

**PENGANUTAN ASAS SISTEM DUA JALUR (*DOUBLE TRACK SYSTEM*) DALAM MELINDUNGI ANAK YANG BERKONFLIK DENGAN HUKUM: TINJAUAN FORMULASI DAN APLIKASINYA**

Nashriana \*

*Abstract: Overview of the sanctions measures, especially in the context of a criminal measure as a reflection of the adoption of a double track system in Act No. 11 of 2012 turned out to be very simple and consequently weakening back the adoption of this principle. This shows that there are doubts the legislators in formulating sanctions act as an alternative to criminal sanctions for children in conflict with the law and ultimately the adoption of a double track system becomes less meaningful.*

ملخص: نظرة عامة على صياغة تدابير الجزاءات ، وخاصة في سياق إجراء جنائي بوصفها انعكاسا لاعتماد نظام المسار المزدوج 2012 تبين أن تكون بسيطة جدا و بالتالي يضعف مرة أخرى اعتماد من هذا المبدأ. هذا يدل على أن هناك شكوك المشرعين في صياغة عقوبات يكون بمثابة دليل ل عقوبات جنائية على الأطفال في نزاع مع القانون ، وفي نهاية المطاف اعتماد نظام المسار لمزدوج يصبح أقل وضوحا.

**Kata Kunci: anak bermasalah dengan hukum**

Anak sangat membutuhkan perlindungan, karena anak tidak dapat melakukannya sendiri. Dalam diri anak melekat ketidakmampuan untuk berfikir dan berperilaku sebagaimana orang dewasa dan janganlah anak dipandang sebagai manusia dewasa dalam “bentuk mini”. Karena itu, perlindungan sejak usia dini sangat diperlukan oleh anak. Secara konstitusional, secara tegas Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 merumuskan hak-hak konstitusional anak yang berbunyi: ”Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, dan perlindungan dari berbagai bentuk kekerasan dan diskriminasi”. Dalam tataran undang-undang, upaya-upaya perlindungan hokum (Oran, 2000: 390-391) bagi anak juga dapat dilihat dalam rumusan Pasal 2 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1979 tentang

---

\*Koresponden penulis via email: nashriana@yahoo.com; Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang.

Kesejahteraan Anak ditentukan bahwa: “Anak berhak atas pemeliharaan dan perlindungan baik semasa kandungan maupun sesudah dilahirkan. Anak berhak atas perlindungan-perlindungan lingkungan hidup yang dapat membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangan dengan wajar”. Kedua ayat tersebut memberikan dasar pemikiran bahwa perlindungan anak bermaksud untuk mengupayakan perlakuan yang benar dan adil, untuk mencapai kesejahteraan anak. Kesejahteraan anak adalah suatu tatanan kehidupan dan penghidupan yang dapat menjamin pertumbuhan dan perkembangan yang wajar, baik secara rohani, jasmani, maupun sosial. Indonesia, *UU Tentang Kesejahteraan Anak*, UU No. 4 tahun 1979, LN No. 32 tahun 1979, TLN No. 3143, Pasal 1 butir 1.a.

Pasal 1 butir 2 UU Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak juga merumuskan, perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. harus telah dimulai sedini mungkin, agar kelak dapat berpartisipasi secara optimal bagi pembangunan bangsa dan negara.

Mengapa terhadap anak diperlukan perlindungan, beberapa alasan subjektif dari sisi keberadaan anak menyatakan bahwa anak membutuhkan perlindungan dikarenakan:

1. Biaya untuk melakukan pemulihan (*recovery*) akibat dari kegagalan dalam memberikan perlindungan anak sangat tinggi, dan jauh lebih tinggi dari biaya yang dikeluarkan jika anak-anak memperoleh perlindungan;
2. Terhadap anak-anak sangat berpengaruh langsung dan berjangka panjang atas perbuatan (*action*) ataupun tidak adanya/dilakukannya perbuatan (*unaction*) dari pemerintah atau kelompok lainnya;
3. Anak-anak selalu mengalami pemisahan atau kesenjangan dalam pemberian layanan publik;

4. Anak-anak tidak mempunyai hak suara, dan tidak mempunyai kekuatan “lobi” untuk mempengaruhi agenda pemerintah;
5. Anak-anak pada banyak keadaan tidak dapat mengakses perlindungan dan pentaatan hak-hak anak;
6. Anak-anak lebih beresiko dalam eksploitasi dan penyalahgunaan (Newel, 2000: 1).

Perlindungan bagi anak yang mempunyai masalah dalam kelakuan juga amat diperlukan, yang tentu saja dilakukan dengan pendekatan khusus. Pendekatan tersebut terungkap di dalam berbagai pernyataan antara lain:

1. Anak yang melakukan tindak pidana/kejahatan (*juvenile offender*) janganlah dipandang sebagai seorang penjahat (kriminal), tetapi harus dilihat sebagai orang yang memerlukan bantuan, pengertian dan kasih sayang;
2. Pendekatan yuridis terhadap anak hendaknya lebih mengutamakan pendekatan persuasive-edukatif dan pendekatan kejiwaan (Psikologis) yang berarti sejauh mungkin menghindari proses hokum (Waluyadi, 2009: 146-147), yang semata-mata bersifat menghukum, yang bersifat degradasi mental dan penurunan semangat (*discouragement*) serta menghindari proses stigmatisasi yang dapat menghambat proses perkembangan, kematangan dan kemandirian anak dalam arti wajar (Muladi dan Arief, 2007: 123-124).

### **Perlindungan Hukum Pidana terhadap Anak**

Dalam masyarakat, kadangkala dijumpai penyimpangan perilaku anak, bahkan lebih dari itu terdapat anak yang melakukan tindak pidana tanpa mengenal status sosial dan ekonomi. Bagi anak yang demikian, sistem peradilan pidana (Mertokusumo, 2002: 115), anak merupakan pranata hukum yang tersedia. Dalam hukum positif Indonesia, pembicaraan tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (selanjutnya disebut sebagai SPPA) harus berlandaskan pada UU No. 3 tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, sebagai hukum yang khusus dan UU No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana sebagai hukum yang umum. Landasan hukum juga yang perlu diperhatikan

---

dalam menangani masalah anak yang berkonflik dengan hukum adalah pada undang-undang yang terkait, seperti:

1. UU No. 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (LN No. 32 tahun 1979, TLN No. 3143)
2. UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (LN No. 109 tahun 2002, TLN No. 4235)
3. UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (LN No. 165 tahun 1999, TLN No. 3886)
4. Keputusan Presiden No. 36 tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Child* 1989

Walaupun cukup banyak kebijakan formulatif yang berkorelasi dengan penyelenggaraan peradilan pidana anak, namun dalam kenyataannya manajemen peradilan pidana anak dianggap telah gagal. Kegagalan peradilan pidana anak diperlihatkan senyatanya seperti kasus yang paling kontroversial ketika ketika terungkap seorang anak yang bernama Muhammad Azwar ( Raju) yang berusia 7 tahun 10 bulan, ditangkap oleh pihak kepolisian Stabat (Sumatera Utara) hanya karena berkelahi dengan temannya, dan kemudian dimasukkan dalam tahanan dan bergabung dengan orang dewasa (Santoso, *Kegagalan Sistem Peradilan Pidana Anak*, <http://jodisantoso.multiply.com/journal/item/5>, diakses tanggal 25 Maret 2013). Kecendrungan anak yang dimasukkan ke “mesin” peradilan pidana ,menurut Paulus Hadisuprpto akan membuat anak-anak menjadi target kriminalisasi. Kegagalan peradilan pidana anak diperlihatkan senyatanya seperti kasus yang paling kontroversial ketika ketika terungkap seorang anak yang bernama Muhammad Azwar (Raju) yang berusia 7 tahun 10 bulan, ditangkap oleh pihak kepolisian Stabat (Sumatera Utara) hanya karena berkelahi dengan temannya, dan kemudian dimasukkan dalam tahanan dan bergabung dengan orang dewasa. Proses pidana dalam sistim peradilan formil yang dialami oleh anak akan lebih banyak berpengaruh buruk pada masa depan anak. Anak yang terlibat dan dilibatkan dalam proses hukum formil, tentu akan menjalani penyelidikan/penyidikan, penahanan, bahkan sampai pembedaan.

### Perlindungan Hukum Perspektif Dokumen Internasional

Terkait dengan pemberian sanksi terhadap anak yang berkonflik dengan hukum, penjatuhan sanksi yang cenderung berupa perampasan kemerdekaan (*institutional/custodial*) seharusnya yang paling dihindari bagi anak, karena menimbulkan stigmatisasi dan viktimisasi bagi anak dan akan berpengaruh terhadap perkembangan fisik, psikis dan sosial anak. Pelbagai dokumen Internasional telah menyatakan atau yang berkaitan dengan hal tersebut. Dokumen yang terkait dengan perlindungan terhadap anak yang melakukan tindak pidana adalah:

1. Resolusi PBB 44/25 (*Convention of the Rights of the Child*), yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden No. 36 tahun 1990
2. Resolusi PBB No. 40/33 tentang *Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rule)*
3. Resolusi PBB No. 45/112 tentang UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (*The Riyadh Guidelines*)
4. Resolusi PBB No. 45/113 tentang *UN Standard of the Protection of Juvenile Deprived of their Liberty*
5. Resolusi PBB No. 45/115 tentang UN Standard Minimum Rules for Custodial Measures 1990 (*the Tokyo Rule*)

Kesemua dokumen Internasional tersebut merumuskan bahwa penanggulangan kenakalan anak seyogyanya dilakukan cara-cara yang lebih mengedepankan “kepentingan terbaik bagi anak” (*the best interest of the child*), tanpa kehilangan maknanya sebagai upaya pengendalian terhadap terjadinya gejala tersebut dalam masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, Prof. Horst Schuler Springorum dari Universitas Munchen Republik Jerman menyatakan bahwa: “*The best interest of the juvenile should always be prior to the interest of protecting society*”.

Berkaitan pernyataan bahwa sanksi berupa perampasan kemerdekaan adalah sanksi yang paling dihindarkan dalam memberi reaksi terhadap anak yang berkonflik dengan hukum, dapat dilihat dalam rumusan:

1. Rule 5 dalam *the Beijing Rules* yang merumuskan bahwa peradilan anak sebagai bagian dari upaya perwujudan kesejahteraan anak dilaksanakan atas dasar Asas Proporsionalitas, yaitu suatu asas yang menekankan pengekangan pemberian sanksi yang bersifat *punitive*.
2. Rule 17.1 dalam *Beijing Rules* merumuskan: Pengambilan Keputusan oleh pejabat yang berwenang harus berpedoman pada prinsip-prinsip sebagai berikut:
  - a. Reaksi yang diambil selalu harus diseimbangkan tidak hanya dengan keadaan-keadaan dan bobot/keseriusan tindak pidana, tetapi juga dengan keadaan dan kebutuhan-kebutuhan si anak dan dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat;
  - b. Pembatasan kebebasan/kemerdekaan pribadi anak hanya dikenakan setelah pertimbangan yang hati-hati dan dibatasi seminimal mungkin;
  - c. Perampasan kemerdekaan pribadi jangan dikenakan kecuali anak yang melakukan perbuatan serius (termasuk tindakan kekerasan terhadap orang lain) atau terus menerus melakukan tindak pidana serius, dan kecuali tidak ada bentuk respon/sanksi lain yang lebih tepat;
  - d. Kesejahteraan anak harus menjadi faktor pedoman dalam mempertimbangkan kasus anak.

Di dalam Rule 17.4 yang merumuskan bahwa: Pejabat yang berwenang mempunyai kekuasaan untuk setiap saat menghentikan atau tidak melanjutkan proses pemeriksaan.
3. Dalam Rule 1.1 Resolusi PBB 45/113 tentang *UN Standard of the Protection of Juvenile Deprived of their Liberty* yang merumuskan bahwa : Pidana penjara harus digunakan sebagai upaya terakhir
4. Dalam Rule 1.2 Resolusi PBB 45/113 tentang *UN Standard of the Protection of Juvenile Deprived of their Liberty* juga merumuskan bahwa : Perempasan kemerdekaan anak harus ditetapkan sebagai upaya terakhir dan untuk jangka waktu yang minimal yang diperlukan serta dibatasi untuk kasus-kasus yang luar biasa/eksepsional.

Memang, sebagai bagian dari negara di dunia, Indonesia harus menyesuaikan diri dengan kecenderungan-kecenderungan internasional, seperti yang diungkapkan oleh Muladi bahwa dalam konteks pembaharuan (hukum pidana) di masa mendatang (*ius constituendum*), idealnya suatu hukum (hukum pidana materiel) setidaknya harus memenuhi lima karakteristik, yang salah satunya adalah harus dapat menyesuaikan diri dengan kecenderungan-kecenderungan universal yang tumbuh dalam pergaulan masyarakat beradab (Muladi, 1990: 23).

### **Stelsel Sanksi bagi Anak yang Berkonflik dengan Hukum**

Berkaitan dengan anak yang melakukan tindak pidana, sistem sanksi yang disediakan dalam UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak tersebut berupa *Strafsoort, strafmaat, strafmodus*-nya (Mulyadi, 2008: 302). Terkait *strafshoort* (jenis sanksi), secara eksplisit telah diatur dalam Pasal 22 yang kemudian terjabar dalam Pasal 23 (tentang Sanksi Pidana) dan Pasal 24 (tentang Sanksi Tindakan) UU No.3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak. Lebih lanjut, terkait dengan sanksi bagi anak nakal yang berupa sanksi Pidana, terdiri atas pidana pokok dan pidana tambahan. Untuk pidana pokok, ada 4 (empat) macam sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 23 ayat (2), yaitu:

1. pidana penjara
2. pidana kurungan
3. pidana denda
4. pidana pengawasan.

Sedangkan mengenai pidana tambahan berdasarkan Pasal 23 ayat (2) ada dua macam, yakni:

1. perampasan barang-barang tertentu
2. pembayaran ganti rugi.

Sementara sanksi Tindakan. yang dirumuskan dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Pengadilan anak, yaitu:

1. mengembalikan kepada orang tua, wali, atau orang tua asuh;
2. meyerahkan kepada negara untuk mengikuti pendidikan, pembinaan, dan latihan kerja;

3. menyerahkan kepada Departemen Sosial atau Organisasi Sosial Masyarakat yang bergerak di bidang pendidikan, pembinaan, dan latihan kerja.

Sementara, dalam UU No. 11 tahun 2012 juga telah merumuskan ancaman sanksi bagi anak yang berkonflik dengan hukum, seperti yang dirumuskan dalam Bab V tentang Pidana (Pasal 71) dan Tindakan (Pasal 82). Secara rinci dirumuskan bahwa pidana yang dijatuhkan bagi anak berupa:

- (1) Pidana pokok bagi Anak terdiri atas:
    - a. pidana peringatan;
    - b. pidana dengan syarat:
      - 1) pembinaan di luar lembaga;
      - 2) pelayanan masyarakat; atau
      - 3) pengawasan.
    - c. pelatihan kerja;
    - d. pembinaan dalam lembaga; dan
    - e. penjara.
  - (2) Pidana tambahan terdiri atas:
    - a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; atau
    - b. pemenuhan kewajiban adat.
  - (3) Apabila dalam hukum materiel diancam pidana kumulatif berupa penjara dan denda, pidana denda diganti dengan pelatihan kerja.
  - (4) Pidana yang dijatuhkan kepada Anak dilarang melanggar harkat dan martabat Anak.
  - (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara pelaksanaan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah
- Sementara sanksi Tindakan yang dapat dikenakan berupa:
- (1) Tindakan yang dapat dikenakan kepada anak meliputi:
    - a. pengembalian kepada orang tua/Wali;
    - b. penyerahan kepada seseorang;
    - c. perawatan di rumah sakit jiwa;
    - d. perawatan di LPKS (Lembaga Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial)

- 
- e kewajiban mengikuti pendidikan formal dan/atau pelatihan yang diadakan oleh pemerintah atau badan swasta;
  - f pencabutan surat izin mengemudi; dan/atau
  - g perbaikan akibat tindak pidana
- (2) Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, huruf e, dan huruf f dikenakan paling lama 1 (satu) tahun.
  - (3) Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diajukan oleh Penuntut Umum dalam tuntutananya, kecuali tindak pidana diancam dengan pidana penjara paling singkat 7 (tujuh) tahun.
  - (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Apa yang telah diuraikan di atas, menunjukkan bahwa hukum positif menyangkut Hukum Pidana Anak telah menganut Ide *Double Track System* (Sistim Dua Jalur). Istilah *double track system* menunjukkan bahwa dalam hukum pidana, stelsel sanksinya tidak hanya meliputi pidana (*straf/punishment*) yang bersifat menderitakan, tetapi juga tindakan (*maatregel/treatment*) yang secara relatif lebih bermuatan pendidikan. Dengan kata lain, terdapat kecenderungan penggunaan “sistem dua jalur” dalam stelsel sanksinya. Sistem dua jalur mengenai stelsel sanksi, bermakna adanya pemisahan secara tegas antara sanksi pidana dan sanksi tindakan, keduanya memiliki kedudukan yang setara. (Sholehuddin, 2003: X), secara eksplisit, yang sebelumnya tidak dikenal dalam KUHP sebagai hukum umum. Dengan kata lain, UU No 3 tahun 1997 dan kemudian digantikan dengan UU No. 11 tahun 2012 telah secara eksplisit mengatur tentang jenis sanksi Pidana dan Sanksi Tindakan sekaligus. Menurut Muladi (2002: 156), penggunaan sistim dua jalur (*Zweipurigkeit*) merupakan konsekuensi dianutnya Aliran Neo Klasik sebagai penolakan terhadap sistim satu jalur *Single Track System* yaitu sistem tunggal berupa jenis sanksi pidana sebagai pengaruh aliran Klasik. Ini menunjukkan bahwa

Hukum Pidana Anak telah mendudukkan posisi yang sama antara sanksi Pidana dan sanksi Tindakan.

Memang harus diakui bahwa sistem sanksi dalam hukum pidana saat ini menempatkan sanksi pidana sebagai sanksi ‘primadona’, sehingga keberadaan sanksi tindakan tidak sepopuler sanksi pidana. Hal ini setidaknya mempengaruhi pola pikir dan arah kebijakan baik dalam perumusan/formulasi maupun yang diterapkan berkaitan dengan penggunaan sanksi tindakan yang terkesan menjadi “sanksi pelengkap”. Pada akhirnya pemikiran demikian berpengaruh pada putusan-putusan hakim yang didominasi oleh penggunaan sanksi pidana berupa sanksi perampasan kemerdekaan dalam menjatuhkan pidana terhadap seseorang, terutama terhadap kasus anak. Pemikiran bahwa pendekatan tradisional seolah-olah sistim Tindakan hanya dikenakan bagi orang yang tidak mampu harus ditinggalkan.

Sebenarnya, Sanksi Pidana dan Sanksi Tindakan, bersumber dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bersumber pada ide dasar “*Mengapa diadakan pidanaaan?*”; sedangkan sanksi tindakan bertolak dari ide dasar: “*Untuk apa diadakan pidanaaan itu?*”. Dengan kata lain, sanksi pidana sesungguhnya bersifat reaktif terhadap suatu perbuatan, sedangkan sanksi tindakan lebih bersifat antisipatif terhadap pelaku perbuatan tersebut. Jika fokus sanksi pidana tertuju pada perbuatan salah seorang lewat pengenaan penderitaan (agar yang bersangkutan menjadi jera); maka fokus sanksi tindakan terarah pada upaya memberi pertolongan agar dia berubah.

Jelaslah bahwa sanksi pidana lebih menekankan unsur pembalasan (pengimbangan). Ia merupakan penderitaan yang sengaja diberikan kepada seorang pelanggar. Sedangkan sanksi tindakan bersumber dari ide dasar perlindungan masyarakat dan pembinaan atau perawatan si pembuat. Atau seperti yang dikatakan J.E. Jonkers, bahwa sanksi pidana dititikberatkan pada pidana yang diterapkan untuk kejahatan yang dilakukan, sedangkan sanksi tindakan mempunyai tujuan yang bersifat sosial (Jonkers, 1987: 350).

Berdasarkan tujuannya, sanksi pidana dan sanksi tindakan juga bertolak dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bertujuan memberi penderitaan istimewa (*bijzonder leed*) kepada pelanggar supaya ia merasakan akibat perbuatannya. Selain ditujukan kepada pengenaan penderitaan terhadap pelaku, sanksi pidana juga merupakan bentuk pernyataan pencelaan terhadap perbuatan si pelaku. Dengan demikian, perbedaan prinsip antara sanksi pidana dan sanksi tindakan terletak pada ada tidaknya unsur pencelaan, bukan ada tidaknya unsur penderitaan. Sedangkan sanksi tindakan tujuannya lebih bersifat mendidik. Jika ditinjau dari sudut teori-teori pemidanaan, maka sanksi tindakan merupakan sanksi yang tidak membalas. Ia semata-mata ditujukan pada prevensi khusus, yakni melindungi masyarakat dari ancaman yang dapat merugikan kepentingan masyarakat itu. Singkatnya, sanksi pidana berorientasi pada ide pengenaan sanksi terhadap pelaku suatu perbuatan, sementara sanksi tindakan berorientasi pada ide perlindungan masyarakat.

Perbedaan orientasi ide dasar dari dua jenis sanksi tersebut, sebenarnya memiliki kaitan pula dengan paham filsafat yang memayunginya, yakni filsafat *indeterminisme* sebagai sumber ide sanksi pidana dan filsafat *determinisme* sebagai sumber ide sanksi tindakan.

### **Studi Komparatif Sanksi bagi Anak**

Pemajuan sanksi Tindakan sebagai penghindaran sanksi yang bersifat institusional/perampasan kemerdekaan, senada dengan pemanfaatan sanksi perampasan kemerdekaan yang harus bersifat selektif dan limitatif, telah dipertegas dalam *Rule 17.1* dan diteruskan dalam *Rule 19.1 The Beijing Rules*. Dalam *Commentary Rule 19.1* dijelaskan bahwa akibat-akibat negatif dari penempatan anak dalam suatu lembaga (perampasan kemerdekaan) tidak hanya karena hilangnya kemerdekaan itu sendiri tetapi juga karena dipisahkan anak dari lingkungan sosialnya yang biasa, yang sudah barang tentu hal demikian lebih gawat (*acute*) bagi anak dibandingkan orang dewasa mengingat pertumbuhannya.

---

Kemudian dalam usaha pembaharuan hukum pidana, menurut Rene David dan John E Brierly bahwa perlu ditunjang dengan pengkajian yang bersifat komparatif. Studi perbandingan hukum merupakan bagian yang sangat penting dan diperlukan bagi ilmu hukum serta bermanfaat untuk dapat lebih memahami dan mengembangkan hukum nasional (David dan Brierly, 1985: 16).

Berkaitan dengan hal tersebut, menyangkut jenis sanksi bagi anak yang melakukan tindak pidana yang ada di Belanda. diatur tersendiri dalam Bab VIII A KUHP Belanda. Pengaturan sanksi bagi anak yang melakukan tindak pidana diatur dalam Pasal 77h, yang berisikan (Arief, 2010: 11-13):

1. Pidana Pokok:
  - a. untuk kejahatan: kurungan anak atau denda
  - b. untuk pelanggaran: denda
2. Satu atau lebih sanksi alternatif berikut ini dapat dikenakan sebagai pengganti pidana pokok dalam ayat 1:
  - a. kerja sosial/pelayanan masyarakat (*community service*);
  - b. pekerjaan untuk memperbaiki kerusakan yang diakibatkan oleh tindak pidana (*work contributing to the repair of the damage resulting from the criminal offence*).
  - c. mengikuti proyek pelatihan (*attendance at a training project*)
3. Pidana Tambahan
  - a. perampasan (*forfeiture*);
  - b. pencabutan SIM (*disqualification from driving motor vehicle*)
4. Tindakan-Tindakan (*measures*) terdiri dari:
  - a. penempatan pada lembaga khusus untuk anak;
  - b. penyitaan (*confiscation*);
  - c. perampasan keuntungan dari perbuatan melawan hukum (*deprivation of unlawfully obtained gains*);
  - d. kompensasi/ganti rugi atas kerusakan/kerugian (*compensation for the damage*);

Kemudian juga dapat diperbandingkan dengan jenis sanksi yang ada di Yugoslavia. Pengaturan tentang pidana dan pemidanaan bagi anak, tidak diatur secara khusus seperti

di Indonesia, tetapi tetap digabungkan dalam KUHP Yugoslavia yaitu bab khusus yang mengatur tentang sanksi Pidana dan Tindakan untuk anak, yaitu Bab VI mulai Pasal 64 s/d Pasal 79L. Bab ini berjudul *Provisions Relating to Educative and Penal Measures for Minors*.

Di Yugoslavia, dibedakan antara anak (*a child*) yang berusia di bawah 14 tahun; anak junior (*a junior minor*) yang berusia 14-16 tahun; dan anak senior (*a senior minor*) yang berusia antara 16-18 tahun. Dalam sistem pemidanaan yang berlaku terhadap mereka, ditentukan:

1. terhadap anak, tidak dapat dijatuhkan pidana maupun tindakan edukatif (*Educative Measures*) atau tindakan Keamanan (*Security Measures*)
2. terhadap anak junior, sanksi yang dapat dijatuhkan adalah hanya tindakan edukatif, dan bukan pidana
3. terhadap anak senior, dapat dijatuhkan tindakan edukatif, dan sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan dalam KUHP dapat dipidana, akan tetapi pidana yang dijatuhkan hanya pidana yang khusus untuk anak (yaitu penjara anak/*minor's imprisonment*). Penjara anak hanya diancamkan terhadap perbuatan yang diancam pidana lebih dari 5 (lima) tahun, dengan ancaman tidak boleh kurang dari 1 tahun dan tidak boleh lebih dari 10 (sepuluh) tahun.

Tindakan-tindakan edukatif yang dapat diberikan terhadap anak, diatur dalam Pasal 69, yang jenisnya terdiri dari:

1. Tindakan Disiplin (*disciplinary measures*)
  - a. Teguran Keras/pencercaan
  - b. Dimasukkan ke Pusat Pendisiplinan/Penertiban Anak
2. Tindakan Pengawasan Intensif (*Measures of intensified supervision*)
  - a. Pengawasan Orangtua/wali
  - b. Pengawasan dalam keluarga lain atau badan-badan perwalian
3. Tindakan Institusional (*institutional measures*)
  - a. Penempatan di lembaga pendidikan
  - b. Penempatan pada panti asuhan pendidikan-korektif

c. Penempatan pada panti asuhan anak cacat

Dari kedua negara tersebut dapat dipahami bahwa dengan lebih bervariasinya jenis sanksi dan straffmaatnya cenderung diatur sebagai penghindaran pidana perampasan kemerdekaan, menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang kedua negara lebih memaknai dan mengedepankan pemajuan HAM anak. Dalam kaitan itu, dapat diperbandingkan bagaimana pengaturan serupa dalam Konsep KUHP dan Rancangan UU Sistem Peradilan Pidana Anak, yang saat ini telah menjadi undang-undang.

**Tataran Aplikasi Penganutan Asas *Double Track System***

Telah diketahui bahwa hukum pidana itu memiliki suatu sanksi istimewa (Farid dan Hamzah, 2008: 279). Sebagai suatu sanksi istimewa, hukum pidana dapat membatasi kemerdekaan manusia (dengan menjatuhkan putusan berupa perampasan kemerdekaan seperti penjara atau kurungan) bahkan menghabiskan kehidupan manusia.

Hukum pidana memuat sanksi-sanksi atas pelanggaran kaidah hukum. Sehingga menjatuhkan hukuman adalah suatu perbuatan yang membawa akibat yang luas, dan bersentuhan sedalam-dalamnya dengan pribadi manusia. Jelaslah bahwa kekuasaan untuk dapat menjatuhkan hukuman itu merupakan kekuasaan yang sangat penting. Karena akibat suatu hukuman adalah besar dan luas, apalagi apabila bersentuhan dengan seorang anak sebagai pelakunya. Oleh sebab itu, harus difikirkan secara mendalam filosofi penjatuhan sanksi bagi anak yang tetap mempertahankan hak-hak yang seharusnya dipunyai oleh seorang anak, apalagi menyangkut anak yang berkonflik dengan hukum.

Penganutan asas *Double Track System* dalam memberi reaksi terhadap anak yang berkonflik dengan hukum, menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia telah mempunyai sikap mencari sanksi lain yang lebih variatif selain sanksi pidana yang dipahami menderitakan. Dalam tataran aplikasi, sanksi Tindakan ternyata sangat jarang dijatuhkan oleh hakim, walaupun Pembimbing Kemasyarakatan (BAPAS) sebagai *focal point* dalam peradilan anak tidak jarang

memberikan rekomendasi agar anak tersebut diberi sanksi Tindakan atau bahkan sanksi Pidana Bersyarat (Nashriana, 2011: 179-186). Pada tahap aplikasi, dapat diperhatikan sebaran anak yang dibina di Lembaga Pemasyarakatan Anak pada tabel berikut:

**Tabel**  
**Data Anak Binaan Lembaga Pemasyarakatan Anak**  
**Bulan Desember 2012 di Kantor Wilayah per Propinsi**

No	Kanwil	Klasifikasi			Total
		Anak Negara	Anak Sipil	Anak Pidana	
1	ACEH	14	2	52	68
2	BALI	0	0	5	5
3	BANGKA BELITUNG	0	0	25	25
4	BANTEN	14	0	190	204
5	BENGKULU	0	0	79	79
6	D.I. YOGYAKARTA	0	0	13	13
7	DKI JAKARTA	0	0	54	54
8	GORONTALO	0	0	26	26
9	JAMBI	0	0	87	87
10	JAWA BARAT	2	0	367	369
11	JAWA TENGAH	22	0	254	276
12	JAWA TIMUR	20	0	385	405
13	KALIMANTAN BARAT	6	0	58	64
14	KAL. SELATAN	2	0	116	118
15	KAL.TENGAH	0	0	64	64
16	KALIMANTAN TIMUR	1	0	145	146
17	KEP. RIAU	0	0	56	56
18	LAMPUNG	1	20	99	120
19	MALUKU	0	0	27	27
20	MALUKU UTARA	0	0	21	21
21	N TB	2	0	30	32
22	NTT	0	0	70	70
23	PAPUA	0	0	60	60
24	PAPUA BARAT	0	0	18	18

25	RIAU	0	0	185	185
26	SULAWESI BARAT	0	0	15	15
27	SULAWESI SELATAN	20	0	225	245
28	SULAWESI TENGAH	8	0	31	39
29	SULAWESI TENGGARA	0	0	50	50
30	SULAWESI UTARA	2	0	77	79
31	SUMATERA BARAT	10	0	62	72
32	SUMATERA SELATAN	0	0	280	280
33	SUMATERA UTARA	0	0	306	306

**Sumber:** Diolah Dari

(<http://smslap.ditjenpas.go.id/public/arl/current/monthly/year/2012/month/12>, diakses tanggal 5 Oktober 2013)

Dari tabel di atas, dapat dipahami bahwa aplikasi/penerapan sanksi Tindakan (Tindakan Pengembalian Kepada Negara) sebagai alternative sanksi Pidana ternyata tidak menggembirakan, karena dari 33 kota wilayah Indonesia penerapan hanya terlihat pada 14 wilayah (kurang dari 50%) dengan berbagai variasi jumlah. Prosentasi tertinggi putusan Tindakan Pengembalian kepada Negara pada Kanwil Sulawesi Tengah sejumlah 20,5%. Secara berurut didapatkan data : Kanwil Aceh (20,1%); Kanwil Sumatera Barat (13,9%); Kanwil Kalimantan Barat (9,4%); Kanwil Sulawesi Selatan ( 8,2%); Kanwil Jawa Tengah (7,97%); Kanwil Banten (6,9%); Kanwil Jawa Timur (4,9%); Kanwil Sulawesi Utara (2,5%); Kanwil Kalimantan Selatan (1,69%); Kanwil Lampung (0,82%); Kanwil Kalimantan Timur (0,7%); dan Kanwil Jawa Barat (0,5%). Untuk 19 wilayah lainnya termasuk Kanwil Sumatera Selatan, sama sekali tidak menjatuhkan putusan Tindakan Pengembalian Kepada Negara pada bulan Desember 2012. Tercatat kemudian pada Kanwil Sumatera Selatan, pemberian putusan tersebut baru diberikan pada Bulan Januari 2013 sejumlah 14 anak (3,89% dari seluruh anak binaan) dan Bulan Maret 2013 sejumlah 20 anak (5,97% dari seluruh anak binaan), yang semuanya terdapat pada wilayah hukum Pengadilan Sekayu.

Pengenaan sanksi Tindakan berupa Pengembalian kepada Orangtua/Wali dan Pengembalian kepada Lembaga Sosial atau Organisasi Sosial Kemasyarakatan, hanya ditemukan pada 7 (tujuh) wilayah dari seluruh Provinsi di

Indonesia. Yang tertinggi dijumpai pada Kanwil Sulawesi Selatan, diikuti Jawa Tengah, Yogyakarta, DKI Jakarta, Sumatera Barat, Kalimantan Barat dan Kanwil Banten.

### **Prospektif Penguatan Aplikasi Asas *Double Track System* dalam melindungi Anak**

Dalam melakukan pembaharuan hukum pidana, pendekatan yang dilakukan tidak hanya berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) yang bersifat pragmatis, rasional dan fungsional, tetapi juga harus melakukan pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value judgment approach*). Pendekatan kebijakan, pada hakikatnya merupakan bagian dari kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum. Sedangkan pendekatan nilai, pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (reorientasi dan reevaluasi) nilai-nilai sosio politik, sosio-filosofis, sosio-kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang dicita-citakan (Arief, 2008: 27).

Demikian juga dalam pembaharuan hukum pidana anak, pendekatan kebijakan yang dilakukan harus dilandasi pada tujuan utama yaitu untuk kesejahteraan anak, sekalipun si anak telah melanggar norma-norma yang ada dalam masyarakat. Reorientasi dan Reevaluasi nilai-nilai yang diemban, juga sangat urgen untuk dilakukan. Pembaharuan hukum melalui penerbitan UU No. 11 tahun 2012 sebagai pengganti UU No. 3 tahun 1997 yang dinilai masih banyak meninggalkan konsep-konsep perlindungan anak, menjadi harapan besar untuk diwujudkan dengan formulasi *strafsoort* yang lebih variatif dan rasional sebagai ejawantah asas *double track system*. Hanya saja masih disayangkan prospektif aplikasinya akan tetap menemui kendala, dikarenakan beberapa hal berikut:

1. Perlindungan hukum pidana materiel bagi anak masih belum mencantumkan isu kriminalisasi menyangkut tindak pidana khusus bagi anak, walaupun dalam sejarahnya pada tanggal 22-28 Oktober 1969, Badan Koordinasi Nasional untuk Kesejahteraan Keluarga dan Anak (BKN-KKA)

mengadakan Konferensi Nasional tentang Anak dan Pemuda dalam Perencanaan Pembangunan Nasional. Berdasarkan Keputusan Menteri Sosial Nomor Huk.3-1-30/15 tahun 1970, pada tanggal 12-13 Oktober 1970 diadakan Workshop perundang-undangan tentang Anak dan Pemuda, yang penyelenggaraannya juga diserahkan pada BKN-KKA. Dalam workshop tersebut direkomendasikan bahwa perlu ada pengertian *tindak pidana anak* yaitu semua perbuatan yang dirumuskan dalam perundang-undangan pidana dan perbuatan-perbuatan lainnya yang pada hakikatnya merugikan perkembangan si anak sendiri serta merugikan masyarakat, yang harus dirumuskan secara terperinci dalam undang-undang Peradilan Anak. Perumusan tindak pidana khusus bagi anak tentu juga menentukan jenis dan ukuran ppidanaan yang jelas bagi anak, yang sangat dibedakan dengan formulasi bagi orang dewasa. Melalui UU No 11 tahun 2012 juga tidak merumuskan substansi/materi tindak pidana yang dikhususkan bagi anak, artinya rumusan baik dalam KUHP dan UU di luar KUHP tetap akan diberlakukan bagi anak.

2. Tidak ditemukannya rumusan Tujuan Ppidanaan dan Pedoman Ppidanaan. Urgensi formulasi kedua hal tersebut sebagai implementasi dianutnya ide individualisasi pidana (Arief, 2008: 27) terutama menyangkut anak yang berkonflik dengan hukum. Kepentingan terbaik bagi anak menjadi hal yang utama, yang pada akhirnya berimplikasi pada pemilihan sanksi yang paling tepat bagi anak, untuk menjaga dampak psikis dan sosial anak. perumusan tujuan dan pedoman ppidanaan dimaksudkan sebagai fungsi pengendali/kontrol dan sekaligus memberikan dasar filosofis, dasar rasionalitas dan motivasi ppidanaan yang jelas dan terarah. Secara khusus menyangkut pedoman ppidanaan, Molly Cheang menyatakan bahwa pedoman ppidanaan dimaksudkan dapat menekan adanya disparitas dalam ppidanaan terhadap kasus yang sejenis atau hampir identik, karena pada hakikatnya disparitas merupakan penerapan pidana yang tidak sama terhadap tindak pidana yang sama (*same offence*) atau tindak pidana

yang sifat berbahayanya dapat diperbandingkan tanpa dasar pembenaran yang jelas (Cheang, 1987: 2).

3. Formulasi muatan/*contens* stelsel sanksi dengan mencantumkan sanksi tindakan sebagai alternatif sanksi terhadap anak, tidak dibarengi dengan pengaturan yang lebih detail. Dari rumusan terlihat hanya ada 1 (satu) pasal yaitu Pasal 82 ayat (3) yang mengatur bahwa: sanksi tindakan dapat diajukan oleh Penuntut Umum dalam tuntutan, kecuali tindak pidana diancam dengan pidana penjara paling singkat. Pengaturan yang hanya satu pasal tersebut berpotensi kurangnya pemanfaatan sanksi tersebut oleh lembaga pemutus bila ditinjau dari perspektif rasionalitas penegakan hukum pidana.
4. Penguatan asas *double track system* melalui pemilihan sanksi lain selain sanksi pidana (terutama sanksi perampasan kemerdekaan) terhadap anak, tentu akan bermuara pada putusan pengadilan. Dari data menunjukkan bahwa hakim hanyalah sebagai corong undang-undang. Karakter hakim yang legalitas formal tentu saja tidak mendukung penerbitan putusan yang berbasis prinsip *the best interest of child*.

### **Kesimpulan**

Sistem sanksi (*Strafsoort, strafmaat* dan *strafmodus*) yang diperuntukkan bagi anak nakal (anak yang berkonflik hukum) dalam hukum positif Indonesia menunjukkan pengabaian asas/prinsip *the best interes of child*, sebagai asas yang paling fundamental. Sifat mendua dari pembentuk undang-undang terlihat bahwa di satu sisi kebijakan formulasi yang ada telah mengimplementasikan ide sistem dua jalur (*double track system*), tetapi di sisi lain, penganutan tersebut tidak berhasil dirumuskan secara lebih baik yang berkonsekuensi sanksi Tindakan sebagai alternatif sanksi institusional/ perampasan kemerdekaan menjadi tidak bermakna. Akibatnya, nilai kemanfaatan dan keadilan substantif menjadi tidak tampak. Karena itu perlu dilakukan reevaluasi dan reformulasi pengaturan sanksi tindakan yang lebih detail yang bermaksud

agar sanksi tersebut dapat diimplementasikan oleh lembaga pemutus (hakim).

### Daftar Pustaka

- A.Z. Abidin Farid dan Andi Hamzah, 2008, *Bentuk-Bentuk Khusus Perwujudan Delik (Percobaan, Penyertaan dan Gabungan Delik) Dan Hukum Penitensier*, Edisi Revisi, Raja Grafindo, Jakarta.
- Barda Nawawi Arief, 2008, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Prenada Media Group, Jakarta.
- , 2010, *Perbandingan Hukum Pidana*, Edisi Revisi/Cetakan Ke-8, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Cheang, Molly, *Disparity of Sentencing*, Singapore Malaya Law Journal, 1987, PTE Ltd.
- David, Rene, dan John E Brierly, 1985, *Major Legal System in The World Today*, Third Edition, Steven & Sons, London.
- Eddy. O.S. Hiariej, 2009, *Asas Legalitas & Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, Erlangga, Jakarta.
- J.E. Jonkers, 1987, *Buku Pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda*, Bina Aksara, Jakarta.
- Lilik Mulyadi, 2008, *Bunga Rampai Hukum Pidana. Perspektif, Teoritis dan Praktik*, Alumni, Bandung.
- Loewy, Arnold H, 1987, *Criminal Law*, Nuthsell Series of West Publishing Company, St. Paul Minnesota.
- Marlina, 2009, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia. Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, Refika Aditama, Bandung.
- M. Sholehuddin, 2003, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana. Ide Dasar Double Track System & Implementasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiel Indonesia Di Masa Mendatang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1990
- , 2002, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistim Peradilan Pidana*, Cetakan II, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

- dan Barda Nawawi Arief, 2007, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Cetakan Kedua, Alumni, Bandung.
- Nashriana, 2011, *Perlindungan Hukum Pidana terhadap Anak di Indonesia* RajaGrafindo, Jakarta.
- Newel, Peter, 2000, *Taking Children Seiously A Proposal for Children,s Rights Commissioner*, Calouste Gulbenkian Foundation, London.
- Oran, Daniel, 2000, *Oran's Dictionary of the law*, Thomson Learning, Canada.
- Paulus Hadisuprpto, *Peradilan Restoratif: Model Peradilan Anak Indonesia Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro , 18 Februari 2006
- Sudikno Mertokusumo, 2002, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Waluyadi, 2009, *Kejahatan, Pengadilan dan Hukum Pidana*, Mandar Maju, Bandung.
- Jodi Santoso, *Kegagalan Sistem Peradilan Pidana Anak*, <http://jodisantoso.multiply.com/journal/item/5>, diakses tanggal 25 Maret 2013
- Steven Allen (2003). Kata Pengantar dalam Purnianti et.al, *Analisis Situasi Sistim Peradilan Pidana Anak (Juvenile Justice System) di Indonesia*, UNICEF, Indonesia, diakses dari <http://www.scribd.co./doc/16540924/pidana-anak>, hal. 1, tanggal 25 Maret 2013
- <http://smslap.ditjenpas.go.id/public/arl/current/monthly/year/2013/month/1>, diakses tanggal 5 Oktober 2013
- <http://smslap.ditjenpas.go.id/public/arl/current/monthly/year/2013/month/3>, diakses tanggal 5 Oktober 2013.