

## PERAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI KEPULAUAN RIAU DALAM PERLINDUNGAN ANAK

**SAKIMAN HIDAYAT ANSANOOR**

Widyaiswara Ahli Muda

Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau

Perum Ceruk Permata Jalan Fisabillah KM 8 Atas Blok Kecubung No 24

E-mail : sahidan79@yahoo.co.id

### **Abstract**

*Children play a pivotal role in a country's development. Indonesia has given security and protection towards each child in the country, in which it is part of the government policy and it has been billed as part of the State Law. In this case Act 34 2015, discusses about the changes of Act 23, 2002 in Children's Protection which given the order to the regional government to execute the Children's protection in the region. Riau Archipelago Province Government has carried out its duties in providing Child Protection in the region by regulating a Region Act 7, 2010 for Children's Protection Implementation. This Region Act is still in line with Children's Protection Act 23, 2002. However, based on the research, there are still many loopholes in this Region Act as it has not accomodatereregulations about the definition of children, definition of family, definition of children's right, repayment of expenses incurred for medical care, children with disabilities, and children from mixed marriage. Therefore, Riau Archipelago Province Government has not been able to fully perform its duties and serve its roles in providing protection to the children in Riau Archipelago Province. The Riau Archipelago Region Act 7, 2010 about Children's Protection Implementation is no longer relevant to the current children's condition in Riau Archipelago. Hence, there must be an amendment to the Region Act 7, 2010 especially in certain substances which are based on the Old Children's Protection Act.*

**Keyword: Children's Protection**

### **Abstrak**

Anak memiliki peran besar dalam pembangunan bangsa. Indonesia memberikan perlindungan kepada setiap anak, hal ini terlihat dari kebijakan pemerintah yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan tepatnya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang mengamatkan pemerintah daerah untuk melaksanakan perlindungan anak di daerah. Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau telah menjalankan tugasnya memberikan perlindungan anak di daerah dengan dibentuknya Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Peraturan Daerah tersebut masih merujuk pada Undang-Undang Perlindungan Anak Nomor 23 Tahun 2002. Namun berdasarkan hasil penelitian, Perda tersebut masih memiliki terdapat banyak kekurangan karena Perda belum mengakomodir aturan tentang definisi anak, definisi keluarga, definisi hak anak, restitusi, anak penyandang disabilitas, dan anak dari perkawinan campuran. Sehingga pemerintah Provinsi Kepulauan Riau belum dapat melaksanakan tugasnya dan menjalankan perannya dalam memberikan perlindungan anak di daerah provinsi Kepulauan Riau dengan maksimal. Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak sudah tidak relevan dengan kondisi anak di Provinsi Kepulauan Riau saat ini. Oleh karena itu perlu dilakukan revisi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2010, khususnya substansi tertentu dari Perda yang dibentuk atas dasar undang-undang perlindungan anak yang lama.

**Kata Kunci : Perlindungan Anak**

## I. Pendahuluan

Pemerintah berusaha memberikan perlindungan anak lewat kebijakan pemerintah dalam bentuk Undang-Undang yang berlaku secara nasional. Kebijakan yang atur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak yang menggantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 yang mulai efektif berlaku pertanggal 18 Oktober 2014 banyak mengalami perubahan "paradigma hukum", diantaranya memberikan tanggung jawab dan kewajiban kepada negara, pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, keluarga dan orang tua atau wali dalam hal penyelenggaraan perlindungan anak, serta dinaikannya ketentuan pidana minimal bagi pelaku kejahatan seksual terhadap anak, serta diperkenalkannya sistem hukum baru yakni adanya hak restitusi.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 memberikan kewajiban dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah dengan tegas dalam hal perlindungan kepada anak, mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak, menumbuh kembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya, mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak dan memberikan pendidikan karakter dan penanaman nilai budi pekerti pada anak. Pada kenyataannya orang tua yang paling dekat dengan sang anak dalam kesehariannya yang secara langsung memantau pertumbuhan fisik dan psikis sang anak dan memantau pergaulan keseharian sang anak.

Otonomi daerah merupakan wujud demokrasi dalam konteks negara kesatuan (*eenheidstaat*), yang bukan saja berarti adanya

desentralisasi politik (*staatskundige decentralisatie*) yang menimbulkan kewenangan daerah untuk membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), tetapi lebih jauh lagi menyebabkan daerah dapat menjalankan pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*), sehingga dapat dikatakan daerah menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigen huishouding*).<sup>1</sup> Era otonomi daerah memberikan kebebasan kepada daerah untuk membuat Peraturan Daerah (selanjutnya di singkat Perda). Kendati dapat membuat Perda, asas perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi harus diperhatikan oleh pemerintah daerah.

Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dalam melaksanakan otonomi daerahnya berperan aktif menyiapkan payung hukum bagi masyarakat Provinsi Kepulauan Riau. Dalam memberikan perlindungan terhadap anak yang memiliki peran sangat besar guna meneruskan pembangunan daerah, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau telah mengengesahkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Dalam Perda Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak tersebut, yang menjadi acuan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dalam menyusun Perda tersebut adalah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Namun seiring berjalannya waktu, Undang-Undang Perlindungan Anak telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Anak adalah bagian yang tidak terpisahkan dari keberlangsungan hidup manusia dan keberlang-

<sup>1</sup> Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Setjen MK, 2006, hlm. 23.

sungan hidup manusia dan keberlangsungan sebuah bangsa dan negara. Agar kelak mampu bertanggung jawab dalam keberlangsungan bangsa dan negara, setiap anak perlu mendapat perlindungan dan kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal baik fisik, mental, maupun sosial. Untuk itu, perlu dilakukan upaya perlindungan untuk mewujudkan kesejahteraan anak dengan memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak-haknya tanpa adanya perlakuan diskriminatif.

Di Provinsi Kepulauan Riau kasus anak juga sangat beragam dan mencapai angka yang mengkhawatirkan. Berdasarkan data dari Komisi Pengawasan dan Perlindungan Anak Daerah Kepulauan Riau (KPPAD) tercatat sebanyak 216 kasus di tahun 2015 melibatkan 342 anak. KPPAD menerima pengaduan kasus anak sebanyak 131 kasus dengan jumlah anak yang menjadi korban atau pelaku sebanyak 2006 anak. Pada tahun 2015 kasus anak yang terjadi di Provinsi Kepulauan Riau masih didominasi kasus kekerasan seksual terhadap anak dan kasus pencurian yang dilakukan anak.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 dan banyaknya kasus anak yang terjadi di Provinsi Kepulauan Riau yang juga memiliki Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2010, maka secara hirarki Perda Provinsi Kepulauan Riau yang mengacu pada Undang-Undang Perlindungan yang lama (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002) sudah selayaknya disesuaikan dengan undang-undang perlindungan anak yang baru (Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014). Tingginya kasus anak di Provinsi Kepulauan Riau menjadi perhatian banyak pihak, kasus-kasus tersebut harus

dapat di tekan sehingga Provinsi Kepulauan Riau dapat menjadi Provinsi yang ramah anak.

Atas latar belakang tersebut peneliti melakukan penelitian tentang Perlindungan Anak yang diberikan oleh pemerintah daerah yang memang menjadi tanggung jawabnya, dengan judul **“Peran Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau Dalam Perlindungan Anak”**.

## 1.2. Permasalahan Penelitian

Dari latar belakang yang telah dituangkan di atas, maka perumusan permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pemerintah Provinsi Kepulauan Riau memberikan perlindungan pada anak melalui Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 tentang Perlindungan Anak?
2. Apakah Perda Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Perlindungan Anak dapat menjamin perlindungan terhadap anak di Provinsi Kepulauan Riau?

## 1.3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisa peran pemerintah Provinsi Kepulauan Riau memberikan perlindungan pada anak melalui Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 tentang Perlindungan Anak.
- b. Untuk mengevaluasi Perda Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Perlindungan Anak dapat menjamin perlindungan terhadap anak di Provinsi Kepulauan Riau.

## 1.4. Metode Penelitian

### 1.4.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.<sup>2</sup> Penelitian hukum normatif, yaitu tipe penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>3</sup>

### 1.4.2. Pendekatan Masalah

Suatu penelitian hukum normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian.

Analisis hukum yang dihasilkan oleh suatu penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), akan lebih akurat bila dibantu oleh pendekatan yang lain dalam hal pendekatan tersebut adalah pendekatan Analitis. Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*) yang dimaksud adalah analisis terhadap badan hukum untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik.<sup>4</sup>

### 1.4.3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang

bersumber dari perundang-undangan atau dari bahan hukum, baik itu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- a. Bahan Hukum Primer yakni bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki UUD 1945, Undang-Undang Perlindungan Anak Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak dan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 tentang Perlindungan Anak.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku buku teks (*textbooks*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh (*deherseende Leer*), jurnal-jurnal hukum, dan hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan topik penelitian.

### 1.4.4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data melalui penulisan pustaka (*library research*) yang digunakan pada penelitian ini berisi uraian logis prosedur pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, serta bagaimana bahan hukum tersebut diinventarisasi dan diklasifikasi dengan menyesuaikan dengan masalah yang dibahas. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dipaparkan, disistematisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 13–14.

<sup>3</sup> rahim Jhonny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: PT. Bayu Media Publishing, 2010, hlm 295.

<sup>4</sup> *Ibid* hlm.303.

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 296

Bahan hukum yang merupakan data sekunder ditelusuri melalui studi dokumen dan kepastakaan (*library research*). Penelitian kepastakaan yang dilakukan adalah membandingkan peraturan-peraturan, ketentuan-ketentuan, dan buku referensi, serta data yang diperoleh, kemudian dianalisis secara kualitatif yang akan memberikan gambaran menyeluruh tentang aspek hukum yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.<sup>6</sup>

#### 1.4.5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan yuridis kualitatif. Bahan-bahan hukum yang ditulis dengan menggunakan sistem kartu dilakukan pengolahan dengan menyusun dan mengklasifikasikan secara sistematis dan kualitatif sesuai dengan pokok bahasannya dan selanjutnya bahan hukum tersebut dianalisis. Analisis terhadap bahan-bahan hukum tersebut dilakukan dengan menggunakan metode pengkajian deduksi deskriptif.

## II. Landasan Teori

### 2.1. Landasan Teori Hukum

#### 2.1.1. Teori Norma Hukum

Teori Hans Kelsen terkait hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:<sup>7</sup>

1. Norma fundamental negara;
2. Aturan dasar negara;
3. Undang-undang formal;

4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom.

*Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.

Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:<sup>8</sup>

- 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
- 2) *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- 3) *Formell gesetz*: Undang-Undang;
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung*: secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Gubernur, Bupati atau Walikota.

#### 2.1.2. Teori Desentralisasi

Soenobo Wirjosoegito memberikan definisi sebagai berikut: "Desentralisasi adalah penyerahan

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014, hlm. 181.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen*, Jakarta: Penerbit Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm.170.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm.171.

wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari itu". Berkaitan dengan desentralisasi, C.W. Van Der Pot dalam bukunya yang berjudul *Handboek van Nederlandse Staatrech*, berpendapat: "Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfanding*), bersifat otonomi (*teritorial* dan *funksional*)".

Menurut Bagir Manan,<sup>9</sup> dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada 4 (empat) macam, yaitu:

1. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara;
2. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli;
3. Dasar kebhinnekaan; dan
4. Dasar negara hukum.

Dasar hukum dari adanya pemerintahan daerah terdapat dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, menyebutkan "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan

daerah, yang diatur dengan undang-undang". Kemudian mengenai pemerintah di daerah diatur lebih rinci dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### 2.1.3. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Philipus M. Hadjon, negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga negara sesuai dengan Pancasila. Oleh karena itu perlindungan hukum berdasarkan Pancasila berarti pengakuan dan perlindungan hukum akan harkat dan martabat manusia atas dasar nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan, serta keadilan sosial. Nilai-nilai tersebut melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan dalam mencapai kesejahteraan bersama.<sup>10</sup>

Dalam merumuskan prinsi-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di negara barat bersumber pada konsep-konsep *Rechtstaat* dan "*Rule of The Law*". Dengan menggunakan konsepsi negara barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Op.Cit*.

<sup>10</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987, hlm. 84

sejarahnya di negara barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.<sup>11</sup>

## 2.2 Landasan Konsepsional

### 2.2.1 Pengertian Anak

Anak adalah bagian yang tidak terpisahkan dari keberlangsungan hidup manusia dan keberlangsungan sebuah negara. Agar kelak mampu bertanggung jawab dalam keberlangsungan bangsa dan negara, setiap anak perlu mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik fisik, mental maupun sosial. Untuk itu, perlu dilakukan upaya perlindungan untuk mewujudkan kesejahteraan anak dengan memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak-haknya tanpa perlakuan diskriminatif.<sup>12</sup>

Definisi Anak berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih di dalam kandungan. Selain definisi tersebut, di dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia terdapat beberapa definisi anak, yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, Pasal 1 angka 4, berbunyi: "Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun."
- 2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Pasal 1 angka 5,

berbunyi: "Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun termasuk anak yang masih dalam kandungan."

- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 1 angka 5, berbunyi: "Anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya."
- 4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, Pasal 1 angka 1 berbunyi: "Anak adalah orang yang dalam perkara anak nakal telah mencapai umur 8 (delapan) tahun tetapi belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun dan belum pernah kawin."
- 5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan, Pasal 1 angka 20, berbunyi, "Anak adalah orang laki-laki atau wanita yang berumur kurang dari 15 (lima belas) tahun".
- 6) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, Pasal 1 angka 2 berbunyi: "Anak adalah seseorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun dan belum pernah kawin."

Dalam konteks Hukum Perlindungan Anak, maka anak dalam kandungan menjadi subjek hukum atau pendukung hak dan kewajiban yang sama kedudukannya dengan anak yang telah dilahirkan. Sehingga Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak mewajibkan kepada

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 38

<sup>12</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

pemerintah baik itu Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, Orang Tua, dan Keluarga untuk memberikan perlindungan kepada anak dalam kandungan baik dari segi penyediaan pelayanan kesehatan, merawat serta menjaga kesehatan anak dalam kandungan dan pencegahan dilakukannya aborsi terhadap anak dalam kandungan.

Anak dalam kajian ini adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih di dalam kandungan sesuai dengan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

#### 2.2.2 Prinsip Perlindungan Anak

Perlindungan perlu dilakukan sedini mungkin mulai dari anak masih dalam kandungan sampai dengan anak berusia 18 (delapan belas) tahun. Oleh karenanya konsep perlindungan anak yang utuh, menyeluruh, dan komprehensif haruslah berasaskan Pancasila dan berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta prinsip-prinsip dasar Konvensi Hak Anak.

### III. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

#### 3.1. Provinsi Kepulauan Riau memberikan perlindungan pada anak melalui Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 tentang Perlindungan Anak.

Kewenangan membuat Peraturan Daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi secara luas yang dimiliki suatu daerah<sup>13</sup> Juga merupakan suatu kewenangan atribusi (*attributie van*

*wetgevings bevoegdheid*),<sup>14</sup> yaitu kewenangan pembentukan peraturan peundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* atau *wet* kepada suatu lembaga pemerintahan dengan tujuan untuk mewujudkan kemandirian suatu daerah dan memberdayakan masyarakat.<sup>15</sup> Hal ini selaras dengan Teori Desentralisasi yang menyatakan bahwa kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfanding*), bersifat otonomi (*teritorial dan fungsional*)".

Kepedulian atas kesejahteraan anak bermakna pada kesungguhan upaya untuk mendukung pemenuhan hal-hal yang dibutuhkan anak untuk bertahan hidup dan tumbuh kembang secara optimal seperti pemenuhan kebutuhan dasar, kualitas pengasuhan dalam lingkungan keluarga, kesempatan pendidikan yang berkualitas, serta kesempatan untuk belajar menjadi bagian dari proses di dalam masyarakatnya.

Perlindungan anak bermakna pada kesungguhan setiap unsur untuk memastikan bahwa setiap anak terhindar dari ancaman berbagai bentuk kekerasan, perlakuan salah, eksploitasi, dan penelantaran yang tak hanya berdampak buruk pada keselamatan dan kesehatan fisik anak, namun juga terhadap kesehatan perkembangan mental, moral, dan sosial anak. Hal ini didukung pula dengan teori perlindungan oleh Philipus M. Hadjon, yang menyatakan bahwa negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah me-

<sup>13</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 131.

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2006, hlm. 102.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm.133.

mberikan perlindungan hukum terhadap warga negara, termasuk anak sesuai dengan Pancasila.

Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak masih merujuk pada Undang-Undang Perlindungan Anak Nomor 23 Tahun 2002 dimana hak anak dalam Perda ini belum mencantumkan hak anak untuk mendapatkan perlindungan di satuan pendidikan dari kejahatan seksual dan kekerasan yang dilakukan oleh pendidik, tenaga kependidikan, sesama peserta didik dan/atau pihak lain. Hak anak penyandang disabilitas berhak memperoleh pendidikan luar biasa dan anak yang memiliki keunggulan berhak mendapatkan pendidikan khusus. Perda ini belum mengakomodir aturan tentang definisi anak, definisi keluarga, definisi hak anak, restitusi, anak penyandang disabilitas, dan anak dari perkawinan campuran.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Kewenangan yang menjadi sub urusan Pemerintah Daerah Provinsi perlindungan khusus anak:

- a. Pencegahan kekerasan terhadap anak yang melibatkan para pihak lingkup daerah provinsi dan lintas Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat Daerah Provinsi;
- c. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus tingkat Daerah Provinsi dan lintas Daerah Kabupaten/Kota.

Berikut kewenangan yang menjadi sub urusan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota perlindungan khusus anak:

- a. Pencegahan kekerasan terhadap anak yang melibatkan para pihak lingkup Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat Daerah Provinsi;
- c. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus tingkat Daerah Kabupaten/Kota.

Dari aturan yang ada dalam Perda Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 tentang Perlindungan Anak belum cukup memberikan perlindungan pada anak karena masih merujuk pada Undang-Undang Perlindungan Anak Nomor 23 Tahun 2002. Maka Perda tersebut sebaiknya di revisi

agar merujuk pada Perlindungan Anak yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014.

### 3.2. Evaluasi Perda Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Perlindungan Anak dapat menjamin perlindungan terhadap anak di Provinsi Kepulauan Riau.

Di Provinsi Kepulauan Riau kasus anak juga sangat beragam dan mencapai angka yang mengkhawatirkan di mana dari data yang didapatkan dari Komisi Pengawasan dan Perlindungan Anak Daerah Kepulauan Riau (KPPAD) mencatat sebanyak 216 kasus di tahun 2015 melibatkan 342 anak. KPPAD menerima pengaduan kasus anak sebanyak 131 kasus dengan jumlah anak yang

menjadi korban atau pelaku sebanyak 2006 anak. Pada tahun 2015 kasus anak yang terjadi di Provinsi Kepulauan Riau masih didominasi kasus kekerasan seksual terhadap anak dan kasus pencurian yang dilakukan anak. Bila diurutkan berdasarkan kasus yang terbanyak, maka kasus kekerasan seksual terhadap anak atau pencabulan menempati urutan pertama diikuti dengan kasus perlakuan salah dan penelantaran anak serta kasus pencurian. Sementara kasus hak asuh dan kekerasan fisik terhadap anak menempati urutan terakhir dalam kasus kekerasan terhadap anak di Provinsi Kepulauan Riau. Tabel 3.2 memaparkan urutan dan jumlah kasus kekerasan terhadap anak selama tahun 2015 di Provinsi Kepulauan Riau.

**Tabel 3.1**  
**Kasus Kekerasan Terhadap Anak**  
**Di Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2015**

No	Jenis Kekerasan terhadap Anak	Jumah Kasus	Jumlah Korban
1.	Kekerasan seksual/pencabulan	29	31
2.	Perlakuan salah/penelantaran	21	46
3.	Pencurian	20	38
4.	Hak asuh dan kekerasan fisik	19	10
<b>Jumlah</b>		<b>89</b>	<b>125</b>

Sumber : Komisi Pengawasan dan Perlindungan Anak Daerah Kepulauan Riau (KPPAD)

Berdasarkan Tabel 3.1 kasus kekerasan seksual/pencabulan memiliki jumlah kasus terbanyak (29 kasus), namun berdasarkan jumlah anak sebagai korban maka kasus perlakuan salah/penelantaran mempunyai jumlah korban anak terbanyak (46 korban). Hal ini mengindikasikan bahwa banyak anak yang menjadi korban perlakuan salah/penelantaran

di Provinsi Kepulauan Riau selama tahun 2015. Hal yang signifikan dari data pada Tabel 3.2 adalah jumlah anak sebagai korban 1,5 (satu setengah) kali dari jumlah kasus kekerasan terhadap anak. Hal ini menandakan bahwa untuk setiap kasus kekerasan terhadap anak telah mengakibatkan 2 anak sebagai korban.

Permasalahan pemenuhan hak-hak dasar masih juga terjadi di Provinsi Kepulauan Riau seperti hak pendidikan, hak sipil berupa adanya anak tidak memiliki akte lahir, dan hak kesehatan. Data dari Balai Pemasarakatan Kelas II Tanjungpinang yang mencatat bahwa pada periode Januari hingga Desember 2015, Anak Bermasalah Hukum (ABH) di Provinsi Kepulauan Riau mencapai 235 kasus dimana kasus terbanyak terjadi di Kota Batam. Tabel 3.2 memperlihatkan jumlah kasus Anak Bermasalah Hukum (ABH) berdasarkan kabupaten dan kota di Provinsi Kepulauan Riau. Berdasarkan data pada

Tabel 3.2 terlihat Kota Batam menempati urutan pertama untuk ABH (158 kasus) disusul oleh Kota Tanjungpinang (40 kasus), Kabupaten Bintan (22 kasus), Kabupaten Anambas dan Natuna (15 kasus). Besarnya jumlah ABH di Kota Batam dapat terjadi karena jumlah populasi penduduk dan jumlah anak di Kota Batam yang lebih besar dari jumlah populasi anak di kota dan kabupaten lainnya di Provinsi Kepulauan Riau. Persoalan sosial lain yang terjadi di Kota Batam adalah adanya anak-anak yang tertular HIV/Aids dari orangtuanya.

**Tabel 3.2**  
**Anak Bermasalah Hukum (ABH) Di Provinsi Kepulauan Riau**  
**Periode Januari – Desember 2015**

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Kasus
1.	Batam	158
2.	Tanjungpinang	40
3.	Bintan	22
4.	Anambas dan Natuna	15
5.	Karimun	-
6.	Lingga	-
<b>Jumlah</b>		<b>235</b>

*Sumber : Balai Pemasarakatan Kelas II Tanjungpinang.*

Dengan adanya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014, maka secara hirarki Perda Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak yang mengacu pada undang-undang perlindungan yang lama (Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002) sudah selayaknya disesuaikan dengan undang-undang perlindungan anak yang baru (Undang-Undang

Nomor 35 Tahun 2014) dengan alasan Perda sudah tidak relevan dengan undang-undang perlindungan yang lama. Adanya penambahan materi terkait resitusi, disabilitas dan penambahan jumlah sanksi pidana pada undang-undang perlindungan anak yang baru diharapkan memberikan perlindungan yang lebih besar kepada anak sehingga perubahan Perda juga akan memberikan jaminan dan perlindungan anak yang lebih baik sesuai dengan kondisi di Provinsi Kepulauan Riau saat ini.

Namun hal yang menjadi dilematis adalah selama ini belum dilakukan *judicial review* terhadap Perda Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak, sehingga Perda ini akan tetap berlaku berdasarkan asas *Lex Posterior Derogate Legi Priori*. Oleh karena itu, langkah awal untuk menyelaraskan Perda dengan undang-undang perlindungan anak yang baru adalah melakukan *judicial review* terhadap Perda tersebut agar Perda memiliki relevansi dengan undang-undang perlindungan anak yang baru yang dinilai dapat lebih menjamin perlindungan anak di Provinsi Kepulauan Riau.

#### IV. Penutup

##### 4.1. Kesimpulan

- 1) Pemerintah daerah mempunyai tanggungjawab dalam mengurus daerahnya sendiri sebagaimana yang dinyatakan oleh asas desentralisasi. Salah satu hal yang diurus adalah mengenai pemberian perlindungan kepada anak. Wujud dari keseriusan Provinsi Kepulauan Riau dalam memberikan perlindungan pada anak yaitu membentuk Perda Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Namun berdasarkan hasil penelitian, Perda tersebut masih memiliki terdapat banyak kekurangan karena Perda belum mengakomodir aturan tentang definisi anak, definisi keluarga, definisi hak anak, restitusi, anak

penyandang disabilitas, dan anak dari perkawinan campuran.

- 2) Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perlindungan. Anak sudah tidak relevan dengan kondisi anak di Provinsi Kepulauan Riau saat ini. Oleh karena itu perlu dilakukan revisi Perda, khususnya substansi tertentu dari Perda yang dibentuk atas dasar undang-undang perlindungan anak yang lama.

##### 4.2. Saran

Melakukan perubahan Perda Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak setelah diundangkannya Undang-Undang 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan anak. Perubahan ini dilakukan agar terjadi relevansi antara substansi Perda dengan materi muatan pada Undang-Undang 35 Tahun 2014 yang berisikan aturan tentang pengertian pada ketentuan umum, seperti anak penyandang disabilitas, anak yang memiliki keunggulan, hak anak, perlindungan khusus, kekerasan, Pemerintah Daerah. Selain itu perlu materi muatan baru yang mengatur Kewajiban dan Tanggung Jawab Orang Tua, Kewajiban dan Tanggung Jawab Masyarakat, Tanggung Jawab Negara, Pemerintah dan Pemerintah Daerah, Anak Penyandang Disabilitas, Restitusi.

## DAFTAR PUSTAKA

**Buku-buku**

- Adzkar Ahsinin, "Mengenal Prinsip Dan Norma-Norma Di Dalam Konvensi Hak Anak Dan Pelaksana Konvensi Hak Anak", *Bahan Bacaan Untuk Penyusunan Modul Anak Berhadapan Dengan Hukum, The Indonesian Legal Resource Center (ILRC)*, 2015.
- Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta, 2004.
- H Riduan Syahrani, *Seluk-Seluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Edisi Revisi, Bandung: Penerbit Alumni, 2006.
- Ibrahim Jhonny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: PT. Bayu Media Publishing, 2010.
- Irfan Setiawan, *Rekonstruksi Birokrasi Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fak. Manajemen Pemerintahan IPDN, 2014.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen*, Jakarta: Penerbit Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008.
- Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Setjen MK, 2006.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2006.
- Marliana, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia (Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice)*, Bandung: Refika Aditama, 2009.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987.
- Rika Saraswati, *Hukum Perlindungan Anak di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009.

**Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak