibility above waif in government operationalization due to the absence of good governance institutionalization in government system, absence of government strong will in waif care. Moreover, few constraints that happen in Indonesia's child rights protection especially waif rights, such as : the implementation of law enforcement itself, related to the law enforcer capacity, facilities and its supporting infrastructure, the ineffectiveness of full government program due to the low level of Indonesian economic capacity, lack of society knowledge especially parents above child's rights, lack of understanding and related institution and society above provisions on the International Convention on the Rights of the Child, lack of establish in inter social coordination and government yet between social organization and inter sector and international cooperation.

Kurangnya terealisasinya tanggung jawab negara terhadap anak terlantar dalam operasionalisasi pemerintah antara lain disebabkan karena belum melembaganya konsep good governance dalam sistem pemerintahan, tidak ada keinginan yang kuat dari pemerintah untuk memelihara anak terlantar. Disamping itu juga ada kendala yang sering terjadi dalam perlindungan Hak-hak Anak Indonesia khususnya terhadap anak terlantar, diantaranya adalah: Pelaksanaan penegakan hukum itu sendiri, hal ini menyangkut kemampuan aparat penegak hukumnya, sarana dan prasarana penunjangnya, Program pemerintah belum seluruhnya dapat diwujudkan secara efektif mengingat tingkat kemampuan ekonomi sebagian besar masyarakat Indonesia masih rendah, Kurangnya pengetahuan masyarakat terutama orang tua tentang Hak Anak, Kurangnya pemahaman dan instansi terkait dan masyarakat tentang ketentuan-ketentuan dalam Konvensi Hak Anak Internasional, Koordinasi antarorganisasi sosial dan pernerintah maupun antar organisasi sosial relatif kurang dan Kerja sama lintas sektoral dan internasional kurang terjalin dengan baik

Kata Kunci: Operasionalisasi Pemerintah, Hak Anak, dan Anak Terlantar

Anak adalah amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa harus kita jaga karena dalam dirinya melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Anak. Dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang,

berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan.¹

Anak sebenarnya merupakan harta yang tak ternilai harganya baik dilihat dari perspektif sosial, budaya, ekonomi, politik, hukum maupun perspektif keberlanjutan sebuah generasi keluarga, suku dan bangsa. Dilihat dari sosial sebagai kehormatan harkat martabat keluarga tergantung pada sikap dan perilaku anak untuk berprestasi, dari budaya anak merupakan harta dan kekayaan yang harus dijaga dan sekaligus merupakan lambang kesuburan sebuah keluarga, dari politik anak merupakan penerus suku dan bangsa, dari ekonomi ada anggapan bahwa banyak anak banyak rejeki, dan dari segi hukum, anak mempunyai posisi dan kedudukan strategis di depan hukum, tidak saja sebagai penerus dan ahli waris keluarga tetapi juga sebagai bagian dari subyek hukum dengan segala hak dan kewajiban yang mendapat jaminan hukum.²

Anak terlantar identik dengan kemiskinan sehingga bertambahnya populasi mereka dapat menjadi indikator bertambahnya keluarga miskin. Kemiskinan memunculkan gelandangan dan pengemis (gepeng), mereka menjadikan tempat apapun sebagai arena hidup termasuk pasar, kolong jembatan, trotoar ataupun ruang terbuka yang ada. Penanganan anak, seperti anak terlantar sering dimanfaatkan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Ada yang memelihara untuk dijadikan sebagai pengemis jalanan, ada yang memelihara untuk disodomi dan tragisnya ada yang memutilasinya. Sementara anak terlantar juga berhak untuk hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara wajar, sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Negara menjamin hak dan kewajiban warga negaranya, sesuai dengan UUD NRI 1945, yaitu dalam Pasal 34 ayat (1), yang

¹Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

²Fifik Wiryani, "Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Anak", Jurnal Legality, Vol. 11 No. 2 September 2003-Februari 2004, h. 288

berbunyi, "*Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara*". Dalam hal ini jelas, negara sebagai pengayom dan pelindung serta harus bertanggung jawab langsung dalam penanganan dan pembinaan terhadap anak-anak terlantar. Pasal ini pada dasarnya merupakan hak konstitusional bagi seluruh warga miskin dan anak-anak yang terlantar di seluruh bumi Indonesia sebagai subyek hak asasi yang seharusnya dijamin pemenuhannya oleh Negara.

Indonesia sudah memiliki sederet aturan untuk melindungi, mensejahterakan dan memenuhi hak-hak anak. Misalnya saja jauh sebelum Ratifikasi Konvensi Hak Anak (KHA) tahun 1990, Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang No. 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak. Seharusnya sudah dapat menjadi rujukan dalam pengambilan kebijakan terhadap perlindungan anak, namun harapan hanya tinggal harapan, kondisi anak-anak di Indonesia masih saja mengalami berbagai masalah. Sampai akhirnya Indonesia meratifikasi Konvensi International Mengenai Hak Anak (*Convention on the Raight of the Child*), Konvensi yang diratifikasi melalui Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990 ternyata belum mampu mengangkat keterpurukan situasi anak-anak Indonesia. Kemudian setelah Ratifikasi KHA Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Peradilan Anak dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Pasal 2 Undang-Undang No.23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak tersebut jelas menunjukkan bahwa prinsip-prinsip dasar perlindungan untuk anak yang terdapat di dalam konvensi hak-hak anak, yaitu prinsip non diskriminasi, prinsip kepentingan yang terbaik bagi anak, prinsip hak hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan, harus dijadikan dasar atau landasan penyelenggaraan perlindungan anak. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari penyelenggaraan perlindungan anak harus berlandaskan pada prinsip-prinsip yang terdapat di dalam konvensi hak-hak anak.

Ada konstruksi hukum tertentu jika konvensi hak-hak anak, Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 dihubungkan. Pertama, Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 meratifikasi konvensi hak-hak anak. Kedua, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 menunjuk langsung prinsip-prinsip yang ada di dalam konvensi hak-hak anak sebagai landasan atau dasar penyelenggaraan perlindungan anak. Hal yang dapat ditegaskan dari konstruksi tersebut adalah bahwa secara tekstual prinsip-prinsip yang terdapat di dalam konvensi Hak-hak Anak dalam penyelenggaraan perlindungan anak yaitu prinsip non diskriminasi, prinsip kepentingan yang terbaik bagi anak, prinsip hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan, serta prinsip penghargaan terhadap pendapat anak, di tambah prinsip perlindungan aktif, harus menjadi landasan atau dasar bagi peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan perlindungan anak.³

Masalah keterlantaran yang dialami oleh bayi dan anak-anak semakin meningkat. Keterlambatan terjadi karena kelalaian dan atau ketidakmampuan orang tua dan atau keluarga melaksanakan kewajibannya, sehingga kebutuhan jasmaniah, rohaniah maupun sosial mereka tidak terpenuhi secara wajar. Masalah keterlantaran semakin nampak dalam situasi terbatasnya/minimnya ketersediaan sumber daya yang dimiliki oleh keluarga dan masyarakat untuk mengatasi permasalahan sosial. Padahal, upaya perlindungan anak perlu dilaksanakan sedini mungkin, yakni sejak dari janin dalam kandungan.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) dan Pusdatin Kementerian Sosial RI mencatat, dari tahun ke tahun, jumlah anak dengan berbagai permasalahannya semakin meningkat. Tahun 2008 tercatat sebanyak 2.250.152 anak terlantar, anak yang berhadapan dengan hukum sebanyak 189.075, anak dengan kecacatan sebanyak 295.763 anak korban kekerasan sebanyak 182.406 jiwa, anak yang bekerja sebanyak 5.201.1452 jiwa yang bekerja rata berusia 10-18 tahun dan

anak jalanan sebanyak 231.894 jiwa.⁴

Pada tahun 2009, jumlah anak terlantar tersebut berdasarkan data yang ada sebanyak 3.488.309, Balita Terlantar sebanyak 1.178.824, Anak Rawan Terlantar sebanyak 10.322.674, sementara Anak Nakal sebanyak 193.155 anak dan Anak Cacat sebanyak 367.520 anak.⁵ Berbeda pada tahun 2010 ini, sampai bulan Juli, data anak terlantar menurut Kemsos sudah mencapai 5,4 juta jiwa, ini terdiri dari jumlah anak terlantar sebanyak 3.939.400 Jiwa dan Balita Terlantar sebanyak 1.467.000 Jiwa.⁶

Peningkatan jumlah anak terlantar yang fantastik ini tak sepadan dengan klaim pemerintah tentang menurunnya tingkat kemiskinan di Indonesia. Tahun 2009 lalu, pemerintah mengklaim telah berhasil menurunkan angka kemiskinan hingga level 14,15%, bahkan berani memprediksi angka ini turun menjadi 13,5% di tahun 2010. Logikanya, jika tingkat kemiskinan benar menurun, berarti tingkat kesejahteraan masyarakat seharusnya meningkat. Sementara, tak bisa dipungkiri jika problem anak terlantar justru menjadi potret atau cerminan bagi realitas masyarakat dengan tingkat kesejahteraan rendah. Itulah kenapa Kementerian Sosial sendiri mengkatagorikan anak terlantar ke dalam kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Pertanyaannya, jika klaim pemerintah soal menurunnya tingkat kemiskinan yang berarti meningkatnya tingkat kesejahteraan itu benar, lantas siapa yang menikmatinya? Atau, jangan-jangan hitungannya memang salah?⁷

Banyak Anak yang diterlantarkan oleh orang tua disebabkan oleh berbagai alasan, terutama masalah kemiskinan dan kurangnya tanggung jawab orang tua terhadap pola pengasuhan dan perawatan anak, kecenderungan orang tua melepaskan tanggung jawab pengasuhan atas anak mereka ketika beban ekonomi

⁴Data BPS dan Kementrian Sosial Tahun 2008, www.depsos.go.id, diakses tanggal 25 agustus 2010.

⁵Data Kementrian Sosial Tahun 2009, www.depsos.go.id, diakses pada tanggal 25 agustus 2010

⁶Data Kementrian Sosial Juli 2010, www.depsos.go.id, diakses pada tanggal 25 agustus 2010

⁷Siti Nafidah, *Anak Terlantar Bukti Pemerintah Abai*, artikel sabtu 27 maret 2010, diakses dari <http://sitinafidah.blogspot.com>, tangal 9 November 2010.

³Abdul Rachmad Budiono, *Hukum Pekerja Anak*, (Malang: UM Press, 2008), h. 69-70

menghimpit.

Seperti yang terjadi di Depok Jawa Barat beberapa bulan yang lalu, kasus penelantaran anak yang dilakukan oleh pasangan suami istri Warsinem dan Dadan berawal dari kejaran PJTKI karena membawa kabur uang perusahaan sebesar Rp. 4 juta. Dan akhirnya keduanya tega meninggalkan Windy (8), Rizky(4), Lina (3), dan Siti (5 bulan) di rumah kontrakannya, di Jalan Raya Bogor Km 37,7. Rt 1 Rw 03 Kelurahan Sukamaju, Sukmajaya.⁸

Arif Gosita mengatakan bahwa anak wajib dilindungi agar mereka tidak menjadi korban tindakan siapa saja (individu atau kelompok, organisasi swasta maupun pemerintah) baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Yang dimaksud dengan korban adalah mereka yang menderita kerugian (mental, fisik, sosial), karena tindakan yang pasif, atau tindakan aktif orang lain atau kelompok (swasta atau pemerintah) baik langsung maupun tidak langsung.⁹ Selain itu anak khususnya anak terlanter rentan terhadap perlakuan diskriminasi dan eksploitasi.

Awal tahun 2010 kita dikejutkan oleh peristiwa kekerasan terhadap anak secara beruntun. Di Depok Jawa Barat seorang guru ngaji menyiksa 3 santrinya dengan air keras. Di Jakarta Utara seorang homoseksual dan paedofil telah memutilasi 3 anak. Di Tangerang seorang Ibu membekap bayinya yang berusia 9 bulan hingga tewas. Terakhir, KPAI menerima laporan kekerasan yang dilakukan oleh seorang guru Sekolah Dasar di Jakarta Selatan, terhadap seorang siswanya sehingga korban merasa trauma dan tidak mau masuk sekolah. Sebelumnya diberitakan seorang bayi di Semarang hilang diculik dari Rumah Sakit daerah, demikian juga seorang bayi lainnya diculik dari Puskesmas Kembangan, Jakarta Barat.¹⁰

⁸Berita, *Penanganan Bersama 4 (empat) anak terlanter di Depok* (dipublikasikan tanggal 29 Desember 2009), diambil dari <http://yanrehsos.depsos.go.id/>, diakses tanggal 3 juni 2010.

⁹Arif Gosita, *Masalah Perlindungan Anak ; Kumpulan Karangan*, (Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 2004), h. 37.

¹⁰Hadi Suseno, *Kekerasan Terhadap Anak*, diambil dari www.kpai.go.id/, diakses tanggal 7 November 2010.

Di Indonesia sendiri, angka-angka kekerasan terhadap anak tidak pernah menunjukkan angka menurun, kecenderungannya selalu meningkat, baik dalam hal kuantitas maupun kualitas. Angka pastinya sulit diperoleh karena banyak kasus kekerasan yang tidak dilaporkan, terutama apabila kekerasan tersebut terjadi di rumah tangga. Banyak masyarakat menganggap, kekerasan di rumah tangga adalah urusan domestik, sehingga tidak selayaknya orang luar, aparat hukum sekali pun ikut campur tangan. Beberapa data yang terserak bisa menjadi gambaran betapa eskalatifnya kekerasan terhadap anak di tanah air. World Vision yang melakukan pendataan ke berbagai daerah menemukan angka 1.891 kasus kekerasan selama tahun 2009, pada tahun 2008 hanya ada 1600. Kompilasi dari 9 surat kabar Nasional menemukan angka 670 kekerasan terhadap anak selama tahun 2009, sementara tahun 2008 sebanyak 555 kasus. Sementara Pengaduan langsung ke KPAI tahun 2008 ada 580 kasus dan tahun 2009 ada 595 kasus, belum termasuk Laporan melalui E-mail dan telepon. Dari Bareskrim Polri, selama tahun 2009 terjadi tindak kekerasan terhadap anak sebanyak 621 yang diproses hingga tahap P-21 dan diputus pengadilan.¹¹

Persoalan anak terlanter bukan semata tanggung jawab pemerintah, tetapi masyarakat, baik secara individu maupun kelompok memiliki kewajiban moral untuk peduli dan berperan serta dalam mengentaskan anak-anak terlanter sesuai dengan kemampuan masing-masing. Namun dilihat dari sisi keberadaan penguasa/pemerintah sebagai pengatur urusan masyarakat yang berfungsi sebagai pelindung, maka porsi tanggung jawab pemerintah tentu jauh lebih besar dan jauh lebih strategis dalam penanganan anak terlanter. Terlebih, persoalan anak terlanter bukan hanya menyangkut persoalan sosial semata, melainkan terkait dengan persoalan lainnya secara sistemik, seperti persoalan ekonomi (kemiskinan beserta penanganannya), kebijakan politik (political will), kebijakan budaya, pendidikan, hukum dan lain-lain.

¹¹*Ibid.*

Berdasarkan latar belakang di atas, pokok permasalahan yang akan menjadi pembahasan adalah Mengapa tanggung jawab negara terhadap anak terlantar kurang terealisasi dalam operasionalisasi pemerintah?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif, karena ingin mengkaji tentang konstruksi hukum pengaturan mengenai tanggung jawab negara terhadap anak terlantar dalam operasionalisasi pemerintah sebagai amanah dari Pasal 34 ayat (1) UUD NRI 1945. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹²

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua regulasi atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang akan diteliti, yaitu penelitian terhadap norma-norma yang terdapat dalam UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1990 tentang Ratifikasi *Convention On The Right of The Child* (Konvensi Hak-Hak Anak).

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, untuk menemukan ide-ide yang melahirkan konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum.¹³ Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan suatu pendekatan yang digunakan untuk memperoleh kejelasan dan pembedaan

ilmiah berdasarkan konsep-konsep hukum yang bersumber dari prinsip-prinsip hukum.¹⁴ Konsep hukum yang dibangun dalam penelitian ini adalah kurang terealisasinya tanggung jawab negara terhadap anak terlantar dalam operasionalisasi pemerintah dan implikasi hukum tanggung jawab Negara dalam pelaksanaan perlindungan hukum terhadap anak terlantar.

Bahan hukum yang sudah terkumpul baik bahan hukum primer, sekunder maupun bahan hukum tersier dianalisis dengan menggunakan instrument teori dan konsep sebagaimana yang terdapat dalam kerangka teoritik untuk membahas atau memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti dengan menggunakan metode “analisis kualitatif yuridis” yang bertitik tolak pada kerja “penalaran yuridis”. Ada tiga acuan dasar yang harus diperhatikan dalam penalaran yuridis:¹⁵ (a) Berpretensi untuk mewujudkan positivitas (hukum itu harus memiliki otoritas); (b) Mewujudkan koherensi (hukum sebagai tatanan); (c) Mewujudkan keadilan (hukum sebagai pengaturan hubungan manusia yang tepat).

Analisis bahan hukum merupakan langkah akhir dalam penelitian ini sebelum melakukan penarikan kesimpulan. Analisis bahan hukum termasuk langkah yang sangat penting dalam suatu penelitian, sebab dengan analisis akan dapat diketahui benar tidaknya suatu kesimpulan yang akan diambil.¹⁶

Membangun *Good Governance* Untuk Mewujudkan Perlindungan Hak Anak

Pembukaan UUD 1945 Alinea IV menyatakan bahwa kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Berdasarkan Pasal 1

¹⁴*Ibid*, hlm. 138.

¹⁵Lihat H. Ph. Visser't Hooft, *Filosofie Van de Rechtswetenschap*, diterjemahkan oleh Bernard Arief Sidharta. *Filsafat Ilmu Hukum*, (Bandung: Laboratorium Hukum FH Universitas Katholik Parahyangan, 2001), h. 50-51.

¹⁶Jazim Hamidi, *Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, (Bandung: Disertasi UNPAD, 2005), h. 29.

¹²Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Pers, 1985), h.18.

¹³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005), h. 95.

Ayat (1) UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan hal itu dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahannya adalah republik.

Selain bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Hal itu didasarkan pada Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Dengan demikian, sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial.

Tujuan pemerintahan negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan negara. Misalnya, tujuan pemerintahan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pasca amandemen UUD 1945 sistem pemerintahan NKRI menjadi benar-benar presidensiil. Hal ini dapat teridentifikasi dengan mudah setelah Presiden dan Wakil presiden dipilih langsung oleh Rakyat dalam suatu Pemilihan Umum. Seperti yang telah digambarkan di atas bahwa ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil adalah baik eksekutif maupun legislatif dipilih langsung oleh rakyat dan antara keduanya tidak ada hubungan pertanggungjawaban. Ciri utama yang lain dari sistem pemerintahan Presidensiil adalah bahwa pemegang kekuasaan eksekutif tunggal (presiden) tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, melainkan langsung kepada rakyat pemilih, karena presiden dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih melalui badan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat. Menurut Sri Soemantri, ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil dalam UUD 1945 antara lain: *pertama*, presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan

secara langsung oleh rakyat; *kedua*, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, karena lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.¹⁷

Sehubungan dengan sistem pemerintahan ini, amandemen UUD 1945 sudah cukup baik mengadopsi ciri-ciri sistem pemerintah Presidensiil yang semakin menguat jaring-jaring yang akan menjamin stabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini ditandai dengan adanya klausula pemilihan Presiden (dan Wapres) secara langsung oleh rakyat. Presiden tidak lagi tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Apapun perbedaan pandangan antara Presiden dan MPR, Presiden akan tetap sampai habis masa jabatannya. Satu-satunya cara untuk menjatuhkan Presiden dalam masa jabatannya adalah melalui pranata "*impeachment*". Tetapi dasar "*impeachment*" itu terbatas, baik secara substansial maupun prosedural tidak mudah dilaksanakan. *Impeachment* hanya dapat dilakukan apabila Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 telah cukup baik menentukan jaring-jaring yang menjamin stabilitas penyelenggaraan pemerintahan, termasuk kemungkinan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya melalui pranata *impeachment* meskipun tidak mudah dilakukan.

Dengan demikian, ada perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal itu diperuntukan dalam memperbaiki sistem presidensial yang lama. Perubahan baru tersebut, antara lain adanya pemilihan secara langsung, sistem bikameral, mekanisme checks and balance, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.

Fungsi pemerintah adalah mengayomi warganegaranya melalui pengaturan atau regulasi, pembangunan nasional disegala bidang,

¹⁷Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), h.117.

pembinaan kemasyarakatan, menjaga ketertiban dan menegakkan negara kesatuan Republik Indonesia dengan membangun pertahanan keamanan yang kokoh. Fungsi pemerintahan tersebut akan dapat terselenggara apabila pemerintahan menjadi pemerintahan yang *good governance*. *Good governance* adalah cara yang baik mengelola urusan-urusan publik.

Penerapan konsep *Good Governance* ke dalam suatu sistem pemerintahan diyakini sudah menjadi suatu keharusan bagi negara-negara modern. Pada prinsipnya, dengan istilah *Good Governance* berarti bagaimana manajemen pemerintahan mengelola pemerintahan tersebut secara baik, benar dan penuh integritas. Karena itu. Prinsip *Good Governance* melingkupi juga seluruh aspek dari organisasi, bisnis dan budaya. Namun demikian, secara lebih spesifik, *Good Governance* dapat diartikan sebagai suatu proyek sosial, hukum dan pemerintahan yang melibatkan sektor negara, rakyat dan pasar, yang berisikan ketentuan yang mengatur hubungan antara unsur-unsur pemerintah, parlemen, pengadilan dan rakyat, dan lain-lain yang berkaitan dengan pengendalian pemerintahan.

Pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum, maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan (kontrol) dan jika dalam prakteknya telah merugikan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

Membangun **Good Governance** merupakan suatu keharusan dalam sistem pemerintahan kita, sebab membangun masa depan Indonesia sebagai wujud daripada pengamalan tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan

ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”, tidak akan pernah terwujud, jika bangsa Indonesia gagal membangun pemerintah dan tata pemerintahan yang baik (**Good Government and Good Governance**).

Ada beberapa faktor utama yang berpengaruh yang satu sama lain saling kait mengkait dalam menerapkan prinsip *Good Governance* ke dalam suatu pemerintahan yaitu sebagai berikut:¹⁸ (1) Aturan hukum yang baik, yakni seperangkat aturan yang mengatur hubungan antara warga masyarakat, pemerintah, parlemen, pengadilan, pers, lingkungan hidup, serta para stakeholders lainnya; (2) *Law enforcement* yang baik, yakni seperangkat mekanisme yang secara langsung atau tidak langsung mendukung upaya penegakan aturan hukum; (3) Sistem pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, transparan, accountable dan berwawasan hak asasi manusia; (4) Sistem pemerintahan yang dapat menciptakan masyarakat yang cerdas dan egaliter; (5) Sistem pemerintahan yang kondusif terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemerataan.

Dapat dikatakan bahwa antara konsep *Good Governance* dengan konsep negara hukum, pada prinsipnya berjalan seiring dan memiliki tujuan yang serupa. Pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik harus mengindahkan prinsip-prinsip negara hukum. Demikian juga sebaliknya bahwa pelaksanaan prinsip negara hukum yang baik harus selalu memperhatikan dan melaksanakan prinsip *Good Governance*.

Dari pengertian dan elemen-elemen dari suatu pemerintahan dengan tata kelola yang baik (*Good Governance*) tersebut di atas, terlihat bahwa beberapa segi dari penerapan *Good Governance* tersebut juga merupakan persyaratan bagi suatu negara hukum. Bahwa dalam suatu negara hukum, setiap orang baik yang memerintah maupun yang diperintah, harus tunduk kepada hukum, dalam hal ini hukum yang adil, yang harus ditegakkan secara adil pula. Hal tersebut merupakan penjabaran dari

¹⁸Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), h. 79.

elemen *fair ness/equity* dan *law enforcement* dari *good governance*.¹⁹

Dalam rangka mewujudkan *good governance* di Indonesia maka perlu dikembangkan penyelenggaraan pelayanan publik yang mencirikan karakteristik yang selama ini melekat dalam *good governance*. Karakteristik tersebut seperti efisiensi, transparansi, akuntabilitas, responsibilitas dan responsivitas dapat diterjemahkan secara relatif mudah dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Responsivitas sebagai salah satu karakteristik *good governance* sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian responsivitas pemerintah sebagai salah satu perwujudan *good governance* harus mencakup seluruh kepentingan publik termasuk perlindungan anak. Setiap anak berhak untuk mendapatkan perlindungan, sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Pemerintah dapat dikatakan bertanggung jawab jika mereka dinilai mempunyai responsivitas (daya tanggap) yang tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan, dan aspirasi masyarakat yang diwakilinya; mereka cepat memahami apa yang menjadi tuntutan publik, dan berusaha semaksimal mungkin memenuhinya; ia dapat menangkap masalah yang dihadapi publik dan berusaha untuk mencari solusinya; mereka tidak suka menunda-nunda waktu, memperpanjang jalur pelayanan, atau mengutamakan prosedur tetapi mengabaikan substansi.

Dengan demikian responsivitas pemerintah sebagai salah satu perwujudan *good governance* harus mencakup seluruh kepentingan publik termasuk perlindungan anak. Setiap anak berhak untuk mendapatkan perlindungan, sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Dalam

bab III Undang-Undang Perlindungan pasal 4 sampai 19 menjelaskan hak-hak anak sebagai berikut: hak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, berhak atas suatu nama sebagai identitas diri, berhak untuk beribadah, berhak mengetahui orang tuanya, berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial, berhak memperoleh pendidikan, berhak menyatakan dan didengar pendapatnya, berhak beristirahat, berhak mendapatkan perlindungan hukum.

Dalam menghadapi dan menanggulangi masalah anak secara kompleksitas, berbagai perbuatan perlu ditangani secara lebih serius, sebagai proses untuk mengantisipasi perkembangan fisik, jiwa dan mental maupun kehidupan sosiologis yang lebih baik. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1979 tentang kesejahteraan anak mengatur mengenai hak-hak anak yang terdapat dalam Pasal 2 sebagai berikut: (1) Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik dalam keluarganya maupun di dalam asuhan khusus untuk tumbuh dan kembang dengan wajar; (2) Anak berhak atas pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dan kehidupan sosialnya, sesuai dengan negara yang baik dan berguna; (3) Anak berhak atas pemeliharaan dan perlindungan, baik semasa dalam kandungan maupun sesudah dilahirkan; (4) Anak berhak atas perlindungan terhadap lingkungan hidup yang dapat membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangannya dengan wajar.

Jelas dalam pasal tersebut mendorong perlu adanya perlindungan anak dalam rangka mengusahakan kesejahteraan anak dan perlakuan yang adil dalam rangka mengusahakan kesejahteraan anak dan perlakuan yang adil terhadap mereka. Hal ini penting demi kelangsungan kegiatan perlindungan anak dan mencegah penyelewengan yang membawa akibat negatif yang tidak diharapkan dalam upaya perlindungan anak. Dengan demikian, dituntut adanya suatu rasa tanggung jawab dalam pelaksanaan perlindungan anak dan juga rasa keadilan yang dapat mempengaruhi

¹⁹*Ibid*, h. 80.

kelangsungan kegiatan dalam upaya pelaksanaan perlindungan anak tersebut.

Tanggung Jawab Negara Di Bidang Perlindungan Hak Anak

Menurut kamus Besar Bahasa Indonesia, operasionalisasi berasal dari kata operasional yang berarti bersangkutan paut dengan operasi. Sementara itu, operasionalisasi sendiri berarti pengoperasian.²⁰

Operasionalisasi pemerintah yang dimaksud disini adalah semua ketentuan yang berkaitan dengan pengoperasian tugas dan wewenang serta kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah (eksekutif) yang berkaitan dengan pemeliharaan dan perlindungan anak (khususnya anak terlantar) selaku tanggung jawabnya dalam mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk itu pemerintah harus bertindak secara cermat dan sistemik serta mempunyai respon yang sangat tinggi dalam segala hal yang berkaitan dengan pemeliharaan dan perlindungan anak khususnya anak terlantar karena anak terlantar rentan terhadap perlakuan diskriminasi.

Sedangkan pemerintahan adalah berkenaan dengan sistem, fungsi, cara perbuatan, kegiatan, urusan atau tindakan memerintah yang dilakukan atau diselenggarakan atau dilaksanakan oleh 'pemerintah' dalam arti luas (semua lembaga Negara) maupun dalam arti sempit (presiden beserta jajaran atau aparturnya). Eksekutif adalah cabang kekuasaan Negara yang melaksanakan kebijakan publik (kenegaraan dan atau pemerintahan) melalui peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun atas inisiatif sendiri.

Menurut Wirjono Prodjodikoro pengertian "Pemerintah" dibagi dalam arti luas dan sempit. Pemerintah/pemerintahan dalam arti luas meliputi seluruh fungsi atau kenegaraan dalam negara Republik Indonesia selain fungsi eksekutif. Sedangkan pengertian pemerintah dalam arti sempit yaitu fungsi presiden saja

(eksekutif), tidak termasuk fungsi lembaga-lembaga negara yang lain (*legislatif dan yudikatif*).²¹

Pendapat lain dikemukakan oleh Kuntjoro Purbopranoto yang mengatakan bahwa pemerintah dalam arti sempit hanyalah badan pelaksana (*eksekutif; bestuur*), tidak termasuk badan pembentuk undang-undang (*regelgeven*), peradilan (*rechtspraak*) dan kepolisian (*politie*). Pendapat ini mengacu pada "teori residu" dari Van Vollenhoven tentang ruang lingkup kekuasaan pemerintahan dalam arti luas yang meliputi kekuasaan dalam ajaran *catur praja*, yaitu: (1) *regelgeven*, (2) *eksekutif; bestuur*, (3) *rechtspraak*, (4) *politie*.²²

Ruang lingkup tanggung jawab pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik tugas yang dibebankan kepadanya. Tugas pemerintah adalah mengikuti tugas negara yaitu, menyelenggarakan sebagian tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Tugas pemerintah, menurut Mac Iver dapat digolongkan menjadi tiga yaitu: (1) *cultural function*, (2) *general welfare function*, (3) *economic control function*.²³ Di Indonesia tugas pemerintah harus sesuai dengan tujuan dibentuknya pemerintah Indonesia menurut pembukaan UUD 1945 adalah: "..... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan".

Dalam rangka menjalankan tugas sesuai tujuan negara tersebut, pemerintah sebagai salah satu penyelenggara harus diberikan kewenangan yang tepat dan jelas maksud dan tujuannya. Menurut S.F. Marbun, sifat wewenang pemerintahan yang jelas maksud dan tujuannya itu terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum yang tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak) misalnya membuat suatu peraturan dan dapat pula

²¹Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2004), h. 37-38

²²Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung: PT Alumni, 1985), h. 40-41

²³Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: PT. Alumni, 2004), h. 30

²⁰Tim Penyusun Kamus Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (versi offline)*, diambil dari <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/>, diakses tanggal 19 Mei 2011

konkrit dalam bentuk keputusan pemberian izin atau suatu rencana.²⁴

Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan adalah antara lain dengan mengefektifkan pengawasan baik melalui pengawasan lembaga peradilan maupun masyarakat serta berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pelaksanaan pemerintahan yang baik pada gilirannya juga akan membuat masyarakat memperoleh dan merasakan ketentraman lahir batin, berupa: (a) Kelangsungan hidup dan pelaksanaan hak tidak tergantung pada kekuatan fisik dan non fisik; (b) Sepanjang tidak melanggar hak dan merugikan orang lain maka masyarakat dapat secara bebas menjalankan apa yang diyakininya sebagai kebenaran, serta dapat secara bebas pula mengembangkan bakat dan kesenangannya; (c) Merasakan di-perlakukan secara wajar, berperikemanusiaan, adil dan beradab sekalipun melakukan kesalahan.²⁵

Pemerintah sebagai pemimpin negara mempunyai tugas utama untuk memajukan kesejahteraan rakyat, dalam rangka itu berhak dan wajib memungut pajak kepada warganya sesuai dengan kemampuan masing-masing. Sebaliknya pemerintah wajib menjamin agar setiap warganya mencapai kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum yang layak bagi kemanusiaan.

Dalam Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan: "Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara". Ini menunjukkan betapa tinggi hasrat dan martabat bangsa Indonesia untuk memajukan bangsanya, demi mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata di semua lapisan masyarakat. Hak-hak asasi anak terlantar, pada hakekatnya sama dengan hak-hak asasi manusia pada umumnya, seperti halnya tercantum dalam UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Keputusan Presiden RI Nomor 36 Tahun

1990 tentang Pengesahan *Convention on the Right of the Child* (Konvensi tentang hak-hak Anak). Mereka perlu mendapatkan hak-haknya secara normal sebagaimana layaknya anak, yaitu hak sipil dan kemerdekaan (*civil right and freedoms*), lingkungan keluarga dan pilihan pemeliharaan (*family environment and alternative care*), kesehatan dasar dan kesejahteraan (*basic health and welfare*), pendidikan, rekreasi dan budaya (*education, leisure and culture activities*), dan perlindungan khusus (*special protection*). Konvensi hak anak-anak yang dicetuskan oleh PBB (*Convention on the Rights of the Child*), sebagaimana telah diratifikasi dengan Keppres Nomor 36 Tahun 1990, menyatakan, bahwa karena belum matangnya fisik dan mental anak-anak, maka mereka memerlukan perhatian dan perlindungan.

Anak terlantar sendiri pada umumnya merupakan anak-anak yang berasal dari latar belakang keluarga yang berbeda. Ada yang berasal dari keluarga tidak mampu, sehingga mereka tumbuh dan berkembang dengan latar belakang kehidupan jalanan yang akrab dengan kemiskinan, penganiayaan, dan hilangnya kasih sayang, sehingga memberatkan jiwa dan membuatnya berperilaku negatif. Bahkan yang lebih miris lagi adalah ada anak terlantar yang tidak memiliki sama sekali keluarga (hidup sebatang kara).

Ada anak terlantar yang ibunya tinggal di kota yang berbeda dengan tempat tinggal ayahnya karena pekerjaan, menikah lagi, atau cerai. Ada anak jalan yang masih tinggal bersama keluarga, ada yang tinggal terpisah tetapi masih sering pulang ke tempat keluarga, ada yang sama sekali tak pernah tinggal bersama keluarganya atau bahkan ada anak yang tak mengenal keluarganya.

Selain itu kegiatan pembangunan yang pesat di perkotaan juga ternyata memberikan efek negatif terhadap kehidupan anak terlantar. Keadaan kota justru mengundang maraknya anak terlantar. Kota yang padat penduduknya dan banyak keluarga bermasalah membuat anak yang kurang gizi, kurang perhatian, kurang pendidikan, kurang kasih sayang dan

²⁴*Ibid*, h.154

²⁵Winahyu Erwiningsih, *Peranan Hukum Dalam Pertanggung-Jawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurshandeling) Suatu kajian dalam Kebijakan Pembangunan Hukum*, Jurisprudence, Vol. 1, No. 2, September 2004, h. 140

kehangatan jiwa, serta kehilangan hak untuk bermain, bergembira, bermasyarakat, dan hidup merdeka, atau bahkan mengakibatkan anak-anak dianiaya batin, fisik, dan seksual oleh keluarga, teman, orang lain lebih dewasa.

Anak terlantar, pada hakikatnya, adalah “anak-anak”, sama dengan anak-anak lainnya yang bukan anak terlantar. Mereka membutuhkan pendidikan. Pemenuhan pendidikan itu haruslah memperhatikan aspek perkembangan fisik dan mental mereka. Sebab, anak bukanlah orang dewasa yang berukuran kecil. Anak mempunyai dunianya sendiri dan berbeda dengan orang dewasa. Kita tak cukup memberinya makan dan minum saja, atau hanya melindunginya di sebuah rumah, karena anak membutuhkan kasih sayang. Kasih sayang adalah fundamen pendidikan. Tanpa kasih, pendidikan ideal tak mungkin dijalankan.

Masalah paling mendasar yang dialami oleh anak terlantar adalah kecilnya kemungkinan untuk mendapatkan kesempatan di bidang pendidikan yang layak. Menurut pengamatan saya, hal ini disebabkan karena beberapa faktor yaitu: (1) Ketiadaan biaya; sebagian besar anak terlantar berasal dari keluarga dengan strata ekonomi yang sangat rendah, sehingga biaya pendidikan yang seharusnya disediakan oleh keluarga tidak tersedia sama sekali; (2) Keterbatasan waktu; untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, sebagian besar anak terlantar bekerja secara serabutan untuk mendapatkan penghasilan, bahkan ada juga yang berusaha untuk mendapatkan penghasilan dari cara-cara yang kurang pantas seperti mengemis, mencuri, mencopet dan lain-lain. Sehingga waktu mereka sehari-hari banyak tersita di tempat pekerjaan, jalanan, tempat-tempat kumuh dan lain-lain; (3) Rendahnya kemauan untuk belajar; kondisi ini disebabkan oleh keadaan lingkungan di sekitarnya (teman-teman) yang didominasi oleh anak-anak yang tidak bersekolah (putus sekolah), sehingga menyebabkan adanya perspektif dalam diri anak terlantar bahwa tidak mendapatkan pendidikan yang formal bukanlah suatu hal yang perlu dicemaskan; (4) Apatisme terhadap pendidikan, kemampuan mereka

untuk menghasilkan uang dalam waktu yang singkat menyebabkan mereka apatis terhadap pendidikan. Sangat disayangkan sebenarnya, karena tidak selamanya mereka harus ada di jalan untuk mengais rejeki, dan pada saat nanti mereka memutuskan untuk keluar dari lingkungan anak jalanan maka modal pendidikan sangat diperlukan; (5) Tidak berjalannya fungsi kontrol oleh keluarga, masyarakat dan pemerintah; kondisi ini disebabkan karena masing-masing disibukkan dengan aktifitasnya masing-masing

Disamping masalah pendidikan diatas, masalah yang tidak kalah pentingnya yang dialami anak terlantar adalah masalah kesehatan. Karena tempat yang mereka tempati adalah sembarang tempat yang tidak layak dihuni, sehingga kalau malam mereka merasa kedinginan, sementara kalau siang mereka kepanasan. Seperti yang kita ketahui bersama salah satu faktor penyebab anak menjadi terlantar adalah kemiskinan. Kemiskinan itu adalah potret sebuah kegagalan bangsa dalam mensejahterakan warganya.

Berdasarkan kondisi anak terlantar yang telah dipaparkan di atas, maka permasalahan yang dialami oleh anak terlantar diantaranya dapat dirumuskan sebagai berikut: (1) Anak terlantar turun ke jalan karena adanya desakan ekonomi keluarga; (2) Rendahnya pendidikan orang tua anak terlantar; (3) Belum adanya payung kebijakan mengenai anak yang turun ke jalanan; (4) Belum optimalnya sosial kontrol di dalam masyarakat; (5) Belum berperannya lembaga-lembaga organisasi sosial; (6) Lingkungan sosial tempat anak terlantar tinggal tidak mendukung mereka dari sisi mental psikologis untuk masuk ke sekolah formal; (7) Kurangnya apresiasi masyarakat terhadap potensi dan kreatifitas dari anak terlantar.

Pemerintah sebagai salah satu organ penyelenggara negara mempunyai tanggung jawab terhadap pemeliharaan dan pembinaan anak-anak terlantar. Kewajiban dan tanggung Jawab Negara dan Pemerintah dalam memberikan perlindungan terhadap anak dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, diantaranya:

Pasal 21

Negara dan pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati dan menjamin hak asasi setiap anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental.

Pasal 22

Negara dan pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab memberikan dukungan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan perlindungan anak.

Pasal 23

- (1) *Negara dan pemerintah menjamin perlindungan, pemeliharaan, dan kesejahteraan anak dengan memperhatikan hak dan kewajiban orang tua, wali, atau orang lain yang secara hukum bertanggung jawab terhadap anak.*
- (2) *Negara dan pemerintah mengawasi penyelenggaraan perlindungan anak.*

Pasal 24

Negara dan pemerintah menjamin anak untuk mempergunakan haknya dalam menyampaikan pendapat sesuai dengan usia dan tingkat kecerdasan anak.

Berdasarkan beberapa pasal diatas, jelas bahwa Pemerintah sebagai organ penyelenggara negara harus mampu mengemban amanat pasal ini dan harus siap mengatasi segala permasalahan dengan sebuah strategi-stetegi dan kebijakan yang jitu sehingga dapat diimplementasikan dengan mudah. Tugas pemerintah adalah harus memberikan perlindungan dan pemeliharaan terhadap anak terlantar karena ini adalah merupakan tanggung jawabnya.

Akan tetapi masalah perlindungan dan pemeliharaan anak khususnya anak terlantar, bukan semata-mata tanggung jawab negara dan pemerintah saja, melainkan tanggung jawab kita bersama. Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menentukan bahwa “negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, dan orang tua berkewajiban dan bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak.

Pasal 25 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak mengatur tentang Kewajiban dan tanggung jawab masyarakat terhadap perlindungan anak dilaksanakan melalui kegiatan peran masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan anak.

Sementara Pasal 26 ayat (1) mengatur kewajiban dan tanggung jawab orang tua untuk: (a) Mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak; (b) Menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya; dan (c) Mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak. Sedangkan Pasal 26 ayat (2) berbunyi “dalam hal orang tua tidak ada, atau tidak diketahui keberadaannya, atau karena suatu sebab, tidak dapat melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya, maka kewajiban dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat beralih kepada keluarga, yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku”.

Jadi yang mengusahakan perlindungan anak adalah setiap anggota masyarakat sesuai dengan kemampuannya dengan berbagai macam usaha dalam situasi dan kondisi tertentu. Setiap warga negara ikut bertanggungjawab terhadap dilaksanakannya perlindungan anak demi kesejahteraan anak. Kebahagiaan anak merupakan kebahagiaan bersama, kebahagiaan yang dilindungi adalah kebahagiaan yang melindungi. Tidak ada keresahan pada anak, karena perlindungan anak dilaksanakan dengan baik dan anak menjadi sejahtera. Kesejahteraan anak mempunyai pengaruh positif terhadap orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara. Perlindungan anak bermanfaat bagi anak dan orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara. Koordinasi kerjasama kegiatan perlindungan anak perlu dilakukan dalam rangka mencegah ketidakseimbangan kegiatan perlindungan anak secara keseluruhan.²⁶

FAKTOR-FAKTOR YANG MENGHAMBAT KURANG TEREALISASINYA TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP ANAK

²⁶Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dalam Sistem peradilan Pidana Anak Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2008), h. 38.

TERLANTAR DALAM OPERASIONALISASI PEMERINTAH DI BIDANG PERLINDUNGAN HAK ANAK

Kesejahteraan anak menjadi bagian penting dari pembangunan kesejahteraan sosial. Anak sebagai generasi penerus bangsa perlu dipersiapkan sejak awal agar tujuan anak sebagai pemilik era masa datang dapat tercapai. Berbagai upaya telah dilakukan, mulai dari legalitas tingkat global sampai tingkat nasional. Bahkan Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak. Ratifikasi Konvensi Hak Anak (KHA) melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990, telah melahirkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan berbagai peraturan perundang-undangan di bawahnya, yang bertujuan untuk mengupayakan tingkat kesejahteraan dan perlindungan anak seoptimal mungkin. Implikasinya adalah berbagai elemen seperti LSM, Orsos, Dunia Usaha dan pemerintah berupaya merealisasikannya dalam berbagai kegiatan. Pemerintah melakukan berbagai aksi, juga memfasilitasi pembentukan Komite Aksi Nasional, Gugus Tugas, Komisi Nasional Perlindungan Anak, Lembaga Perlindungan Anak di daerah yang melibatkan berbagai instansi pemerintahan dan elemen masyarakat. Departemen Sosial melalui Direktorat Pelayanan Sosial Anak yang telah lama dan berpengalaman dalam membina dan memfasilitasi pelayanan sosial anak baik dalam maupun luar negeri, serta kegiatan-kegiatan lainnya yang tidak kalah gencarnya dengan kegiatan lembaga non pemerintahan lainnya.

Pada kenyataannya, kemampuan pemerintah tidak sebanding dengan meningkatnya permasalahan anak, baik secara kuantitas maupun kualitas. Jumlah anak terlantar, termasuk anak jalanan cenderung semakin meningkat, seiring dengan permasalahan kemiskinan yang belum dapat diatasi. Berdasarkan data Pusdatin Kementerian Sosial (Juni 2010) menunjukkan jumlah anak terlantar sebanyak 4,5 juta jiwa. Permasalahan anak tidak terlepas dari berbagai permasalahan yang dihadapi Indonesia, terutama

masalah kemiskinan. Upaya penanganan yang dilakukan pemerintah tidak sebanding dengan besaran permasalahan anak, sehingga peran aktif masyarakat sangat diperlukan.

Ada beberapa kendala yang sering terjadi dalam perlindungan Hak-hak Anak Indonesia khususnya terhadap anak terlantar, diantaranya adalah:²⁷ (a) Pelaksanaan penegakan hukum itu sendiri, hal ini menyangkut kemampuan aparat penegak hukumnya, sarana dan prasarana penunjangnya; (b) Program pemerintah belum seluruhnya dapat diwujudkan secara efektif mengingat tingkat kemampuan ekonomi sebagian besar masyarakat Indonesia masih rendah; (c) Kurangnya pengetahuan masyarakat terutama orang tua tentang Hak Anak; (d) Kurangnya pemahaman dan instansi terkait dan masyarakat tentang ketentuan-ketentuan dalam Konvensi Hak Anak Internasional; (e) Kurangnya tenaga terdidik dan profesional dalam menangani masalah anak; (f) Koordinasi antarorganisasi sosial dan pemerintahan maupun antar organisasi sosial relatif kurang; (h) Kerja sama lintas sektoral dan internasional kurang terjalin dengan baik.

Dengan demikian, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hak-hak anak dapat diklasifikasikan menjadi:²⁸ *Pertama*, faktor eksternal, yaitu menyangkut *political will* dari pemerintah untuk menyusun dan melaksanakan program pembangunan yang berwawasan anak; *Kedua*, faktor internal, yaitu yang meliputi: (1) Peraturan hukumnya, yang dalam hal ini sangat berkaitan dengan bagaimana proses sebuah peraturan hukum itu dibentuk, yang antara lain mencakup: (i) *Cara pembentukan dan syarat yuridis pembentukannya bagaimana?* (ii) *Materi hukum tersebut apakah telah sesuai dengan semangat, nilai, asas, dan kaidah hukumnya?* (iii) *Peraturan pelaksana, yang dikehendaki apakah sudah dipersiapkan untuk menghindari kekosongan hukum?* (2) Aparat penegak hukumnya, yaitu aparat kepolisian, kejaksaan, kehakiman dan pengacara yang terlibat langsung dalam proses penegakan hukum, apakah mereka sudah

²⁷Darwan Prist, *Hukum Anak Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), h. 140-14

²⁸*Ibid*, h. 141-142

memahami dengan baik tentang Serta apakah mereka mampu untuk menegakkannya? (3) Budaya hukum masyarakatnya, adalah struktur soal serta pandangan kultural yang menyangkut keyakinan masyarakat pada hukum dan penegakkannya; (4) Masyarakat hukum itu sendiri, yaitu masyarakat di tempat bergerak hukum dalam kehidupan sehari-hari menyangkut kepedulian masyarakat dan kepatuhan masyarakat terhadap penegakan hukum.

Beberapa upaya yang dilakukan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan anak terlantar, diantaranya adalah:²⁹

1. **Bebaskan biaya pendidikan bagi anak terlantar dan keluarga miskin.** Penyebab utama kurangnya kesempatan bagi anak terlantar untuk bersekolah adalah karena sebagian besar dari anak terlantar berasal dari keluarga miskin. Sehingga dampak dari kemiskinan inilah yang memaksa orang tua mereka untuk turut serta memberdayakan anak-anaknya yang sebenarnya masih dalam usia wajib belajar untuk bekerja agar dapat membantu menopang perekonomian keluarga. Selain itu kemiskinan juga menyebabkan pola pikir orang tua dan anak hanya berfokus pada menjadi pemenuhan kebutuhan jangka pendek saja (makan dan minum), tanpa memperhatikan betapa pentingnya faktor pendidikan dalam mengarungi kehidupan di masa yang akan datang, terutama kehidupan yang akan dilalui oleh anak-anaknya.
2. **Perbanyak akses untuk mendapatkan beasiswa.** Pada dasarnya beasiswa dapat diberikan karena terpenuhinya seluruh atau salah satu persyaratan sebagai berikut: (i) *Siswa berprestasi dari keluarga mampu (beasiswa prestasi)*; (ii) *Siswa berprestasi dari keluarga tidak mampu (beasiswa prestasi dan kondisi)*; (iii) *Siswa berprestasi rata-rata dari keluarga tidak mampu (beasiswa kondisi)*. Umumnya kriteria pemberian beasiswa ini ditentukan oleh pihak pemberi beasiswa (pemerintah,

sponsor dan swasta) yang harus dipenuhi oleh siswa. Namun yang paling sering dilupakan oleh pihak pemberi beasiswa adalah beasiswa pada kriteria nomor tiga, yaitu pemberian beasiswa bagi siswa dengan prestasi rata-rata namun dari keluarga tidak mampu.

3. **Tingkatkan Peran Serta Masyarakat, seperti:**

- a. *Tokoh Agama.* Partisipasi tokoh agama sangat berperan dalam pengentasan anak terlantar. Sesungguhnya Islam memiliki konsep pembinaan keluarga. Islam juga mengajarkan betapa besar tanggungjawab orang tua dalam mendidik anak.
- b. *Tokoh Akademisi.* Dalam pandangan akademisi penanganan anak terlantar baik yang dilakukan pemerintah maupun pemerintah belum memperhatikan akar persoalan sesungguhnya, program-program yang dilakukan bersifat parsial bahkan tumpang tindih, hampir semua Departemen mempunyai program untuk pengentasan anak terlantar tetapi tidak didasari oleh satu jaringan kerjasama yang terkoordinir dengan baik.
- c. *LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat).* Pendekatan yang dilakukan oleh LSM untuk menangani permasalahan anak terlantar, khususnya anak jalanan, antara lain:³⁰ (1) *Street Based.* Pendekatan ini merupakan penanganan di jalan atau di tempat-tempat anak jalanan berada, kemudian para *street education* datang melakukan dialog, mendampingi mereka bekerja, memahami, dan menerima situasinya serta menempatkan diri sebagai teman; (2) *Centre Based.* Pendekatan ini merupakan penanganan di lembaga atau panti. Anak-anak yang masuk dalam program ini ditampung dan diberikan pelayanan di lembaga atau panti, seperti pada malam hari diberikan makanan dan perlindungan, serta perlakuan yang hangat dan bersahabat dari pekerja sosial.

²⁹Yudi Harisman, *Anak Terlantar: Generasi Harapan Bangsa Yang Terlupakan*, diakses dari www.forester.com, tanggal 29 Maret 2011

³⁰Lihat Rosdalina, *Aspek Keperdataan Perlindungan Hukum Terhadap Anak Jalanan*, Jurnal Iqra' Volume 4 Juli - Desember 2007, h. 77.

Pada panti yang permanen disediakan pelayanan pendidikan, keterampilan, kebutuhan dasar, kesehatan kesenian, dan pekerjaan. Dalam penanganan di lembaga atau panti ini terdapat beberapa jenis atau model penampungan, yakni penampungan yang bersifat sementara (*drop in centre*) dan penampungan yang bersifat tetap (*residential centre*). Untuk anak jalanan yang masih bolak-balik ke jalan biasanya dimasukkan ke dalam *drop in centre*, sedangkan untuk anak-anak yang sudah benar-benar meninggalkan jalanan akan ditempatkan di *residential centre*; (3) *Cummunity Based*. Dalam *Cummunity Based*, penanganan melibatkan seluruh potensi masyarakat terutama keluarga atau orang tua anak jalanan. Pendekatan ini bersifat preventif, yakni mencegah anak-anak turun ke jalan. Keluarga diberikan kegiatan penyuluhan pengasuhan anak dan peningkatan taraf hidup, sementara anak diberi kesempatan memperoleh pendidikan formal maupun informal, pengisian waktu luang dan kegiatan lainnya. Pendekatan ini bertujuan meningkatkan kemampuan keluarga dan masyarakat agar sanggup melindungi, mengasuh, dan memenuhi kebutuhan anak-anaknya.

- d. *Panti Asuhan*. Keberadaan panti asuhan sebagai lembaga sosial, menjadi salah satu jawaban terhadap masalah yang dialami anak terlantar. Di panti asuhan, seorang anak bisa mendapatkan dunianya kembali melalui program-program yang diselenggarakan disana. Bahkan si anak bisa mengakses pendidikan, yang menjadi barang mahal bagi keluarga si anak sebelumnya. Tapi Sayangnya, panti-panti asuhan yang ada tidak semuanya milik pemerintah dengan keterjaminan dana. Hal ini karena jumlah anak yang meminta perhatian, lebih dari kemampuan jangkauan panti-panti asuhan milik pemerintah.
- e. *Orang Tua Asuh*. Sistem orang tua asuh bisa jadi menjadi salah satu jawaban. Bedanya

system ini lebih membutuhkan inisiatif pribadi si orangtua asuh. Konsekuensinya pelayanan terhadap anak akan lebih maksimal karena biasanya si orangtua keadaannya lebih mapan. Bahkan kalau dihitung ongkos efisien per orang, angkanya jauh lebih besar daripada di panti asuhan.

- f. *Payung hukum bagi program penanganan anak terlantar dan anak jalanan*. Untuk memberikan payung hukum penanganan anak terlantar dan anak jalanan perlu diterbitkan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah (Perda) sebagai implementasi Undang-undang tentang penggelandangan, yang mengatur teknis pelaksanaan, koordinasi, monitoring dan evaluasi penanganan anak terlantar dan anak jalanan serta tanggung jawab keluarga dan masyarakat. Dengan adanya PP atau Perda maka diharapkan program peningkatan pendidikan, kesehatan dan keajahteraan anak terlantar dapat berjalan secara efektif dan efisien, transparan dan akuntabel.
- g. *Pemberdayaan instansi terkait*. Sebenarnya sudah ada instansi terkait yang disertai tugas dan tanggung jawab untuk menangani permasalahan anak terlantar ini. Namun dalam praktiknya di lapangan penanganan anak terlantar khususnya sektor pendidikan tidak hanya memerlukan program yang efektif dan efisien, tetapi juga memerlukan biaya yang sangat besar. Sehingga untuk lebih memberdayakan Departemen Sosial dan Dinas Sosial dalam menangani masalah anak terlantar, maka pemerintah perlu memberikan kewenangan yang lebih besar lagi bagi instansi terkait dan alokasi dana yang mencukupi untuk program tersebut.

Kesimpulan

Kurangnya terealisasinya tanggung jawab negara terhadap anak terlantar dalam operasionalisasi pemerintah antara lain disebabkan karena belum melembaganya konsep *good governance* dalam sistem pemerintahan, tidak ada keinginan yang kuat dari pemerintah untuk memelihara anak terlantar. Disamping itu juga ada kendala yang sering terjadi dalam perlindungan Hak-Hak Anak Indonesia khususnya terhadap anak terlantar, diantaranya adalah: Pelaksanaan penegakan hukum itu sendiri, hal ini menyangkut kemampuan aparat

penegak hukumnya, sarana dan prasarana penunjangnya, Program pemerintah belum seluruhnya dapat diwujudkan secara efektif mengingat tingkat kemampuan ekonomi sebagian besar masyarakat Indonesia masih rendah, Kurangnya pengetahuan masyarakat terutama orang tua tentang hak anak, Kurangnya pemahaman dari instansi terkait dan masyarakat tentang ketentuan-ketentuan dalam Konvensi Hak Anak Internasional, Koordinasi antarorganisasi sosial dan pemerintah maupun antar organisasi sosial relatif kurang dan Kerja sama lintas sektoral dan internasional kurang terjalin dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: PT. Alumni, 2004
- Hadi Suseno, *Kekerasan Terhadap Anak*, diambil dari www.kpai.go.id, diakses tanggal 7 November 2010.
- Jazim Hamidi, *Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Bandung: Disertasi UNPAD, 2005
- Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Malang: Bayumedia Publishing, 2004
- Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dalam Sistem peradilan Pidana Anak Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2008
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2009
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005
- Rosdalina, *Aspek Keperdataan Perlindungan Hukum Terhadap Anak Jalanan*, Jurnal Iqra' Volume 4 Juli - Desember 2007, hlm. 77.
- Siti Nafidah, *Anak Terlantar Bukti Pemerintah Abai*, artikel sabtu 27 maret 2010, diakses dari sitinafidah@blospot.com, tanggal 9 November 2010.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian*
- Abdul Rachmad Budiono, *Hukum Pekerja Anak*, Malang: UM Press, 2008
- Arif Gosita, *Masalah Perlindungan Anak ; Kumpulan Karangan*, Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 2004
- Berita, *Penanganan Bersama 4 (empat) anak terlantar di Depok (dipublikasikan tanggal 29 Desember 2009)*, diambil dari <http://yanrehsos.depsos.go.id>, diakses tanggal 3 juni 2010.
- Darwan Prist, *Hukum Anak Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003
- Data BPS dan Kementrian Sosial tahun 2008, www.depsos.go.id, diakses tanggal 25 agustus 2010.
- Data Kementrian Sosial tahun 2009, www.depsos.go.id, diakses pada tanggal 25 agustus 2010
- Data Kementrian Sosial Juli 2010, www.depsos.go.id, diakses pada tanggal 25 agustus 2010
- Fifik Wiryani, "Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Anak", Jurnal Legality, Vol. 11 No. 2 September 2003-Februari 2004
- H. Ph. Visser't Hooft, *Filosofie Van de Rechtswetenschap*, diterjemahkan oleh Bernard Arief Sidharta. *Filsafat Ilmu Hukum*, Bandung: Laboratorium Hukum FH Universitas Katholik Parahyangan, 2001
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan*

- Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985
- Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006
- Tim Penyusun Kamus Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (versi offline)*, diambil dari <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/>, diakses tanggal 19 Mei 2011
- Winahyu Erwiningsih, *Peranan Hukum Dalam Pertanggung-Jawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurshandeling) Suatu kajian dalam Kebijakan Pembangunan Hukum*, *Jurisprudence*, Vol. 1, No. 2, September 2004
- Yudi Harisman, *Anak Terlantar: Generasi Harapan Bangsa Yang Terlupakan*, diakses dari www.forester.com, tanggal 29 Maret 2011