

FAKTOR YANG MEMPENGARUHI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN UU NO. 23 TAHUN 2002 PASAL 13 AYAT 1 (D) TENTANG PERLINDUNGAN ANAK

*Tuti Khairani Harahap (Program Studi Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi FISIP
Universitas Riau, Pekanbaru 28293)*

ABSTRAK

Undang-undang perlindungan anak merupakan suatu bentuk kebijakan publik yang diadakan dengan tujuan menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi optimal sesuai harkat dan martabat kemanusiaan, mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Namun pada kenyataannya masih banyak terdapat kasus tindakan kekejaman, kekerasan dan penganiayaan yang terjadi pada anak di Kota Pekanbaru yang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan UU Perlindungan Anak dipengaruhi oleh beberapa faktor. Penelitian ini dilakukan pada Badan Kesejahteraan Sosial Propinsi Riau, yang berada di Kota Pekanbaru, dengan sampel penelitian 32 orang. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara terpimpin, observasi, angket (questioner), sedangkan metode yang digunakan adalah survey dengan cara deskriptif. Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan, secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa dari 32 orang responden terdapat 13 orang atau 40,62% yang memberikan tanggapan ragu-ragu, menurut mereka Implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) Tentang Perlindungan Anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan belum dilaksanakan dengan baik secara keseluruhan.. Dengan demikian agar implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) Tentang Perlindungan Anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan. dapat dilaksanakan dengan baik harus memperhatikan faktor - faktor yang mempengaruhinya yaitu : Komunikasi, Sumber daya, Disposisi atau Sikap, Struktur birokrasi.

Kata kunci : Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi atau Sikap, Struktur Birokrasi

PENDAHULUAN

Anak adalah amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa harus kita jaga karena dalam dirinya melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam Undang Undang Dasar 1945, dan konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang hak-hak Anak. Dari sisi kehidupan berbangsa dan bermegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan.

Upaya perlindungan anak perlu dilaksanakan sedini mungkin, yakni sejak dari janin dalam kandungan sampai anak berumur 18 tahun. Bertitik tolak dari konsepsi perlindungan anak yang utuh, menyeluruh, dan komprehensif, undang-undang ini meletakkan kewajiban memberikan perlindungan kepada anak berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

- a. Nondiskriminasi;
- b. Kepentingan yang terbaik bagi anak;
- c. Hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan; dan
- d. Penghargaan terhadap pendapat anak.

(UU No. 23 Tahun 2002, Pasal 2)

Kenyataan yang terjadi di seputar masalah anak ditambah dengan pressure dari issue- issue international tentang masalah anak, maka Indonesia ikut meratifikasi konvensi PBB tentang hak- hak

anak pada tanggal 20 Nopember 1990. dan oleh karenanya harus merealisasi isi konvensi tersebut.

Konsep perlindungan anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan dapat kita lihat dari bunyi undang- undang No. 23 Tahun 2002, pasal 13 ayat 1 (d) : "setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali atau pihak lain manapun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapatkan perlindungan dari perlakuan, kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan.

Dari data yang diperoleh, pada tahun 2005 terdapat 26 kasus tindakan kekerasan, dan sebanyak 15 orang diantaranya menimpa anak di Pekanbaru

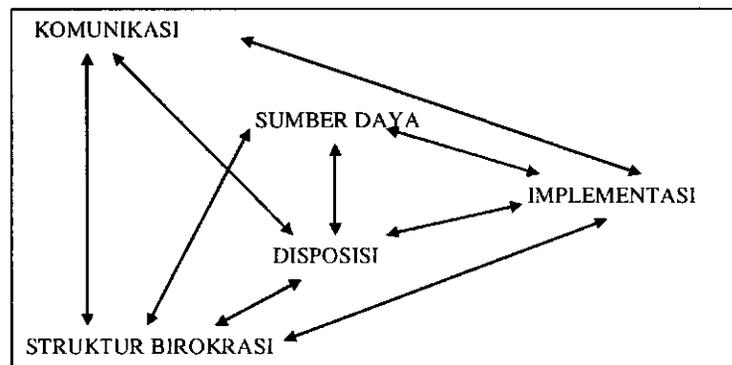
Tabel 1. Daftar Korban Perlakuan Kekejaman, Kekerasan, Dan Penganiayaan Terhadap Anak di Kota Pekanbaru, Tahun 2005

No	Lokasi	Jenis Kekerasan	Jumlah Korban
1	Kec. Rumbai	1 Kasus perkosaan	1
2	Kec. Rumbai Pesisir	1 Kasus perkosaan	1
3	Kec. Bukit Raya	3 kasus sodomi, 2 kasus perkosaan	5
4	Kec. Pekanbaru Kota	1 kasus perkosaan	1
5	Kec. Tampan	1 kasus penganiayaan (KDRT), kasus sodomi, 1 kasus perkosaan	1 3
6	Kec. Sukajadi	1 kasus perkosaan	1
7	Kec. Payung Sekaki	1 kasus penganiayaan (KDRT)	1
8	Kec. Marpoyan	1 kasus sodomi, 1 kasus perkosaan	2
Jumlah			15 orang

Sumber : Badan Kesejahteraan Sosial Prop Riau, 2005

Dengan adanya fenomena diatas, maka dapat kita lihat apakah implementasi UU No. 23 tahun 2002, Pasal 13 ayat (1) d tentang perlindungan anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan telah terlaksana, atau belum sepenuhnya berjalan, atau bahkan tidak terlaksana sama sekali oleh pihak terkait, yang mana pihak yang menangani permasalahan ini adalah Badan Kesejahteraan Sosial Prop Riau selaku badan resmi pemerintah yang menangani permasalahan sosial anak. Mengingat sebenarnya ini merupakan issue publik yang harus disikapi oleh pembuat kebijakan dalam merumuskan kebijakan yang berpihak- pada hak anak- anak. Untuk itu harus diperhatikan faktor yang mempengaruhi implementasi UU No.23 tahun 2002 tersebut.

Dalam pandangannya **George C. Edwards III, 1980**, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : (1) Komunikasi, (2) Sumber Daya, (3) Disposisi, dan (4) Struktur Birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan antara yang satu dengan yang lainnya. Adapun model factor penentu implementasi dapat kita lihat dari gambar dibawah ini:



Gambar 1. Faktor Penentu Implementasi

Sumber : Edward III, 1980 : 148, dalam Budi Winamo

a. Komunikasi

Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan adalah bahwa mereka yang harus mengimplementasikan suatu keputusan mesti tahu apa yang harus mereka kerjakan. Keputusan kebijaksanaan dan peraturan implementasi mesti ditranmisikan kepada personalia yang tepat sebelum bisa diikuti secara alami, komunikasi ini membutuhkan keakuratan data dari komunikasi mesti secara akurat pula diterima oleh para implementor.

b. Sumber Daya

Komando implementasi mungkin ditranmisikan secara akurat, jelas dan konsisten, namun jika para implementor kekurangan sumber daya yang perlu untuk menjalankan suatu kebijakan, maka implementasi tidak akan menjadi efektif.

Sumber daya bisa menjadi suatu faktor kritis didalam mengimplementasikan kebijaksanaan publik. Sumber daya penting meliputi staf dengan jumlah yang cukup dan dengan keterangan yang tepat untuk melakukan tugasnya serta informasinya otoritas, dan fasilitas yang perlu untuk menerjemahkan proposal pada makalah kedalam pemberian pelayanan kebijaksanaan publik.

c. Disposisi/ sikap

Jika para implementor memperhatikan terhadap suatu kebijaksanaan khusus, maka dimungkinkan bagi implementor untuk melakukan sebagaimana yang dimaksudkan bagi para pembuat keputusan. Namun ketika sikap atau perspektif implementor ini berbeda dari para pembuat keputusan, proses mengimplementasikan sebuah kebijakan menjadi secara pasti rumit. Mereka yang mengimplementasikan kebijaksanaan didalam berbagai cara yang independen dari atasan nominalnya yang secara langsung berpartisipasi didalam keputusan kebijaksanaan asli

d. Struktur Birokrasi

Para implementor kebijaksanaan makin tahu apa yang harus dikerjakan dan dimiliki keinginan sumber daya yang cukup untuk melakukannya, namun mereka mungkin masih dicegah didalam implementasi didalam struktur birokrasi, dimana mereka dilayani karakteristik dari birokrasi ini yakni dengan prosedur pengoperasian standar (Standar Operating Procedure/ SOP) serta fragmentasi..

Konsep tentang pentingnya melindungi anak sebenarnya telah sejak lama diajarkan oleh Rasulullah. Nabi Muhammad SAW mengatakan : " Bukan termasuk umatku orang yang tidak menghormati orang tua, dan tidak menyayangi anak kecil"

"Barang siapa yang mendapat ujian atau menderita karena mengurus anak anaknya, kemudian mereka berbuat baik kepada mereka (anak- anaknya), maka anak-anak nya akan menjadi penghalang baginya dari siksa mereka." (HR. At- Tharmizi) dikutip Jalaludin Rahmat, 1991, dalam Yulida Arianti.

Hadist Nabi ini dibenarkan oleh Gorry martin dan Grayson orborn, dalam bukunya yang berjudul *Psychology Adjustmant and Everyday Living* (1989) . ' semua orang dapat untuk melakukan apa saja, dan tidak terkecuali anak- anak". Secara istilah tindakan mendukung ini adalah kata halus dari peneguhan positif. Peneguhan yang paling berarti untuk manusia. terutama anak- anak adalah peneguhan sosial. (Jalaludin Rahmat 1991, dalam Yulida Arianti).

Kewajiban melindungi anak telah dirumuskan oleh banyak perundang-undangan, dengan tujuan agar anak tidak menjadi korban, baik korban kekerasan, penganiayaan, atau eksploitasi. Menurut Gosita (1993), yang dimaksud dengan menjadi korban adalah seseorang menderita kerugian (mental, fisik, sosial), oleh sebab tindakan yang aktif atau pasif orang lain atau kelompok (swasta atau

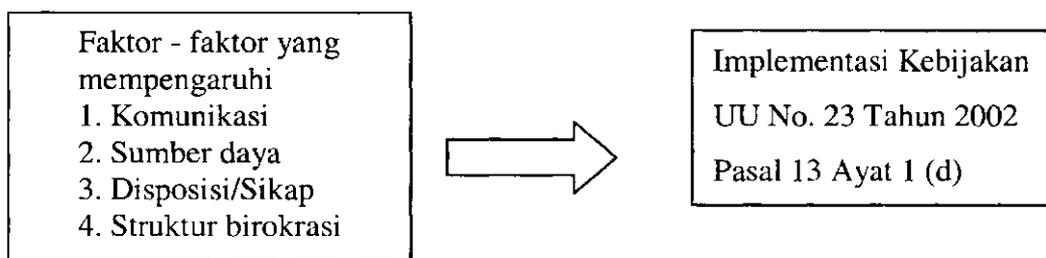
pemerintah), baik secara langsung maupun tidak langsung.

Menurut **Krisnawati** (2005) kekerasan adalah sesuatu kekuatan tertentu yang sifatnya keras dan mengandung paksaan/ kekejaman baik secara fisik, mental baik langsung atau tidak.

Tindakan secara langsung yakni meliputi:

1. Anak secara langsung menerima perlakuan fisik sehingga anak menjadi korban
2. Tindakan yang tidak sesuai dengan hak asasi yang mengakibatkan kerugian fisik, mental, dan sosial
3. Tindakan yang bertentangan dengan prinsip perlindungan anak

Kekerasan tidak langsung yakni anak secara psikis menjadi terganggu akibat kesaksian dari kekerasan seseorang terhadap orang lain melalui massa media. Sedangkan kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah :



Gambar 2. Kerangka Pemikiran Dalam Penelitian

Dari gambaran tersebut diatas, maka dapat dikemukakan permasalahan yang dianggap penting dalam penelitian ini, yaitu

1. Bagaimana implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) tentang perlindungan anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan dan penganiayaan.
2. Faktor- faktor apa saja yang menjadi penghambat dari implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) tentang perlindungan anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan dan penganiayaan.

Sesuai dengan penjelasan pada latar belakang dan perumusan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d), tentang perlindungan anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan
2. Mengungkapkan faktor- faktor apa saja yang mempengaruhi terhambatnya implementasi kebijakan UU No. 23 tahun 2002, pasal 13 ayat 1 (d) tentang perlindungan anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan pada Badan Kesejahteraan Sosial Propinsi Riau, yang berada di Kota Pekanbaru. Waktu penelitian dilakukan akhir Bulan Februari hingga akhir Bulan Juli 2006. Populasi adalah pegawai Badan Kesejahteraan Sosial Propinsi Riau Bidang Pelayanan dan Bantuan Sosial dan masyarakat (korban perlakuan kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan) sehingga sampel penelitian ini adalah sebanyak 32 orang. Sedangkan rincian populasi adalah pegawai Badan

Kesejahteraan Sosial Propinsi Riau sebanyak 109 orang, mengingat jumlahnya besar maka dengan sistematika random sampling (pengambilan sampel secara acak) dari jumlah keseluruhan populasi yang ada sehingga diperoleh sampel sebanyak 17 orang dengan penetapan persentase pengambilan sampel 18 %. Kemudian untuk populasi masyarakat (korban perlakuan kekejaman, kekerasan dan penganiayaan) sebanyak 15 orang dengan menggunakan metode sensus. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah :wawancara terpimpin, observasi, angket (questioner), sedangkan metode yang digunakan adalah survey dengan cara deskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1.Komunikasi

Tabel 2. Tanggapan Responden Terhadap Komunikasi

No	Tanggapan Responden	Jumlah (orang)	Presentase (%)
1	Sangat setuju	6	18,75 %
2	Setuju	8	25 %
3	Ragu-ragu	13	40,63 %
4	Tidak setuju	4	12,50 %
5	Sangat tidak setuju	1	3,12 %
Jumlah		32	100 %

Berdasarkan tabel 2 diatas, tanggapan responden terhadap pertanyaan faktor - faktor yang mempengaruhi kebijakan dari indikator komunikasi yang dilihat dari 6 item pertanyaan dapat dijelaskan sebagai berikut : 18,75% responden menyatakan sangat setuju dan 25% responden menyatakan setuju, sedangkan 40,63% responden menyatakan ragu-ragu, kemudian 12,50% responden menyatakan tidak setuju dan 3,12% responden menyatakan sangat tidak setuju.

2. Sumber Daya

Tabel 3. Tanggapan Responden Terhadap Sumber Daya

No	Tanggapan Resoponden	Jumlah (orang)	Presentase (%)
1	Sangat setuju	8	25 %
2	Setuju	6	18,75 %
3	Ragu-ragu	12	37,5 %
4	Tidak setuju	4	12,5 %
5	Sangat tidak setuju	2	6,25 %
Jumlah		32	100 %

Berdasarkan tabel 3 diatas, tanggapan responden terhadap pertanyaan alokasi sumber daya yang meliputi 4 pertanyaan,dapat dijelaskan sebagai berikut : 25% responden menyatakan sangat setuju, 18,75% responden menyatakan setuju, 37,5% responden menyatakan ragu-ragu, 12,5% responden menyatakan tidak setuju dan 6,25% responden menyatakan sangat tidak setuju.

3. Disposisi

Tabel 4. Tanggapan Responden Terhadap Disposisi

No	Tanggapan Responden'	Jumlah (orang)	Presentase (%)
1	Sangat setuju	6	18,75 %
2	Setuju	9	28,13 %
3	Ragu-ragu	14	43,75 %
4	Tidak setuju	2	6,25 %
5	Sangat tidak setuju	1	3,12 %
Jumlah		32	100 %

Berdasarkan tabel 4 diatas, tanggapan responden terhadap pertanyaan kesesuaian prosedur dengan alokasi sumber daya yang meliputi kemampuan petugas (pegawai) dukungan sarana dan prasarana serta biaya yang diperlukan dapat dijelaskan sebagai berikut : 18,75% responden menyatakan sangat setuju, 28,13% responden menyatakan setuju, 43,75% responden menyatakan ragu-ragu, 6,25% responden menyatakan tidak setuju dan 3,12% responden menyatakan sangat tidak setuju.

4. Struktur Birokrasi

Tabel 5. Tanggapan Responden Terhadap Struktur Birokrasi

No	Tanggapan Responden	Jumlah (orang)	Presentase(%)
1	Sangat setuju	5	15,63 %
2	Setuju	7	21,87 %
3	Ragu-ragu	15	46,87 %
4	Tidak setuju	3	9,38 %
5	Sangat tidak setuju	2	6,25 %
Jumlah		32	100 %

Berdasarkan tabel 5 diatas, tanggapan responden terhadap pertanyaan struktur birokrasi yang meliputi 4 item pertanyaan dapat dijelaskan sebagai berikut : 15,63% responden menyatakan sangat setuju, 21,87% responden menyatakan setuju, 46,87% responden menyatakan ragu-ragu, 9,38% responden menyatakan tidak setuju, 6,25% responden menyatakan sangat tidak setuju.

Selanjutnya penulis uraikan rekapitulasi tanggapan responden yang didapat dari rata-rata penjumlahan dari setiap indikator.

Tabel 6. Rekapitulasi Tanggapan Responden

NO	INDIKATOR	KATEGORI TANGGAPAN					JUMLAH
		SS	S	RR	TS	STS	
1	Komunikasi	6 (18,75)	8 (25)	13 (40,63)	4 (12,50)	1 (3,12)	32 (100)
2	Sumber Daya	8 (25)	6 (18,75)	12 (37,50)	4 (12,50)	2 (6,25)	32 (100)
3	Disposisi	6 (18,75)	9 (28,13)	14 (43,75)	2 (6,25)	1 (3,12)	32 (100)
4	Struktur Birokrasi	5 (15,63)	7 (21,87)	15 (46,87)	3 (9,38)	2 (6,25)	32 (100)
Jumlah		25	30	54	13	6	128
Rata-rata		6	8	13	3	2	32
Presentase		(18,75)	(25)	(40,62)	(9,38)	(6,25)	(100)

Sumber Data : Data olahan tahun 2006

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan, secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa dari 32 orang responden terdapat 13 orang atau 40,62% yang memberikan tanggapan ragu-ragu karena menurut mereka Implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) Tentang Perlindungan Anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan belum dilaksanakan dengan baik secara keseluruhan. Hal ini membuktikan juga bahwa belum terlaksananya komunikasi yang baik dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, kemudian sumber daya yang akan melaksanakan kebijakan tersebut juga masih belum menjalankan fungsinya dengan baik karena keterbatasan sumber daya dan informasi yang ada masih kurang, juga sarana pendukung seperti transportasi masih kurang dalam proses pelaksanaan sosialisasi ke daerah pelosok di kecamatan yang ada di Kota Pekanbaru. Selain itu pada persoalan disposisi masih kurangnya komitmen, dan pemahaman yang sama, sikap jujur, serta pengawasan agar tidak terjadi konflik dalam diri para implementor. Pelaksanaan kebijakan dilihat dari struktur birokrasi masih belum adanya prosedur operasi yang standar, kemudian masih terdapat birokrasi yang berbelit - belit dan rumit, serta koordinasi dengan pihak terkait juga masih belum terjalin dengan baik, dan belum sepenuhnya timbul rasa tanggung jawab dan mengikuti prosedur yang ada dalam diri para implementor dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian agar implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) Tentang Perlindungan Anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan. dapat dilaksanakan dengan baik harus memperhatikan faktor - faktor yang mempengaruhinya.

SIMPULAN

1. Implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) Tentang Perlindungan Anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan belum dilaksanakan dengan baik secara keseluruhan oleh Badan Kesejahteraan Sosial Prop. Riau khususnya pelaksanaan sosialisasi kebijakan melalui koordinasi dengan instansi terkait dan penanganan kasus - kasus yang terjadi pada anak - anak, hal ini dilihat dari masih terdapatnya kasus - kasus kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan yang terjadi pada anak di kota Pekanbaru
2. Faktor - faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) Tentang Perlindungan Anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan yang dilihat dari 4 faktor yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sangat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut, dimana rata-rata tanggapan responden terhadap pertanyaan yang diajukan, banyak yang menyatakan ragu-ragu yaitu sebanyak 40,63 %
3. Masih belum dilaksanakannya secara baik koordinasi dengan instansi terkait, serta pengawasan yang baik pada implementasi kebijakan UU No. 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) Tentang Perlindungan Anak dari perlakuan kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan di Pekanbaru oleh Badan Kesejahteraan Sosial Prop. Riau.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin., 2004. *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Black, James, P. dan Dean J. Champion., 1992, *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, PT. Eresco, Bandung.
- Dunn, William., 2003. *Analisa Kebijaksanaan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: UGM Press.
- Gosita, Arif., 1998. *Masalah Korban Kejahatan*. Jakarta : Akademika Pressindo
- Hariyoso, 2002, *Pembaruan Birokrasi dan Kebijakan Publik*, Peradaban, Jakarta.

- Irawan, Prasetya., 2002, *Logika dan Prosedur Penelitian*, STIA LAN PRESS, Jakarta.
- Krisnawati, Emiliana., 2005. *Aspek Hukum Perlindungan Anak*, CV. Utomo, Bandung
- Masri Singaribun., 1997. *Metode Penelitian Survey*. LP3ES, Jakarta.
- Salusi, J., 2003, *Pengambilan Keputusan Strategik*, Grasindo, Jakarta.
- Sugiyono, 2002. *Metode Penelitian Sosial*, Alfabeta, Bandung :
- Winarno, Budi., 2004. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Yulida Arianti, 2005. Sosialisasi UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. BPPM Prov. Riau
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak