

**Peran Kementerian
Pemberdayaan Perempuan
dan Perlindungan Anak
(KPPPA) Melindungi
Anak yang Berhadapan
dengan Hukum**





Kementerian PPN/Bappenas menyusun rekomendasi kebijakan ini berdasarkan hasil kajian terhadap implementasi UU Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA) di Indonesia yang berjudul "Kesempatan Kedua dalam Hidup: Memulihkan Kesempatan bagi Anak dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia." Kajian tersebut dilaksanakan pada Maret-April 2019 di tingkat nasional maupun di wilayah terpilih: Kendari, Palembang, Surabaya, dan Tangerang. Dokumen ini akan memaparkan temuan-temuan kunci dari kajian dan secara khusus menguraikan rekomendasi kebijakan untuk Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang mengelola kebijakan dan pelaksanaan program perlindungan anak, termasuk ABH.

Kami mengumpulkan dan menganalisis data yang terkait dengan dokumen ini dan memulai proses penulisan sebelum pandemi COVID-19 di Indonesia. Kami menyadari bahwa kenyataan yang kami tangkap di sini mungkin telah berubah secara dramatis. Konteks benar-benar berbeda untuk semua orang sekarang, dan kesulitan meningkat untuk Anak dan individu rentan, yang merupakan fokus kerja kami. Kami harap Anda masih dapat menggunakan informasi di sini sebagai dasar tindakan Anda selama dan setelah keadaan darurat global ini.

Sepanjang masa pandemi COVID-19, tim peneliti mengamati perubahan-perubahan seputar sistem peradilan pidana anak. Pada akhir Maret 2020, Kementerian Hukum dan HAM menerbitkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM bernomor M.HH-19.PK/01.04.04 untuk melakukan pembebasan awal untuk Anak yang telah menjalani separuh masa pidana penjara demi menghadapi wabah COVID-19 di dalam lembaga. Penerbitan dan penerapan aturan ini mengindikasikan mungkin ada alternatif penahanan dan pemenjaraan untuk diambil, selama ada dorongan yang tepat, dan tidak perlu menunggu sampai terjadi pandemi kembali.

Situasi pandemi juga mendorong pemerintah melakukan koordinasi dan pelatihan secara daring. Perubahan ini dapat mendukung upaya koordinasi dan pelatihan yang selama ini mengalami tantangan dalam cakupan dan jangkauan. Di samping itu, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengumpulkan materi pendidikan dengan moda daring untuk pembelajaran secara daring dan luring. Pergeseran moda pendidikan ini dapat menjadi kesempatan bagi pendidikan Anak di lembaga penempatan setelah masa pandemi. Akan tetapi, situasi pandemi COVID-19 juga menuntut perhatian lebih untuk lebih serius mempertimbangkan ulang penempatan Anak di dalam lembaga dan, bila masih terpaksa dilakukan, untuk memastikan kesehatan Anak yang ditempatkan di dalam lembaga. Lebih lanjut, pendamping, termasuk PK dan peksos, juga harus beradaptasi untuk melakukan pemantauan jarak jauh pada masa reintegrasi. Pemantauan jarak jauh secara daring harus diterapkan dengan memperhatikan kemampuan Anak yang tidak dapat mengakses sarana daring.

Tim Penulis

Lembaga Penelitian

Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak Universitas Indonesia (PUSKAPA)

Penulis

Feri Sahputra, Shaila Tieken, Muhamad Bill Robby, Putri Kusuma Amanda, Santi Kusumaningrum

Lokasi Studi

Studi ini dilakukan di empat kota: Palembang, Sumatera Selatan; Tangerang, Banten; Surabaya, Jawa Timur; dan Kendari, Sulawesi Tenggara. Studi ini memilih Palembang, Surabaya, dan Kendari karena daerah tersebut memiliki jumlah Anak terbanyak yang didampingi oleh PK di Indonesia bagian barat dan timur. Kriteria ini memungkinkan studi untuk memasukkan daerah dengan beban kasus Anak tinggi serta mempertimbangkan keterwakilan geografis Indonesia. Tangerang menjadi salah satu lokasi studi studi untuk mendokumentasikan dinamika implementasi SPPA di wilayah yang dekat dengan pemerintah pusat.

Metodologi

Studi ini menggunakan tiga metode utama, yaitu pendekatan kualitatif, analisis data administratif dan analisis data putusan pengadilan. Penggunaan pendekatan ini bertujuan untuk mendapatkan informasi tentang situasi, praktik baik, hambatan, dan alternatif solusi dalam implementasi UU SPPA.

Ukuran Sampel

Pendekatan kualitatif melibatkan 129 wawancara informan kunci (*key informant interview/KII*) dan diskusi kelompok terarah (*focus group discussion/FGD*). KII dan FGD dilakukan dengan melibatkan lima kelompok dengan kriteria yang berbeda, mencakup penegak hukum, pendamping ABH, layanan pemberi rujukan, pemantauan dan evaluasi, serta Anak yang Berhadapan dengan Hukum. Sementara itu, analisis putusan pidana dilakukan terhadap data putusan dari empat pengadilan negeri (PN) periode 2017-2018, dengan total 651 putusan pengadilan yang melibatkan 799 terdakwa Anak.

ISBN 978-623-6543-03-0



9 786236 543030

Pengantar: Peran Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) Melindungi Anak yang Berhadapan dengan Hukum¹



¹ Studi ini menggunakan istilah Anak, Anak Korban, Anak Saksi, dan Anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH) sesuai dengan UU SPPA.

Kepolisian, kejaksaan dan pengadilan memiliki tugas pokok dan fungsi yang berbeda dalam sistem peradilan pidana. Akan tetapi, dalam pelaksanaan SPPA, ketiga lembaga ini memiliki kewenangan yang sama untuk melakukan diversifikasi dan menahan Anak yang berkonflik dengan hukum. Dokumen ini akan menyajikan temuan kunci serta rekomendasi penerapan diversifikasi dan penahanan terhadap Anak dengan mengutamakan perlindungan dan kepentingan terbaik bagi Anak. Dalam lembar kebijakan ini, permasalahan utama yang diangkat adalah praktik, tantangan, dan peluang yang berkaitan dengan kewenangan KPPPA dalam melakukan koordinasi, pemantauan, dan evaluasi dalam implementasi SPPA.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang SPPA diterapkan untuk mewujudkan perlindungan khusus bagi Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH). Memasuki tahun keenam sejak diberlakukannya UU SPPA, hingga saat ini Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk mengimplementasikan SPPA, dimulai dengan membentuk peraturan teknis pelaksanaan untuk memperkuat pelaksanaan UU SPPA serta penambahan fasilitas/infrastruktur baru bagi ABH.

Sesuai amanat Pasal 94 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang SPPA, KPPPA bertugas untuk melakukan koordinasi lintas sektoral dalam rangka sinkronisasi perumusan kebijakan

mengenai langkah pencegahan, penyelesaian administrasi perkara, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial. Selain itu, KPPPA bersama KPAI juga bertugas melakukan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan SPPA.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) merupakan lembaga sentral yang dibentuk dan diberikan kewenangan dalam rangka mewujudkan perlindungan Anak termasuk di dalamnya penanganan terhadap ABH. Merujuk pada informasi kelembagaan yang dimuat dalam laman resmi KPPPA pada tahun 2016, penanganan ABH menjadi tugas khusus Asisten Deputi Perlindungan ABH dan Stigmatisasi. Asisten deputi ini mempunyai beberapa tugas pokok, diantaranya: 1) merumuskan kebijakan perlindungan; 2) koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan; 3) menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria; 4) memberikan bimbingan teknis dan supervisi; dan 5) melakukan pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2017 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pemantauan, Evaluasi, dan Pelaporan SPPA, KPPPA berwenang untuk melakukan koordinasi, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan SPPA.

Tabel.1 Peran KPPPA dan KPAI dalam SPPA sesuai PP 8/2017

Tugas Pokok	Peran
Koordinasi dan sinkronisasi kebijakan oleh KPPPA (Pasal 2 dan 3 PP 8/2017)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Koordinasi perumusan kebijakan SPPA yang di dalamnya mencakup sinkronisasi perumusan kebijakan mengenai langkah pencegahan, penyelesaian administrasi perkara, penyelesaian administrasi perkara, dan pelaksanaan reintegrasi sosial. 2. Koordinasi dilakukan secara lintas sektor dengan lembaga terkait mencakup Mahkamah Agung, Kejaksaan RI, Kepolisian, Kemenkumham, Kemendagri, Kemensos, Kemendikbud, Kemenkes, dan K/L terkait lainnya.
Pemantauan dan evaluasi oleh KPPPA dan KPAI (Pasal 9 PP 8/2017)	<ol style="list-style-type: none"> 1. KPPPA berkoordinasi dengan lembaga terkait dan pemerintah daerah dalam pemantauan dan evaluasi pelaksanaan SPPA. 2. KPPPA dapat melakukan pengumpulan data, kunjungan, maupun rapat kerja lembaga terkait.
Pelaporan oleh KPPPA dan KPAI (Pasal 14 dan Pasal 15 PP 8/2017)	<ol style="list-style-type: none"> 1. KPPPA bertanggungjawab dalam membuat dan melaporkan hasil pemantauan dan evaluasi pelaksanaan SPPA.

Dalam Pasal 7, PP Nomor 8 Tahun 2017, salah satu peran KPPPA adalah turut membantu pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi terkait SPPA untuk dilaksanakan di daerah. Salah satu luarannya adalah untuk menghasilkan pergub mengenai teknis implementasi SPPA di daerah terkait. Sebagai contoh, KPPPA pernah membantu Pemda Aceh untuk menerbitkan pergub

implementasi SPPA yang disesuaikan dengan kearifan lokal Aceh.² Dalam membantu pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan, maka peraturan yang dihasilkan setidaknya memuat dua hal, yaitu (1) pencegahan agar Anak tidak berhadapan dengan hukum, dan (2) penanganan ABH, baik sebagai Anak, Anak Korban, maupun Anak Saksi.

² KPPPA, 26 Mei 2019, <https://kempppa.go.id/index.php/page/read/29/2138/uu-sppa-upaya-lindungi-anak-berhadapan-dengan-hukum-abh> diakses pada 25 April 2020



Temuan Kunci secara Khusus bagi KPPPA



Ketersediaan dan Kedalaman Koordinasi, Monitoring, dan Evaluasi SPPA oleh KPPPA

Studi ini menggali lebih dalam bagaimana proses evaluasi dan monitoring yang dilakukan oleh KPPPA. KPPPA melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan perlindungan ABH, melalui pemantauan terhadap Anak di berbagai LPKA yang ada di Kota Banda Aceh, Karangasem, Bengkulu, Samarinda, Padang, Gorontalo, Bandung, Yogyakarta, Pekanbaru dan Tangerang. Akan tetapi, di keempat lokasi studi, **belum ditemukan mekanisme pemantauan terhadap implementasi SPPA yang dilakukan oleh KPPPA. Padahal, pemantauan hingga tingkat kabupaten/kota merupakan salah satu mandat yang diberikan dalam PP Nomor 8/2017 kepada KPPPA.**

Pemantauan yang selama ini dilakukan belum sistematis dan berkelanjutan. Tim peneliti tidak menemukan laporan evaluasi lain di antara tahun 2014-2019 sejak SPPA diterapkan. Hal ini menyebabkan kurangnya informasi tentang keberhasilan/kegagalan dan dampak positif/negatif dari implementasi SPPA. Mekanisme pemantauan yang rendah akan meminimalkan kebijakan berbasis bukti.

KPPPA memiliki mandat untuk melakukan koordinasi pelaksanaan SPPA di daerah, termasuk mendukung penyusunan peraturan terkait SPPA di tingkat daerah. Namun dari studi ini kami melihat bahwa mandat KPPPA untuk melakukan koordinasi kebijakan mengenai SPPA belum terlaksana dengan baik. **Studi ini menemukan praktik yang beragam dalam proses inisiasi, pelaksanaan, sampai dengan penyelesaian diversi. Hal ini akan berpotensi pada terjadinya ketimpangan penanganan terhadap Anak dalam proses diversi karena sangat bergantung pada kapasitas dan pemahaman dari penyelenggara musyawarah diversi.** Ketentuan Pasal 7 dalam UU SPPA menyisakan ruang yang terlalu besar untuk interpretasi, serta tidak didukung dengan kerangka atau panduan dalam melakukan pemantauan dan evaluasi. Akibatnya, setiap APH mengandalkan prosedur regulasi internal, yang seringkali berbeda satu sama lain. Melalui wawancara dengan KPPPA, studi ini menemukan bahwa terdapat kendala dalam pelaksanaan UU SPPA di daerah. Kebijakan yang dikeluarkan oleh KPPPA untuk mendukung pelaksanaan UU SPPA diakui tidak membantu jika daerah dan APH tidak memiliki dukungan SDM serta sarana prasarana yang memadai.

Berdasarkan Permen KPPPA Nomor 6 Tahun 2015, disebutkan peran KPPPA terhadap P2TP2A (pusat pelayanan terpadu pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak) berkaitan erat dengan koordinasi, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan. Berkaitan dengan koordinasi, P2TP2A dapat meminta konsultasi dan koordinasi kepada KPPPA terhadap penyelenggaraan program pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di daerah kerja P2TP2A. Sementara itu, secara berkala dan terpadu, KPPPA diwajibkan untuk melakukan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan mengenai penyelenggaraan program pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di daerah kerja P2TP2A.

Sebagai bagian dari studi ini, tim peneliti mewawancarai dinas pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak serta UPTD P2TP2A di masing-masing wilayah studi. Dari wawancara, studi ini menemukan bahwa **layanan yang disediakan di tiap unit P2TP2A masih beragam, sesuai dengan sumber daya yang tersedia di masing-masing lokasi studi.**

Sebagai bagian dari studi ini, tim peneliti mewawancarai dinas pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak serta UPTD P2TP2A di masing-masing wilayah studi. Dari wawancara, studi ini menemukan bahwa **layanan yang disediakan di tiap unit P2TP2A masih beragam, sesuai dengan sumber daya yang tersedia di masing-masing lokasi studi.** Di Tangerang, P2TP2A merupakan unit pelaksana teknis (UPT) yang tersedia di tiap kecamatan di bawah koordinasi dinas terkait. Sedangkan di lokasi studi lainnya, P2TP2A diselenggarakan di kantor perlindungan anak tingkat kabupaten. Variasi layanan juga dapat dilihat di keempat lokasi studi ketika P2TP2A bekerja sama dengan DP5A (Surabaya), HIMPSI (Tangerang), dinas sosial (Palembang), dan RPS (Kendari) dalam menyediakan pendampingan sosial untuk Anak Saksi dan Anak Korban. Lebih lanjut, **petugas P2TP2A menerapkan tindak lanjut setelah rehabilitasi terjadi.** Petugas P2TP2A memantau perkembangan Anak dan penerimaan masyarakat terhadap Anak. Meskipun demikian, tindak lanjut di masing-masing daerah dilakukan oleh pihak yang berbeda dengan periode dan durasi yang berbeda, serta luaran rehabilitasi yang beragam

Studi ini menemukan bahwa petugas P2TP2A dalam menyediakan layanan bantuan hukum memiliki beragam kapasitas. Selain itu, studi ini tidak menemukan kualifikasi yang jelas untuk staf yang akan mendampingi Anak. Akibatnya petugas kurang memiliki pemahaman dan sumber daya untuk memperlakukan Anak sesuai standar perlindungan anak yang diakui secara internasional. Selain itu, **koordinasi mengenai pembagian beban kerja antara P2TP2A serta dinas sosial dalam melakukan pendampingan tidak didefinisikan secara jelas.** Hal ini mengakibatkan tumpang tindih antara kedua lembaga, yang kemudian diperburuk dengan preferensi APH dalam merujuk Anak ke salah satu lembaga.

Rekomendasi

- **KPPPA sebagai lembaga yang memiliki tugas untuk melakukan koordinasi kebijakan seputar SPPA perlu menyelaraskan pedoman implementasi diversifikasi mulai pada tahap penyidikan hingga pemeriksaan pengadilan.** Studi ini menemukan bahwa praktik diversifikasi tergantung pada lokasi, APH dan pihak yang terlibat, serta jenis bantuan dan layanan yang tersedia. Contohnya, P2TP2A akan berkoordinasi dengan polisi (jika jalur hukum ditempuh sebagai pilihan), tokoh desa dan masyarakat (jika Anak membutuhkan mediasi), kanwil Kemenag/KUA (jika Anak memerlukan konseling agama), penyedia layanan pendidikan (jika kasus terjadi di sekolah), dan dinas sosial (untuk pemberian tempat aman jika masyarakat setempat menolak keberadaan Anak). Tanpa pedoman implementasi, variasi dalam penerapan diversifikasi hanya akan menimbulkan inkonsistensi. Artinya, tidak semua Anak Korban, Anak, dan masyarakat dapat mengakses mekanisme diversifikasi yang memadai.
- RPJMN 2020-2024 merumuskan bahwa peningkatan kapasitas SDM merupakan komponen penting untuk mewujudkan sistem perlindungan Anak yang responsif. Berdasarkan Pasal 29 Permen PPPA Nomor 1 Tahun 2017, KPPPA merupakan lembaga yang diberi mandat untuk melaksanakan pelatihan bagi petugas UPTD PPA di tingkat daerah. Tugas ini sangat penting, mengingat dalam Pasal 7 Permen PPPA Nomor 1 Tahun 2017, dijelaskan bahwa tiap UPTD PPA dapat menyusun dan menetapkan standar pelayanan minimal dan prosedur standar operasional penanganan masalah perempuan dan anak. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kualitas pelayanan yang berbeda antara satu UPTD dengan UPTD yang lain. Karenanya, KPPPA sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan pelatihan dapat **bekerja bersama dengan pekerja sosial profesional yang memiliki pendidikan khusus dan tersertifikasi untuk mendampingi ABH**. Pelatihan dapat diisi dengan kompetensi dasar dan etika pendampingan. Pelatihan dapat diadakan secara berjenjang dari petugas teknis yang menangani kasus Anak secara langsung di lapangan, petugas penyelia petugas teknis, hingga jenjang pejabat struktural.
- **KPPPA perlu membentuk peraturan teknis untuk melaksanakan koordinasi, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan dalam SPPA berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2017 bersama pemerintah daerah.** Dalam peraturan tersebut, pemerintah daerah diberikan ruang untuk melaksanakan kebijakan SPPA (Pasal 7), itu berarti KPPPA dapat melibatkan pemerintah daerah dalam proses koordinasi hingga pelaporan terkait SPPA. Implementasi koordinasi hingga pelaporan yang terencana

dengan baik dapat menjadi pertimbangan dalam pengambilan kebijakan seputar pelaksanaan SPPA yang tepat guna. Hal yang terjadi di lapangan dengan ketiadaan peraturan teknis memunculkan berbagai permasalahan seperti pemerintah daerah yang tidak memiliki sistem manajemen kasus yang terkoordinasi dengan baik untuk menghubungkan bantuan hukum dan non-hukum bagi ABH.

- Berkaitan dengan fungsi untuk membantu pemerintah daerah membentuk aturan pelaksana SPPA, **KPPPA dapat melakukan koordinasi dan sinkronisasi peraturan di tiap daerah agar memenuhi standar umum dan tidak bertentangan dengan peraturan nasional, namun sesuai konteks daerah.** Selain itu, **KPPPA dapat melakukan penyisiran peraturan daerah yang berkaitan dengan SPPA untuk menemukan pelebagaan praktik baik yang sudah dilakukan oleh pemerintah daerah.** KPPPA dapat menjadikan praktik baik yang dilakukan daerah dilembagakan di tingkat nasional sehingga bisa diikuti oleh daerah lain.
- Dalam memberikan layanan bagi korban, **KPPPA perlu mengoptimalkan kerja sama dengan pemerintah daerah dengan mendorong pembentukan unit pelaksana teknis daerah perlindungan perempuan dan anak (UPTD PPA) sebagaimana yang telah diatur dalam Permen PPPA Nomor 4 Tahun 2018.** UPTD PPA dapat meningkatkan pelayanan bagi korban dengan menyediakan beragam layanan seperti pengaduan, penjangkauan korban, pengelolaan kasus, penampungan sementara, mediasi, dan pendampingan korban. KPPPA perlu meningkatkan kerja sama dengan pemerintah daerah, karena peraturan tersebut belum memuat kewajiban pemerintah daerah untuk membentuk UPTD PPA di tiap provinsi, kabupaten, dan kota. Berdasarkan data dari KPPPA, per 1 Oktober 2019, UPTD PPA baru terbentuk di 20 provinsi dan 36 kabupaten/kota dengan jumlah 130 unit. Peraturan pembentukan UPTD PPA pun masih sangat kondisional: jika dibutuhkan maka akan dibentuk, namun, jika masih dapat ditangani oleh dinas PPA, maka UPTD PPA tidak memiliki urgensi untuk dibentuk. Padahal, pembentukan UPTD PPA memastikan kesiapan pemda untuk merespon kasus-kasus perlindungan anak. UPTD PPA sebagai lembaga terpisah juga memungkinkan profesionalisasi sumber daya manusia yang secara khusus mencegah dan memitigasi kasus yang berkaitan dengan perlindungan Anak. Selain itu, keberadaan UPTD PPA yang beragam di tiap daerah akan mempersulit mekanisme rujukan pelayanan antar daerah (terutama di tingkat provinsi).