

## Penerapan Kewenangan Diskresi Kepolisian dalam Pemenuhan Hak Anak Berhadapan dengan Hukum

### *The Application of Police Discretion Authority in Fulfilling Children's Rights Facing against the Law*

Endro Winarno,<sup>1</sup> Muhadjir M. Darwin,<sup>2</sup> Warsito Utomo,<sup>3</sup> Supra Wimbarti,<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Doktor Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM;

<sup>2</sup>Guru Besar Manajemen Kebijakan, Program Doktor Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM;

<sup>3</sup>Guru Besar Ilmu Administrasi Negara, Program Doktor Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM;

<sup>4</sup>Dekan dan Staf Pengajar Psikologi Sumber Daya Manusia, Fakultas Psikologi UGM.

Diterima 11 Agustus 2015, direvisi 19 Agustus 2015, disetujui 30 Agustus 2015.

#### **Abstract**

*Police as a country agent that most strategically as a distinctive direction in children handling in facing laws. This puts the police personnel in a dilemma between the will to be responsive towards site specific needs and that of the will to make sure that they are able to make and carry out the decision correctly based on valid existing policy. This research is trying to reveal police personnel awareness in managing that dilemma, mainly in the context of understanding and tendency of addressing on the principles of protecting children with factors as a ground in making and carrying out discretionary, interpretative, responsive decision in children case investigation. This study applies case study method through observation and interviews to some crime cases investigators that are involving suspected children in Sleman District Police area. This research reveals the understanding towards the principles of protecting children as a ground in addressing the decision making, has eventually not been widely possessed by police investigators. This issue is reflected on the preference domination either on the children protection principles on the handling way or that of its decision making in investigation of children cases. Bureaucratic preference and rule driven that orient to career safety assurance and career development are rational choices that base every decision making. This condition becomes one of the factors that make the low level of competency of Bureau personnels and its low bureaucracy conduciveness on the possibility of applying the police's discretion competency to prioritize the principles of the best interests of the child before involving the society in decision making. The research recommends integral approach in between criminal policy and social defence policy application to support social welfare policy that implicating on the use of criminal law process as the last alternative, because it has subsidiary function, that can be used if other alternatives lack of satesfying result. But if it must be used, it should be oriented to protection, sheltering and public service. On this context, police is able to unite two doctrins through different stress in balance, namely a strong hand of society with a soft hand of society.*

**Keywords:** *Decision making; Police Authority Discretion; Children Rights*

#### **Abstrak**

Polisi merupakan agen negara yang sangat strategis penentu arah penanganan anak yang berhadapan dengan hukum. Hal ini memposisikannya pada situasi dilematis antara keinginan responsif terhadap kebutuhan lapangan dengan kepastian untuk dapat membuat dan melaksanakan keputusan berdasarkan kebijakan yang berlaku. Penelitian ini mengungkap produk kesadaran polisi dalam memenej situasi dilematis tersebut, terutama menyangkut pemahaman dan penyikapan beserta faktor-faktor yang mendasari kemampuan membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner dalam penyidikan perkara anak. Penelitian ini menerapkan metode Studi Kasus melalui pengamatan dan wawancara terhadap pelaku penyidikan kasus kriminal anak di wilayah kerja Polres Sleman. Pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak sebagai dasar penyikapan dalam pembuatan keputusan ternyata belum dimiliki secara merata oleh penyidik perkara anak. Ikhwal ini tercermin dari dominasi preferensi selain perlindungan anak dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan. Preferensi birokratis dan *rule driven* yang berorientasi pada keterjaminan keamanan dan kemajuan karir merupakan pilihan rasional dalam setiap pembuatan keputusan. Kenyataan ini mewarnai rendahnya kondusivitas birokrasi terhadap penerapan diskresi bagi *the principle of the best interests of the child* sebelum pelibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan. Penelitian ini merekomendasikan penerapan pendekatan integral antara *criminal policy* dengan *social defence policy* untuk mendukung *social welfare policy* yang berimplikasi hukum acara pidana sebagai alternatif terakhir, yakni digunakan apabila

upaya lain kurang membawa hasil memuaskan. Apabila hukum acara pidana terpaksa digunakan, hendaknya diarahkan pada terciptanya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat. Kepolisian diharapkan mampu memadukan dua doktrin dengan tekanan berbeda secara seimbang, yakni antara *a strong hand of society* dengan *a soft hand of society*.

**Kata kunci: Pembuatan Keputusan; Kewenangan Diskresi Kepolisian; Hak Anak**

## A. Pendahuluan

Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI menunjukkan bahwa hingga akhir tahun 2008 tercatat sebanyak 78.453 anak atau rata-rata hampir 2.400 anak untuk setiap propinsi terlibat dalam tindak kriminal yang membawanya berhadapan dengan aparat penegak hukum. Dari jumlah itu, 35.599 anak (45,3%) telah menjalani sidang dan menerima vonis sebagai Anak Didik Pemasyarakatan yang harus tetap bermukim di lembaga pemasyarakatan, sedang 42.854 anak (54,7%) lainnya tengah menjalani proses penyidikan dan untuk sementara waktu dititipkan sebagai tahanan, baik di Polres maupun Polsek di berbagai wilayah. Bahkan hingga pertengahan tahun 2011, Komisi Nasional Perlindungan Anak juga mengungkap fakta yang sangat mencengangkan, yakni lebih dari 90% kasus perkara anak yang telah disidik, diakhiri jatuhnya vonis berupa pidana kurungan.

Meuwese, *et al* (2003) dalam penelitiannya di 22 negara mengungkapkan bahwa pada tahun 2002, menurut perkiraan global, setidaknya terdapat Satu Juta anak di seluruh dunia tengah kehilangan kemerdekaan mereka, karena harus mendekam di penjara. Dari Albania, Amerika Serikat, Argentina, Belanda, Bulgaria, Burundi, Kanada, Philippina, Ghana, Indonesia, Inggris, Jerman, Kenya, Kosta Rika, Kyrgyzstan, Mauritius, Pakistan, Palestina, Rumania, Spanyol, Tanzania, dan Ukraina dilaporkan bahwa variasi proporsi jumlah anak yang mendekam di penjara untuk masing-masing negara berkisar antara 0,5% hingga 30% dari populasi penghuni penjara. Pemenjaraan anak di beberapa negara ini merupakan *bad practices* karena merampas hak anak berupa tindak kekerasan dan diskriminasi disaat masa pertumbuhan dan perkembangannya. Kajian ini juga mengungkap, bahwa anak

yang mendekam di penjara harus menjadi korban akut diskriminasi sosial, berupa penolakan masyarakat terhadap hak-hak sosial, ekonomi, politik, dan budaya sipil mereka. Penelitian tersebut merekomendasikan agar setiap negara meningkatkan perhatiannya kepada anak yang berhadapan dengan hukum dan sedapat mungkin menghindarkan mereka dari segala bentuk perampasan kebebasan berupa penahanan dan pemenjaraan.

Himbauan ini direspon beberapa negara, tercermin dari hasil serangkaian penelitian yang dilakukan *United Nations Children's Fund (UNICEF)*, *the Inter-Agency Coordination Panel of Juvenile Justice*, dan *the Inter Parliamentary Union* di Philippina, Swiss, Norwegia, USA, Austria, Nikaragua, dan Inggris (2004); Kamboja (2005); Tajikistan (2006); India, Nepal, Pakistan, Bhutan, Bangladesh, Srilanka, dan Maladewa (2007); Perancis, Inggris, Wales, Belgia, Belanda, Jerman, Norwegia, Swiss, Canada, Argentina, Brazil, Afghanistan, dan Kenya (2008). Sebagian besar negara tersebut telah melakukan reformasi kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum melalui penerapan berbagai bentuk *legal support; alternative sanctions; capacity building and training; public awareness and advocacy*; serta *monitoring and reporting*. Penerapan kebijakan ini menjadi *good practices* karena lebih menjamin terpenuhinya hak-hak anak sekaligus melindungi mereka dari tindak-tindak kekerasan dan diskriminasi, tanpa mengurangi maknanya sebagai penanganan pelaku tindak kriminal.

Kasus kriminal yang melibatkan anak-anak sebagai pelaku merupakan fenomena menarik, mengingat anak adalah individu yang sedang mengalami pertumbuhan dan perkembangan, baik fisik, psikis, maupun sosial. Pertumbuhan dan perkembangan setiap anak mencerminkan

kondisi belum matangnya organisma, baik secara kognitif, emosi, maupun sosial; tidak terkecuali menyangkut struktur intelektual pada diri mereka yang selalu digunakan untuk memahami sesuatu yang dilihat, dirasakan, dan dialami. Anak-anak sebagai pelaku penyimpangan perilaku tetap harus mendapatkan hak-haknya. Perlakuan terhadap anak perlu dibedakan, karena saat itu darah, tubuh, dan jiwa mereka sedang mengalami perkembangan, sehingga yang bersangkutan senantiasa dalam kondisi labil. Semua itu diarahkan untuk mengedepankan prinsip kepentingan terbaik bagi anak.

Kepolisian merupakan institusi formal representasi negara yang pertama kali harus dihadapi anak yang dituduh telah melakukan tindak pidana ketika harus bersentuhan dengan Sistem Peradilan Pidana Anak. Pihak kepolisian berwenang melakukan penyelidikan, penangkapan, penyidikan, dan penahanan, namun *the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules)* yang telah ditetapkan berlaku di Indonesia melalui Keppres Nomor 36 Tahun 1990 menggariskan bahwa pihak kepolisian juga mempunyai kewenangan diskresi untuk meneruskan, tidak meneruskan, atau mengalihkan (*diversion*) perkara pidana anak, agar tersangka anak tidak perlu terampas haknya, baik untuk hidup, tumbuh dan berkembang, mendapat perlindungan, dan berpartisipasi; serta tidak perlu menjalani pengadilan formal. Namun kewenangan ini tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, bahkan dalam peraturan ini juga tidak diketemukan ketentuan yang secara eksplisit mengatur tindakan spesifik serta metode penanganan anak yang berhadapan dengan hukum.

Dalam konteks Pendekatan Berbasis Hak (*Rights Based Approach*), anak yang berhadapan dengan hukum merupakan Pemegang Hak (*Rights Holders*) yang hak-haknya harus dihormati, dilindungi, dan dipenuhi negara beserta agen-agensinya selaku Pelaksana Kewajiban (*Duty Bearers*) (Ljungman, 2004). Polisi merupakan salah satu agen negara pada garda terdepan

(*Street-Level Bureaucrats*) yang berperan sangat strategis sebagai “penentu arah” atas perlakuan terhadap anak yang berhadapan dengan hukum. Kenyataan ini memosisikan polisi pada situasi dilematis antara keinginan untuk responsif terhadap kebutuhan lapangan dengan keinginan untuk memastikan agar dapat membuat dan melaksanakan keputusan secara benar berdasarkan kebijakan yang berlaku.

Mengacu pada pemikiran Lipsky (1980), polisi harus mampu membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner, terkait dengan variasi kebutuhan spesifik lapangan atas dasar pemahaman komprehensif mengenai prinsip-prinsip perlindungan anak yang berhadapan dengan hukum. Bagaimana pemahaman, kemampuan, dan faktor-faktor yang mendasari kemampuan polisi sebagai pelaksana kewajiban pada garda terdepan (*Street-Level Duty Bearers*) dalam membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner terkait penyidikan perkara anak? Kemampuan ini merupakan esensi kebijakan proaktif dalam pemenuhan hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum yang sangat menarik untuk dikaji secara komprehensif melalui suatu bentuk penelitian.

## **B. Penggunaan Metode Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah terungkapnya pemahaman, kemampuan beserta faktor-faktor yang mendasari kemampuan kepolisian dalam membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner terkait penyidikan perkara anak. Untuk mencapai tujuan tersebut, kajian ini menerapkan Studi Kasus terhadap penyidikan perkara anak di wilayah kerja Polres Sleman sebagai salah satu wilayah dengan perkembangan jumlah anak yang berhadapan dengan hukum tertinggi di wilayah kerja Polda Daerah Istimewa Yogyakarta antara tahun 2009 hingga 2013. Kasus tindak kriminal yang dilakukan anak dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni pelanggaran (*abuse*) dan kejahatan (*crime*). Kajian ini fokus pada kejahatan (*crime*) yang lebih membutuhkan pemahaman

polisi mengenai prinsip perlindungan anak dan kemampuan dalam membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner dibandingkan dengan penanganan pelanggaran (*abuse*). Penelitian ini menelaah tiga kasus tindak kejahatan anak di wilayah kerja Polres Sleman sebagai *entry point*, antara lain kasus Perampasan, Pemerkosaan, Pembunuhan, dan Pembakaran Siswi SMK YPKK Maguwoharjo; kasus Pemerkosaan Siswi Binaan Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta; dan kasus Pembunuhan Siswi SMP 3 Depok Sleman.

Untuk keperluan pengumpulan dan validasi data ditentukan sejumlah sumber data atau informan, yakni aktor (*stakeholders* atau pejabat pada lembaga pemerintah atau pada kelompok tertentu) yang terlibat langsung dalam proses penyidikan perkara anak, khususnya terkait dengan tiga kasus yang menjadi pokok bahasan dalam kajian ini, antara lain Staf Direktorat Reserse dan Kriminal Polda DIY, Unsur Pimpinan Polres Sleman, Staf Satuan Reserse dan Kriminal Polres Sleman, Kepala Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Polres Sleman, Staf Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Polres Sleman, Kepala Seksi Perlindungan Anak Dinas Sosial DIY, Staf Seksi Perlindungan Anak Dinas Sosial DIY, Mantan Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial Panti Sosial Bina Remaja (PSBR) Dinas Sosial DIY, Pengelola Rumah Sosial Perlindungan Anak Dinas Sosial DIY, Pengelola Lembaga Perlindungan Anak DIY, Pekerja Sosial Pendamping Anak yang Berhadapan dengan Hukum, dan Pengacara Anak yang Berhadapan dengan Hukum, serta Anak yang Berhadapan dengan Hukum.

Untuk mendapatkan informasi komprehensif, dalam pelaksanaan penelitian ini digunakan metode Pengamatan (*Observation*) yang menekankan pada logika penemuan (*logic of discovery*) terhadap apa yang dikatakan oleh seseorang, bagaimana orang tersebut berperilaku, dan berbagai artefak yang digunakan. Obyek yang diamati tidak hanya individu atau seseorang, namun dapat berupa kondisi lingkungan kasus atau kelompok orang yang sedang melakukan kegiatan terkait dengan unit analisis, dan

operasionalisasi suatu peralatan. Studi ini juga menggunakan metode Wawancara Mendalam (*in-depth Interview*) tidak terstruktur untuk menunjang pengamatan, karena lebih mampu menjelajah susunan pikiran informan. Hal ini selaras dengan perspektif *interaksionisme simbolik*, karena memungkinkan informan mendefinisikan dirinya beserta lingkungan, tidak sekadar menjawab pertanyaan peneliti. Pengumpulan data dalam studi ini memanfaatkan *Human Instrument*, yang dalam hal ini peneliti sendiri untuk memenuhi pertimbangan dalam menunjang konsistensi analisis data, di samping untuk menopang kerapatan dalam penginterpretasiannya.

Strategi analisis yang digunakan dalam Studi Kasus ini, mengacu pemikiran Stake (2005) adalah sebagai berikut. Tahap Pertama Pengumpulan Kategori, yakni mencari kumpulan dari contoh data sambil berharap menemukan makna yang relevan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Data yang terkumpul diinventarisasi dan dikelompokkan untuk menemukan berbagai indikasi khusus berkenaan dengan kausa beserta predisposisi. Tahap Kedua adalah Interpretasi Langsung, yakni pemaknaan terhadap contoh kasus atau penarikan data yang terpisah untuk ditempatkan kembali secara bersama agar lebih bermakna. Data yang telah dikelompokkan kemudian dikaitkan dengan lainnya untuk diinterpretasikan berdasarkan perspektif informan. Tahap Ketiga adalah Pembentukan Pola, yakni pencarian kesepadanan antara dua atau lebih kategori. Sedang tahap Keempat adalah Pengembangan Generalisasi Naturalistik berdasarkan analisis data terhadap kemungkinan penerapan pada sebuah populasi kasus menggunakan pendekatan kualitatif secara induktif, yakni penarikan kesimpulan umum yang didasarkan sejumlah kesimpulan khusus. Penarikan kesimpulan ini dilakukan melalui pendekatan dialogis antara data empirik dengan hasil kajian pustaka. Keabsahan data dijamin melalui upaya verifikasi ekstensif (*check, recheck, dan cross-check*) berupa konfirmasi langsung mengenai

kondisi data yang telah diorganisasikan peneliti kepada sumber data (Triangulasi Informasi).

### **C. Kemampuan Polisi dalam Penerapan Kewenangan Diskresi dalam Penyidikan Perkara Anak**

Kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum merupakan salah satu sub sistem dari sistem kebijakan sosial untuk mencapai kesejahteraan sosial dan perlindungan sosial. Kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum juga merupakan sub sistem dari sistem kebijakan penanggulangan tindak kejahatan dalam mewujudkan perlindungan sosial, demikian menurut Nawawi Arief (2007). Kebijakan penanggulangan tindak kejahatan mengenal dua model penanganan pelaku, yakni Kebijakan Penal dan Kebijakan Non Penal. Kebijakan Penal atau melalui jalur hukum pidana cenderung merugikan anak, karena membekaskan stigma pada anak. Dalam Kebijakan Penal, seorang anak terpaksa harus berhadapan dengan proses yang panjang, mulai dari penyidikan oleh polisi, penuntutan oleh jaksa, penyidikan oleh hakim, hingga penahanan di rumah tahanan. Kondisi tersebut dapat memberikan tekanan, baik fisik maupun mental bagi anak, diantaranya adalah pengalaman kekerasan; perlakuan salah selama dalam proses peradilan, baik bagi pelaku, korban maupun saksi; stigmatisasi bagi pelaku, serta kemungkinan terulangnya perbuatan kriminal oleh pelaku (Kusumaningrum, 2004). Sedangkan Kebijakan Non Penal adalah model kebijakan penanganan pelaku tindak kriminal tanpa melalui jalur hukum pidana (*out of court*). Kebijakan Non Penal dapat berupa penerapan kewenangan diskresi atau diversifikasi. Menurut Graveson, seperti dikutip Kusumaningrum (2004), penerapan diskresi dan diversifikasi telah diakui secara internasional sebagai salah satu cara terbaik dan paling efektif dalam penanganan anak yang berhadapan dengan hukum.

Kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum di Indonesia, yakni Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak yang telah diperbaharui dengan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dianggap tidak ramah anak, karena masih berorientasi pada penyidikan (pasal 26 sampai dengan pasal 29), penangkapan dan penahanan (pasal 30 hingga pasal 40), penuntutan (pasal 41 dan pasal 42), pemeriksaan di sidang pengadilan (pasal 43 hingga pasal 62), serta pemidanaan (pasal 69 hingga pasal 81), kendati mewajibkan penggunaan pendekatan Keadilan Restoratif dan penerapan Diversi sebagai pilihan utama (pasal 5 dan pasal 7). Hal ini menyiratkan bahwa karakter spesifik berupa kerentanan dan kerawanan pada setiap anak pada masa pertumbuhan dan perkembangan mereka belum digunakan secara maksimal sebagai bahan pertimbangan dalam formulasi dan penerapannya.

Mengacu pendapat Lipsky (1980), aparat polisi merupakan salah satu birokrat pelaksana pada garda terdepan (*Street-Level Bureaucrats*) yang bertugas memastikan setiap kebijakan dapat dilaksanakan secara benar. Polisi memiliki peran sangat penting dalam memberikan pelayanan publik, karena mempunyai kesempatan berinteraksi secara langsung dengan warga masyarakat. Tuntutan bagi keberhasilan pelaksanaan tugas mereka membutuhkan kapasitas ganda, yakni kemampuan menafsirkan kebijakan secara benar disertai kemampuan memenuhi kebutuhan spesifik lapangan. Karakteristik tugas yang kental dengan berbagai gaya eksternal ini memerlukan sensitivitas dan fleksibilitas atas berbagai pertimbangan, meliputi belas-kasih, kejujuran, dan keadilan. Sementara kebutuhan lingkungan kerja yang senantiasa berubah disertai tuntutan untuk tetap mempertahankan legitimasi kewenangan yang tersisa, responsif, dan fleksibel mensyaratkan kepemilikan keleluasaan yang memadai untuk membuat dan melaksanakan suatu keputusan.

Aparat kepolisian dalam kapasitasnya sebagai *Street-Level Duty Bearers* harus senantiasa menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum sebagai pemegang hak (*Rights Holders*), kendati telah terbukti melakukan tindak kriminal. Keber-

dayaan aparat polisi selaku *stakeholders* kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum di Indonesia tercermin pada kemampuan dalam membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner atas dasar pemahaman mengenai prinsip-prinsip perlindungan anak. Aparat polisi dihadapkan pada dua pilihan model penanganan pelaku tindak kejahatan, yakni Kebijakan Penal atau Kebijakan Non Penal. Alternatif mana dan bagaimana polisi akan memilihnya dalam penyidikan perkara anak, tentu saja akan didasarkan pada sejumlah konsep dan situasi tertentu sebagai preferensi.

Simon (1947) mengemukakan bahwa keputusan dapat dibedakan menjadi 2 jenis, yakni Keputusan Terprogram dan Keputusan Tidak Terprogram. Keputusan Terprogram adalah keputusan yang diputuskan secara berulang, sehingga prosedur beserta mekanisme pembuatannya dapat dipersiapkan untuk mencari alternatif pilihan terbaik. Sebaliknya, Keputusan Tidak Terprogram adalah keputusan yang dibuat tidak secara berulang. Anderson (1969) mengemukakan pembuatan keputusan dalam tiga bentuk, antara lain Rasional Komprehensif, Inkremental, dan Pengamatan Campuran (*Mixed-Scanning*). Allison (1971) menawarkan tiga perspektif yang berbeda untuk memahami proses pembuatan keputusan, antara lain *The Rational Actor Model*, *The Organizational Behavior Model*, dan *The Governmental Politics Model*. Sedangkan Parsons (2006) mengategorikan pembuatan keputusan dalam lima pendekatan, antara lain Kekuasaan, Rasionalitas, Pilihan Publik, Institusional, serta Informasional dan Psikologis.

Dalam perspektif lain, Coleman (1990) menyatakan bahwa tindakan individu mengarah kepada suatu tujuan yang ditentukan nilai atau preferensi. Karenanya Coleman melihat manusia adalah *homo economicus*, yakni cenderung memilih tindakan yang mampu memaksimalkan kegunaan atau memuaskan kebutuhan mereka, daripada *homo sosiologicus*, yang berorientasi pada sosialisasi dan keserasian antarindividu. Seorang polisi akan mengarahkan keputusannya pada kebijakan penal atau non penal dalam pe-

nanganan anak yang berhadapan dengan hukum, tergantung kemampuan dari setiap pilihan untuk memaksimalkan kegunaan atau memuaskan kebutuhannya. Kenyataan ini sangat terkait dengan dua pemaksa utama atas tindakan petugas polisi, yakni keterbatasan sumber dan lembaga sosial (Ritzer dan Goodman, 2007). Bagi aparat polisi yang memiliki sumberdaya besar, pencapaian tujuan mungkin akan relatif mudah. Tetapi bagi aparat polisi yang memiliki sumberdaya terbatas, pencapaian tujuan mungkin akan sukar atau mustahil. Seorang polisi mungkin memilih untuk tidak mengejar tujuan yang bernilai sangat tinggi apabila sumberdayanya kurang memadai, atau peluang untuk mencapai tujuan itu dapat mengancam peluang lain untuk mencapai tujuan berikutnya yang lebih bernilai. Pada sisi lain, aparat polisi biasanya juga merasakan tindakannya dikontrol aturan instansinya.

Menurut prinsip *equality before the law*, setiap orang semestinya mendapatkan perlakuan sama di muka hukum, namun berkenaan dengan perkara anak yang mengacu pada prinsip perlindungan anak, tentu kurang bijaksana apabila perlakuan terhadap anak disamakan dengan orang dewasa, karena secara fisik, psikis, dan sosial; kondisi anak relatif lebih labil dibandingkan dengan orang dewasa. Hal ini menunjukkan bahwa UU Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, bahkan UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak sebagai acuan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum di Indonesia dianggap kurang bermanfaat bagi anak sebagai kelompok sasaran. Sementara efektivitas suatu kebijakan tidak terlepas dari nilai atau kemanfaatan kebijakan tersebut disertai dukungan dan keberdayaan *stakeholders* (Dye, 1987). Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimanakah kondisi dukungan dan keberdayaan *stakeholders* kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum di Indonesia?, terutama yang berada pada garda terdepan, yakni kepolisian. Dalam penelitian ini keberdayaan polisi dalam penanganan anak yang berhadapan dengan hukum dikaji melalui *entry point* berupa sejumlah kasus berikut.

### 1. **Penyidikan Kasus Perampasan, Pemerksaan, Pembunuhan, dan Pembakaran Siswi SMK YPKK Maguwoharjo Depok Sleman**

Berdasarkan keputusan unsur pimpinan Polres Sleman, mengingat kasus ini termasuk jenis kejahatan keras dan kejam yang melibatkan tersangka dewasa, maka tugas penyidikannya diserahkan kepada Unit Kejahatan dengan Kekerasan (Jatanras) di lingkungan Satuan Reserse dan Kriminal Polres Sleman, tidak terkecuali terhadap BG (17 tahun), AR (17 tahun), dan SPR (17 tahun). Sedang Unit PPA Polres Sleman yang telah ditetapkan sebagai *leading sector* dalam pelayanan terhadap kaum perempuan dan anak tidak mendapatkan kewenangan untuk turut menangani kasus yang melibatkan anak di bawah usia 18 tahun sebagai tersangka ini, karena: (a) Unit PPA bukan merupakan unit definitif di lingkungan Polres Sleman. Kenyataan ini dapat diketahui dari tidak terlihatnya Unit PPA dalam struktur organisasi Polres Sleman; tidak memiliki dasar hukum, baik berupa surat keputusan, surat perintah, maupun surat penunjukan secara resmi; dan dipimpin oleh petugas setingkat bintara yang disetarakan dengan perwira karena belum terpenuhinya kebutuhan akan kompetensi sumber daya manusia yang didasarkan menurut kepengkatannya. Ikhwal ini sangat berpengaruh terhadap materi penganggaran terkait dengan tugas pokok dan fungsinya yang selama ini merupakan kelompok kerja dan berkedudukan sebagai salah satu bagian dari Satuan Reserse dan Kriminal Polres Sleman. (b) Unit PPA di lingkungan Polres Sleman belum mempunyai tenaga spesialis, seperti psikolog, psikiater, pendidik, pekerja sosial, dan lain-lain, kecuali harus bekerja sama dengan sejumlah lembaga terkait yang mempunyai kompetensi pada bidang psikologi, sosial, kesehatan, hukum, dan ekonomi; sehingga dianggap belum mampu berdiri sendiri.

Penyidikan terhadap ketujuh tersangka yang ditugaskan kepada Unit Jatanras Polres Sleman dilakukan melalui upaya penangkapan, interogasi, rekonstruksi, dan gelar perkara, tanpa mediasi bagi tersangka, tidak terkecuali bagi mereka yang berusia di bawah 18 tahun. Selama men-

jalani proses penyidikan, ketujuh tersangka ditahan di ruang tahanan Polres Sleman dengan alasan untuk melindungi mereka dari amuk massa. Proses penyidikan ini membuahkan hasil berupa dugaan pelanggaran terhadap Pasal 340 KUHP tentang Pembunuhan Berencana, Pasal 338 KUHP tentang Pembunuhan Tanpa Direncanakan, dan Pasal 82 Undang-Undang Perlindungan Anak tentang Pemaksaan untuk melakukan Tindakan Cabul, serta Pasal 81 tentang Pemaksaan untuk melakukan Persetujuan. Khusus untuk YN ditambahkan dengan pasal 365 tentang Pencurian dengan Kekerasan, sedang untuk teman-teman YN dijerat dengan pasal 480 tentang Penadahan. Keputusan ini mengarah pada penyelesaian kasus melalui penyidangan (Penal) di Pengadilan Negeri Sleman.

Kecenderungan penyikapan (baca: pembuatan keputusan) aparat polisi sejak penentuan pelaksana tugas penyidikan, penentuan pendekatan pelaksanaan penyidikan, hingga penentuan pendekatan penyelesaian perkara anak yang dibuat secara berjenjang mencerminkan diantunya model pembuatan keputusan terprogram (Simon, 1947) secara inkremental (Anderson, 1969) mengatasnamakan pemerintah sebagai aktor utama pembuat keputusan (Allison, 1971) dan melalui pendekatan kekuasaan (Parsons, 2006). Serangkaian keputusan tersebut dibuat menggunakan pendekatan yang relatif tanpa menimbulkan resiko, yakni melanjutkan sesuai arah kebijakan lama melalui pembatasan terhadap pertimbangan berbagai alternatif lain dan mengajukan “keputusan terprogram” yang memiliki tingkat perbedaan relatif kecil dengan kebijakan yang berlaku.

Kecenderungan penyikapan ini diyakini sebagai pilihan tepat karena merupakan tindak lanjut arahan pimpinan sesuai dengan peraturan yang berlaku, kendati tidak tepat bagi anak yang sedang menjalankan “tugas” pertumbuhan dan perkembangan saat memasuki masa sulit dalam siklus kehidupan. Kecenderungan penyikapan ini kental dengan preferensi birokratis dan *rule driven* yang tidak mencerminkan penghormatan, perlindungan, serta pemenuhan hak anak yang

berhadapan dengan hukum sebagai kewajiban *Duty Bearers*. Semestinya sistem beserta proses penanganan anak yang berhadapan dengan hukum harus ramah anak dan mampu meminimalkan munculnya trauma, baik fisik maupun psikologis berupa stigma negatif yang mengganggu resosialisasi anak. Namun keputusan ini merupakan pilihan rasional (Coleman, 1990) bagi aparat kepolisian menyangkut keterjaminan akan keamanan dan kemajuan karir mereka di wilayah kerja Polres Sleman.

## **2. Penyidikan Kasus Permerkosaan Siswi Binaan Dinas Sosial DIY**

Setelah terjadinya pemerkosaan, pada malam itu juga kasus ini dilaporkan oleh penjaga malam kepada pengelola Panti Sosial Bina Remaja (PSBR) Dinas Sosial DIY, yang dalam hal ini WID, Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial. Menurut penuturan WID, yang saat ini menjabat Kepala Seksi Penyuluhan di lingkungan Dinas Sosial DIY, atas persetujuan Kepala PSBR Dinas Sosial DIY dan mengingat pelaku masih berusia di bawah 18 tahun, kasus ini akan diselesaikan secara kekeluargaan dan internal oleh pengelola PSBR. Namun karena pemerkosaan termasuk tindak kejahatan berat, maka dianggap perlu untuk melaporkannya kepada kepolisian, kendati sebatas kepada petugas polisi yang selama ini menjadi instruktur kedisiplinan di panti tersebut. Dengan sigap, malam itu juga petugas polisi tersebut langsung berkoordinasi dengan Polres Sleman, sehingga pada Apel Senin pagi keesokan harinya kasus ini sudah masuk dalam daftar kasus yang harus diselesaikan Polres Sleman dan terpublikasikan di kalangan masyarakat. Dengan demikian harapan semula untuk menyelesaikan kasus ini secara kekeluargaan dan internal di lingkungan PSBR tidak dapat dilakukan.

Unit PPA sebagai satuan kerja yang ditugasi pimpinan Polres Sleman untuk menangani kasus ini mencoba melakukan penyidikan dengan menggunakan pendekatan wawanra yang melibatkan Pekerja Sosial dan Psikolog, tanpa mengenakan atribut polisi. DB mengaku khilaf telah melakukan tindakan itu, karena terdorong

rasa cinta dan ingin memiliki LI. Berdasarkan hasil penyidikan tersebut, Unit PPA Polres Sleman bekerjasama dengan berbagai pihak terkait mencoba melakukan mediasi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut melalui pertemuan antara kedua belah pihak, yakni pelaku beserta keluarganya dengan korban beserta keluarganya. Model penyelesaian kasus ini disebut dengan istilah Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) atau penyelesaian kasus di luar persidangan (Non Penal atau Non Litigasi atau Diversi) melalui upaya penerapan kewenangan Diskresi Kepolisian. Model penyelesaian permasalahan tindak pidana anak ini diarahkan pada pemulihan hubungan seperti keadaan semula.

Keadilan Restoratif itu menghasilkan suatu kesepakatan bahwa korban dan keluarganya menganggap selesai permasalahan itu dengan pengganti berupa uang senilai Rp 7.000.000,- (Tujuh Juta Rupiah). Namun kenyataannya, setelah uang tersebut diterima oleh korban dan keluarganya, mereka bersikeras supaya kasus ini tetap diajukan ke meja hijau. Tuntutan pihak korban dan keluarganya ini memaksa petugas polisi di lingkungan Unit PPA Polres Sleman tetap memproses kasus tersebut untuk disidangkan di pengadilan berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dengan tuntutan hukuman penjara maksimal 15 tahun. Setelah melalui serangkaian persidangan di Pengadilan Negeri Sleman, DB divonis hukuman penjara selama dua tahun dan segera masuk ke Lembaga Pemasyarakatan Cebongan Sleman.

Kecenderungan penyikapan polisi dalam penyidikan kasus pemerkosaan siswi binaan Dinas Sosial DIY, khususnya pembuatan keputusan dalam penentuan pendekatan pelaksanaan penyidikan dan penentuan pendekatan penyelesaian perkara anak mencerminkan dianutnya model pembuatan keputusan tidak terprogram (Simon, 1947). Pembuatan keputusan ini menggunakan pengamatan campuran/*Mixed-Scanning* (Anderson, 1969) oleh unit kerja bagian dari pemerintah nasional berdasarkan pada pemahaman dalam menghadapi suatu perkara (*The Organization Behavior Model* versi Allison, 1971) melalui

pendekatan Informasional dan Psikologis serta pilihan publik (Parsons, 2006) terkait dengan pelibatan masyarakat. Pembuatan keputusan ini relatif beresiko karena menggunakan dasar pertimbangan secara simultan berupa tindak-lanjut kebijakan lama disertai penelaahan relatif sek-sama terhadap berbagai alternatif sesuai kebutuhan spesifik lapangan. Preferensi perlindungan anak sangat mewarnai pembuatan keputusan ini sehingga menjadi dasar pertimbangan rasional (Coleman, 1990) ke arah pemenuhan prinsip kepentingan terbaik bagi anak, kendati relatif rawan terhadap keterjaminan akan keamanan dan kemajuan karir polisi pelaksana penyidik di lingkungan Polres Sleman. Namun pelibatan masyarakat relatif mampu meredam kekhawatiran birokrat (*bureaucratic anxiety*) ini.

Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan terkait penyidikan perkara anak relatif mampu memecahkan permasalahan dilematis antara keinginan untuk responsif terhadap kebutuhan lapangan dengan keinginan untuk memastikan membuat keputusan secara benar berdasarkan peraturan yang berlaku. Hal ini dapat diidentifikasi sebagai “jalan keluar yang aman” bagi aparat polisi selaku *Street-Level Duty Bearers* yang selama ini menghadapi berbagai hambatan dalam menerapkan kewenangan diskresi untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak anak yang berhadapan dengan hukum. Berdasarkan pemikiran Wilson (dalam Dwilaksana, 2008), situasi yang melatarbelakangi penerapan diskresi ini membawa implikasi berupa pergeseran dari *police-invoked law enforcement* (polisi cukup beralasan untuk menerapkan kewenangan diskresi, namun kemungkinannya dimodifikasi kebijakan pimpinan) menjadi *citizen-invoked order maintenance* (diskresi dilakukan, meski kurang disetujui pimpinan), atau setidaknya berada pada situasi *police-invoked order maintenance* (diskresi dan pengendalian pimpinan berjalan seimbang). Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan terkait penyidikan perkara anak juga merupakan suatu bentuk strategi untuk meminimalkan penyimpangan, ketika kondusivitas

birokrasi kepolisian bukan menjadi penghambat bagi penerapan kewenangan diskresi dalam penyidikan perkara anak. Dalam konteks ini, pelibatan masyarakat merupakan suatu bentuk pengawasan bagi terpenuhinya prinsip akuntabilitas ke arah terjaminnya implementasi kebijakan secara benar.

Substansi keputusan penentuan pendekatan pelaksanaan penyidikan yang termanifestasi dalam pendekatan kekeluargaan, tanpa menggunakan unsur pemaksaan, dan tanpa penahanan yang mengarah pada penyelesaian non penal dapat meminimalkan rasa takut pada diri anak. Pendekatan ini juga meminimalkan munculnya trauma, baik fisik maupun psikologis serta stigma negatif yang dapat mengganggu resosialisasi anak. Pendekatan ini memungkinkan tersangka anak tanpa takut, segan, dan malu dapat dengan leluasa memaparkan secara detail kronologi tindak pidana yang diduga telah dilakukan beserta faktor-faktor penyebab dan pendorong yang melatarbelakanginya. Pendekatan ini juga memungkinkan tersangka anak mendapat kesempatan untuk tanpa takut, segan, dan malu menyatakan serta memperoleh pertimbangan atas pendapat-pendapat mereka, terkait dengan masalah hukum yang membelitnya. Penerapan pendekatan ini merefleksikan pemberian penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan pihak negara beserta agennya selaku Pelaksana Kewajiban (*Duty Bearers*) terhadap hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum sebagai Pemegang Hak (*Rights Holders*), kendati harus berakhir di pengadilan dikarenakan tidak mendapatkan rekomendasi berupa kerelaan dari pihak keluarga korban untuk diselesaikan secara non penal.

### 3. Penyidikan Kasus Pembunuhan Siswi SMP 3 Depok Sleman

Penyidikan kasus ini dibebankan kepada Unit Reserse dan Kriminal Polsek Depok Barat Polres Sleman. Pada hari Selasa 16 Juli 2013, atas fasilitasi Polsek Depok Barat, pembunuhan ini direkonstruksi di Tempat Kejadian Perkara. Dalam pelaksanaan rekonstruksi yang disaksikan ratusan warga Caturtunggal Depok Sle-

man ini sebanyak 59 adegan diperagakan para pelaku. Meski disaksikan banyak orang, proses rekonstruksi dapat berjalan dengan aman dan lancar. Kasatreskrim Polres Sleman AKP Heru Muslimin mengungkapkan bahwa selama menjalani proses penyidikan, para pelaku ditahan di Polsek Sleman.

Kecenderungan penyikapan polisi dalam pelaksanaan penyidikan kasus pembunuhan siswi SMP 3 Depok Sleman yang terwujud dalam bentuk penangkapan, bahkan ketika yang bersangkutan masih berada di sekolah; pemeriksaan hingga larut malam melalui interogasi dan investigasi; rekonstruksi dihadapan ratusan warga masyarakat; disertai penahanan selama proses penyidikan hingga pengajuan ke pengadilan akan membawa dampak kontra-produktif bagi pertumbuhan dan perkembangan mereka, terutama pada saat mereka kembali ke warga masyarakat. Penilaian negatif warga masyarakat akan senantiasa mereka sandang, dan untuk selamanya akan mengganggu kiprah mereka di kalangan masyarakat. Ikhwal ini menunjukkan untuk kesekian kalinya telah terjadi perampasan terhadap hak-hak anak yang dilakukan aparat kepolisian dalam pembuatan keputusan penyelesaian kasus pembunuhan siswi SMP 3 Depok Sleman. Sementara penyelesaian melalui sidang pengadilan akan membuat tersangka anak mengalami trauma untuk kedua kalinya (*second victimitation*) sejak penangkapan, pemeriksaan sampai larut malam melalui interogasi, investigasi, dan pelaksanaan rekonstruksi dihadapan ratusan warga disertai penahanan selama penyidikan, hingga pengajuan ke pengadilan.

Kecenderungan penyikapan aparat kepolisian di lingkungan Unit Reskrim Polsek Depok Barat dalam penyidikan kasus pembunuhan siswi SMP 3 Depok Sleman yang termanifestasi dalam pembuatan keputusan penentuan pendekatan pelaksanaan penyidikan dan penentuan pendekatan penyelesaian perkara anak mencerminkan dianutnya model pembuatan keputusan terprogram (Simon, 1947) secara inkremental (Anderson, 1969) mengatasnamakan pemerintah sebagai aktor utama pembuat keputusan (Allison,

1971) dan menggunakan pendekatan kekuasaan (Parsons, 2006). Keputusan tersebut juga dibuat menggunakan pendekatan yang relatif tanpa menimbulkan resiko yang berarti. Pembuatan keputusan yang kental dengan preferensi birokratis dan *rule driven* ini diyakini menghasilkan keputusan yang terbaik karena sesuai dengan arahan pimpinan sebagai tindak-lanjut peraturan yang berlaku, meski kurang tepat bagi perkara anak yang berhadapan dengan hukum. Namun keputusan ini merupakan pilihan rasional (Coleman, 1990) bagi aparat polisi menyangkut keterjaminan akan keamanan dan kemajuan karir mereka.

### **C. Faktor yang mendasari Kemampuan Aparat Polisi dalam Penerapan Kewenangan Diskresi dalam Penyidikan Perkara Anak**

Diskresi dipahami sebagai suatu bentuk wewenang atau kebebasan yang dimiliki pejabat publik untuk memilih alternatif dalam membuat keputusan didasarkan atas pertimbangannya sendiri dalam lingkup administrasi atau tata kelola pemerintahan. Menurut Lock (1965), Davis (1969), dan Bryner (1997), kewenangan diskresi sebenarnya merupakan respon terhadap ketidakmenentuan perkembangan di bidang hukum dan peraturan perundang-undangan, seiring dengan dinamika tuntutan publik yang semakin beragam. Pejabat publik dimungkinkan untuk menerapkan diskresi sepanjang tetap berada pada koridor tugas dan tanggungjawab mereka untuk menjawab problem yang berkembang dalam masyarakat. Kewenangan diskresi dapat diterapkan berdasarkan tiga syarat, antara lain demi kepentingan umum, sebatas wilayah kewenangan yang bersangkutan, dan tidak melanggar Asas Umum Pemerintahan yang Baik. (Hardjono, 1997).

Dalam konteks kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum, penerapan kewenangan diskresi diharapkan mampu menjembatani antara norma hukum dengan kemanusiaan. Kewenangan diskresi diharapkan dapat diterapkan kepolisian atas dasar prinsip bahwa

setiap orang, terlebih-lebih anak-anak dapat melakukan pelanggaran yang tidak memerlukan intervensi hukum, melainkan cukup dikembalikan pada asuhan orangtua atau wali mereka. Kewenangan diskresi yang dimiliki kepolisian dapat berupa penghentian penyidikan perkara melalui pembebasan anak atau pengalihan dengan tujuan agar anak tersebut terhindar dari proses hukum (Unicef, 2004). Situasi yang melatarbelakangi penerapan kewenangan diskresi kepolisian, antara lain *police-invoked law enforcement* petugas cukup memiliki alasan untuk melaksanakan diskresi, namun kemungkinannya dimodifikasi kebijakan pimpinan; *citizen-invoked law enforcement* kemungkinan diskresi sangat kecil dilaksanakan, karena inisiatif dari masyarakat; *police-invoked order maintenance*, diskresi dan pengendalian pimpinan berjalan seimbang (*intermediate*), serta *citizen-invoked order maintenance* diskresi perlu diterapkan, meski kurang disetujui pimpinan. (Wilson dalam Dwilaksana, 2008).

Penerapan diskresi dapat dimulai dari tahap penyidikan berupa penyaringan perkara yang dilakukan kepolisian. Pada tingkat penuntutan, jaksa mempunyai wewenang untuk mendeponir suatu perkara didasarkan pada asas oportunitas. Pada tingkat peradilan, hakim dapat memberi vonis bebas, hukuman bersyarat, atau denda, sedangkan pada tingkat masyarakatan dapat berupa pengurangan hukuman atau remisi. Namun *stakeholders*, baik aparat kepolisian, jaksa, maupun hakim masih ragu atau bahkan *enggan* untuk menggunakan wewenang ini. (Prakoso, 2010). Berbagai faktor ditengarai dapat menjadi pemicu keengganan ini, diantaranya rendahnya kesadaran *stakeholders* mengenai pemenuhan hak-hak anak, rendahnya pemahaman mengenai kewenangan diskresi yang dianggap sebagai tindakan ilegal, ketakutan akan munculnya penilaian negatif dari warga masyarakat (Dwilaksana, 2008) atau kekhawatiran birokrat (*bureaucratic anxiety*) terhadap masa depan jenjang karir dan jabatan. (Astuti, 2009). Ikhwal ini merupakan akibat dari ketidakjelasan peraturan tentang diskresi, khususnya terkait dengan anak yang

berhadapan dengan hukum (Prakoso, 2010), atau kebijakan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum tidak memberikan ruang yang memadai bagi kemungkinan penerapan kewenangan diskresi, seperti halnya yang digariskan *The Beijing Rules*. (Sofian, 1997; Harkrisnowo, 2010; dan Supeno, 2010).

Dwiyanto, dkk (2008) menengarai tiga penyebab ketidakberfungsian birokrasi dalam menjalankan tugasnya, yakni permasalahan struktur birokrasi, permasalahan budaya dan nilai yang berkembang dalam birokrasi, serta permasalahan lingkungan birokrasi. Pertama, struktur birokrasi di Indonesia menjadi amat tidak kondusif akibat perilakunya yang sangat berlebihan, terutama dari sisi hierarki, spesialisasi, formalisasi hingga pada implementasi kebijakan. Semakin kompleksnya hierarki justru membuat arus informasi, perintah, serta pelaporan menjadi lamban dan distortif. Spesialisasi yang dimaksudkan agar tugas dapat dikerjakan satuan-satuan yang memiliki peran tertentu sehingga tidak *tumpang-tindih*, namun justru menyebabkan birokrasi menjadi terfragmentasi, yakni antar satuan kerja mempunyai tugas sama dengan tujuan berbeda. Demikian halnya dengan formalisasi dan implementasi kebijakan. Kedua, budaya dan nilai yang berkembang tidak bercirikan budaya dan nilai rasional, tetapi lebih berorientasi pada *patron-client*, sehingga perlakuan bawahan kepada atasan cenderung berlebihan dalam mempertunjukkan loyalitas dan pengabdian, kendati harus mengabaikan kepentingan masyarakat. Birokrat menjadi kurang mampu memahami realitas permasalahan masyarakat. Ketiga, lingkungan birokrasi, yakni sosio-politik tidak demokratis, melainkan kekuasaan hanya dimiliki pejabat tinggi yang mampu menentukan nasib para bawahannya. Sistem sosio-ekonomi yang penuh dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang tidak kondusif bagi efektivitas pelaksanaan tugas birokrasi.

Atas dasar uraian tersebut dapat dikemukakan bahwa ketidakmampuan birokrat dalam menerapkan kewenangan diskresi yang seharusnya dapat digunakan untuk meningkatkan respon

dalam memenuhi kebutuhan masyarakat tidak hanya disebabkan rendahnya profesionalisme (Astuti, 2009) dan keterbatasan ruang (Aiken dan Hage, 1966; Miller, 1967; Handler, 1996, Scott, 1997, Sofian, 1997, Prakoso, 2010, Harkrisnowo, 2010, dan Supeno, 2010), namun juga dapat disebabkan kondusivitas struktur, budaya, nilai, dan lingkungan birokrasi (Dwiyanto, dkk, 2008). Dengan demikian kemampuan aparat polisi sebagai *Street-Level Duty Bearers* dalam menerapkan kewenangan diskresi yang dimungkinkan oleh memadainya profesionalisme, keleluasaan, dan kondusivitas struktur, budaya, nilai, serta lingkungan birokrasi diharapkan dapat menunjang keberhasilan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum.

Berdasarkan uraian hasil penelitian dapat diidentifikasi bahwa faktor-faktor yang mendasari kecenderungan penyikapan aparat polisi dalam penyidikan perkara anak yang berhadapan dengan hukum, antara lain adalah kepatuhan terhadap arahan atasan dan peraturan yang berlaku (*rule driven*) serta keterbatasan pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak yang berhadapan dengan hukum. Pembuatan keputusan dalam pelaksanaan penyidikan, khususnya pada kasus pembunuhan siswi SMA YPKK dan siswi SMP 3 Depok senantiasa didasarkan secara ketat pada setiap klausula yang termaktub eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia tanpa dibarengi dengan penelaahan seksama terhadap berbagai alternatif sesuai kebutuhan spesifik lapangan. Pembuatan sebagian besar keputusan dalam pelaksanaan penyidikan perkara anak cenderung tidak didasari preferensi perlindungan anak, sehingga tidak berbeda dengan pelaksanaan penyidikan perkara pidana yang melibatkan tersangka dewasa. Hal ini mencerminkan rendahnya kemampuan aparat kepolisian dalam menerapkan kewenangan diskresi dan rendahnya kondusivitas birokrasi kepolisian di wilayah kerja Polres Sleman terhadap kemungkinan penerapan kewenangan diskresi

kepolisian sebagai dasar pembuatan keputusan dalam penyidikan perkara anak.

Bagi aparat polisi, penerapan kewenangan diskresi bukan merupakan pilihan yang rasional, karena berkemungkinan untuk tidak sesuai dengan kebijakan yang berlaku. Penerapan kewenangan diskresi dianggap sebagai tindakan ilegal dan identik dengan ketidakpatuhan kepada arahan dari unsur pimpinan dan peraturan yang berlaku. Anggapan ini menyebabkan aparat polisi merasa tidak yakin dalam menjamin terpenuhinya rasa keadilan, baik bagi pelaku, korban, maupun masyarakat secara umum, apabila diputuskan melalui penerapan kewenangan diskresi. Faktor lain yang diduga menjadi penyebab *keengganan* aparat kepolisian di wilayah kerja Polres Sleman untuk menerapkan kewenangan diskresi, khususnya dalam penyidikan perkara anak adalah kondusivitas birokrasi Polres Sleman. Kajian terhadap serangkaian pembuatan keputusan dalam pelaksanaan penyidikan perkara anak di wilayah kerja Polres Sleman mengungkap relatif rendahnya kondusivitas birokrasi terhadap kemungkinan bagi penerapan kewenangan diskresi, yang tercermin dalam sejumlah aspek berikut.

**Aspek struktur birokrasi:** Tugas penyidikan perkara anak yang memerlukan pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak yang berhadapan dengan hukum dapat diberikan kepada unit kerja selain Unit PPA. Hal ini membawa dampak yang beragam terkait dengan penentuan pendekatan penyidikan dan pendekatan penyelesaian perkara anak. Keberagaman ini akan membawa implikasi beragam juga terhadap penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum. Unit PPA yang telah dianggap sebagai *leading sector* bagi setiap pelayanan kepada kaum perempuan dan anak ternyata bukan merupakan unit definitif di lingkungan kerja Polres Sleman. Hal ini membawa dampak, terutama terkait dengan kemandirian, responsivitas, dan efisiensi pelayanan.

**Aspek Budaya:** Pembuatan keputusan senantiasa didasarkan pada arahan pimpinan dan

disesuaikan dengan peraturan yang berlaku (*rule driven*). Hal ini menyebabkan kekakuan, kelambanan, dan tidak memberikan peluang bagi munculnya kreativitas aparat polisi. Kondisi ini juga mencerminkan kekurangtanggapan dalam mengidentifikasi variasi kebutuhan spesifik lapangan. Hubungan antara unsur pimpinan dengan unsur pelaksana tugas pokok cenderung berorientasi pada *patron-client* yang mengedepankan loyalitas. Kondisi ini mengurangi kemungkinan bagi aparat polisi pada garda terdepan untuk mempertimbangkan sejumlah opsi lain dalam proses pembuatan keputusan, kendati lebih sesuai untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

#### D. Penutup

Serangkaian pembuatan keputusan terkait dengan pelaksanaan penyidikan perkara anak yang dilakukan aparat polisi di wilayah kerja Polres Sleman, baik pada jenjang pimpinan, jenjang pelaksana tugas pokok, terlebih-lebih pada jenjang pelaksana penyidikan (*Street-Level Bureaucrats*) dominan diwarnai preferensi birokratis berupa ketaatan kepada arahan pimpinan dan peraturan yang berlaku. Kondisi ini merupakan cerminan rendahnya kemampuan penerapan kewenangan diskresi dan rendahnya kondusivitas birokrasi kepolisian terhadap kemungkinan penerapan kewenangan diskresi kepolisian sebagai dasar pembuatan keputusan dalam penyidikan perkara anak. Namun pemahaman dan komitmen aparat polisi yang bertugas pada Unit PPA Satreskrim Polres Sleman mengenai prinsip perlindungan anak mendorong mereka menambahkan preferensi lain sebagai dasar pembuatan keputusan, kendati harus melalui dukungan pelibatan sejumlah elemen masyarakat yang berkompeten.

Rendahnya kemampuan aparat polisi dalam menerapkan kewenangan diskresi tercermin dari *keengganan* mereka untuk menerapkannya dalam pelaksanaan penyidikan terhadap perkara anak. Sejumlah faktor yang diduga menyebabkan aparat polisi *enggan* menerapkan kewenangan diskresi, antara lain kekhawatiran menyangkut

keterjaminan akan keamanan dan kemajuan karir mereka, keterbatasan pemahaman mengenai prinsip-prinsip perlindungan anak yang berhadapan dengan hukum; keterbatasan pemahaman mengenai hakekat kewenangan diskresi kepolisian; dan kekhawatiran terhadap penilaian warga masyarakat menyangkut ketidakmampuan dalam menjamin terpenuhinya rasa keadilan, baik bagi pelaku, korban, maupun masyarakat secara umum. Faktor lain adalah relatif rendahnya kondusivitas birokrasi Polres Sleman terhadap kemungkinan penerapan kewenangan diskresi kepolisian sebagai dasar pembuatan keputusan dalam penyidikan perkara anak yang tercermin dalam aspek struktur dan budaya birokrasi Polres Sleman.

Kajian ini meneguhkan *thesis* dari kajian terdahulu bahwa pemahaman mengenai substansi permasalahan, pemahaman mengenai hakekat kewenangan diskresi, kekhawatiran terhadap penilaian masyarakat, serta kondusivitas birokrasi merupakan faktor penentu kemampuan birokrat pada garda terdepan dalam menerapkan kewenangan diskresi. Kajian ini juga mengungkap bahwa pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan mampu memecahkan permasalahan klasik-dilematis di kalangan birokrat pada garda terdepan, yakni antara keinginan responsif terhadap kebutuhan lapangan dengan keinginan untuk memastikan membuat keputusan secara benar berdasarkan kebijakan yang berlaku. Dalam konteks ini, pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan mampu membongkar budaya *rule driven* dan hubungan *patron-client* antara atasan dengan bawahan penyebab kekakuan, kelambanan, tidak kreatif, dan kekurangtanggapan dalam mengidentifikasi variasi kebutuhan spesifik lapangan. Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan juga mampu meminimalkan terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam penerapan kewenangan diskresi.

Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan terkait penyidikan perkara anak diharapkan mampu menggeser pola pikir yang mendasari penanganan anak yang ber-

hadapan dengan hukum. Penanganan anak yang berhadapan dengan hukum selayaknya tidak lagi berorientasi pada pembalasan (*revenge*) atas setiap kesalahan yang telah dilakukan. Penanganan anak yang berhadapan dengan hukum perlu mempertimbangkan tujuan yang lebih jauh daripada sekadar pemberian pidana, tidak saja dilihat dari masa lampau, namun juga bagi kepentingan masa depan, baik bagi pihak tersangka, pihak korban, maupun masyarakat secara umum. Penanganan anak yang berhadapan dengan hukum selayaknya diarahkan pada pencegahan (*preventie*), menimbulkan rasa takut (*deterrence*) untuk mengulanginya, dan perubahan atau perbaikan (*reformation*), baik secara yuridis (taat aturan), intelektual (insyaf dari kejahatan) maupun secara moral, seperti yang dikemukakan Feuerbach, *et al* (dalam Abidin, 2005) dan Zevenbergen (dalam Hamzah, 2005).

Pergeseran pola pikir ini dapat berupa penerapan pendekatan integral, yakni memadukan kebijakan penanggulangan tindak kejahatan dengan kebijakan perlindungan sosial untuk mendukung kebijakan kesejahteraan sosial, seperti dikemukakan Sudarto (1983). Implikasi dari keterpaduan ini adalah bahwa dalam penanganan perkara pidana, terutama yang melibatkan anak sebagai tersangka, penggunaan Hukum Acara Pidana seyogyanya diposisikan sebagai alternatif terakhir, karena Hukum Acara Pidana memiliki fungsi subsider, yakni dapat digunakan apabila upaya lainnya kurang membawa hasil yang memuaskan. Namun apabila Hukum Acara Pidana terpaksa digunakan, hendaknya diarahkan pada terciptanya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat. Dalam konteks ini Kepolisian Negara Republik Indonesia diharapkan mampu memadukan dua doktrin kepolisian dengan tekanan yang berbeda secara seimbang, yakni doktrin *a strong hand of society* dan *a soft hand of society*, seperti dikemukakan Raharjo (1998).

### Pustaka Acuan

Abidin, Zainal, dkk. (2005). *Pemidanaan, Pidana, dan Tindakan dalam Rancangan KUHP*, Jakarta: ELSAM-

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, The Asian Foundation, dan USAID.

Ancheta, Mae Fe-Templa. (2004). *Understanding Children in Conflict with the Law: Contradictions on Victimization, Survivor Behaviour and The Philippine Justice System, A Study of the Situation of Children in Conflict with the Law in Davao*, Quezon City: Save the Children UK 3/F FSS Building I 89 Scout Castor Street.

Anderson, James E. (1969). *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart, and Winston, 2nd ed.

Arief, Barda N, 2007, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana Prenada Media.

Astuti, Sri Juni Woro. (2009). *Parameter Diskresi Birokratik: Studi Kasus Pemerintah Kota Surabaya dan Kabupaten Situbondo*, dalam Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, Yogyakarta: Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.

Brown, Michael, K. (1988). *Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, California: Russell Sage Foundation.

Detrick, Sharon; Abel, Giles; Berger, Maartje; Delon, Aurore; and Meek, Rosie. (2008). *Violence Against Children in Conflict with the Law, A Study on Indicators and Data Collection in Belgium, England and Wales, France and the Netherlands*, Amsterdam: Defence for Children International - The Netherlands.

Doek, E. Jaap. (2004). *Protecting the rights of Children in Conflict with the Law, Programme and Advocacy Experiences from Member Organisations of the Inter-Agency Coordinating Panel on Juvenile Justice*, Unicef.

Dwilaksana, Chryshnanda. (2008). *Diskresi Birokrasi dalam Proses Penyidikan Kecelakaan Lalu Lintas*, Jakarta: Polisi Republik Indonesia.

Dwiyanto, Agus, dkk. (2008). *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press.

Dye, Thomas, R. (1987). *Understanding Public Policy*, Englewood Clift, N.J: Printice-Hall 2nd ed.

Egger, Sandra. (2005). *Assessment om Children in Conflict with the Law/Child Justice*, Report to UNICEF, Sidney: The Research Institute for Asia and the Pasific (RIAP) University of Sidney.

Hamzah, Andi. (1993). *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia: dari Retribusi ke Reformasi*, Jakarta: Pradnya Paramita.

Hardjono, Philipus M. (1997). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Harkrisnowo. (2010). *Revisi UU Perlindungan Anak Kedepankan Diversi*, Jakarta: Hukumonline.com, 19 Maret 2010.

Hatt, Anne-Catherine; Melo, Eduardo; Ngugi, Lynn, Suvi-laakso, Tanja; Totland, Thea; Van Der Huls, Ing-Britt;

- Vega, Rosana; Zug, Katja. (2008). *Protecting the Rights of Children in Conflict with the Law, Research on Alternatives to the Deprivation of Liberty in Eight Countries*, Geneva: Institut Universitaire Kurt Bosch - University of Fribourg.
- Hill, HC. (2003). *Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform*, *Journal of Public Administration Review and Theory*, 13 (3).
- Kusumaningrum, Santi, *Penggunaan Diversi untuk Anak yang Berhadapan dengan Hukum dalam Unicef*. (2004). *Perlindungan terhadap Anak yang Berhadapan dengan Hukum*, Manual Pelatihan untuk POLISI. Jakarta.
- Ljungman, Cecilia M., COWI. (2004). *Applying a Rights-Based Approach to Development: Concepts and Principles, Conference Paper: The Winners and Losers from Rights-Based Approaches to Development*.
- Meuwese, Stan. (2003) *Kids Behind Bars, A Study on Children in Conflict with the Law: towards Investing in Prevention, Stopping Incarceration and Meeting International Standards, An International Study on The Situation of Children in Prison with Country Reports from Albania, Argentina, Bulgaria, Burundi, Canada, Costa Rica, Ghana, Germany, Indonesia, Kenya, Kyrgyz Republic, Mauritius, The Netherlands, Palestine, Pakistan, Philippines, Romania, Spain, Tanzania, Ukraine, United Kingdom, United States of America*, Amsterdam: Defence for Children International The Netherlands
- Moestue, Helen. (2008). *Lost in the Justice System, Children in Conflict with the Law in Eastern Europe and Central Asia*, UNICEF.
- Parsons, Wayne. (2006). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Penerjemah Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Prakoso, Abintoro. (2010). *Diskresi Pada Tahap Penyidikan Dalam Upaya Mewujudkan Perlindungan Hukum bagi Anak Nakal*, <http://prasetya.ub.ac.id.html>, 12 Agustus 2010.
- Rahardjo, Satjipto. (1998). *Membangun Polisi Indonesia Baru: Polri dalam Era Pasca-ABRI*, Semarang: Pusat Studi Kepolisian Fakultas Hukum UNDIP
- Ritzer, George dan Goodman Douglas J. (2007). *Teori Sosiologi Modern*, Dialihbahasakan oleh Alimandan, Jakarta: Kencana Prenada Media Group: 4.
- Simon, Herbert. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*, Free Press.
- Sofian, Ahmad. (1997). *Dilema Peradilan Anak*, Jakarta: Waspada, 24 Juli 1997.
- Sudarto. (1983). *direformulasi penyusun buku Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: Sinar Baru.
- Sugandi. (1981). *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Penjelasannya*, Surabaya: Usaha Nasional.
- Supeno, Hadi. (2009). *Perlindungan Hukum Anak*, Jakarta: Perspektif Baru, 5 Oktober 2009.
- Tajikistan Country Statistical Team. (2006). *Children In Conflict With The Law in Tajikistan*, Monee Country Analytical Report, UNICEF Innocenti Research Centre, November 2006.
- Unicef and Inter Parliamentary Union. (2007). *Improving the Protection of Children in Conflict with the Law in South Asia*, Regional Parliamentary Guide No 1.
- Yulandari, Suciati. (2008). *Hubungan antara Egosentrisme dan Kecenderungan Mencari Sensasi dengan Perilaku Agresi*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta.

#### **Peraturan Acuan**

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang *Pengadilan Anak*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang *Kepolisian Negara RI*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang *Perlindungan Anak*
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 tentang *Sistem Peradilan Pidana Anak*.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1990 tentang *Pengesahan Convention on the Rights of the Child* (Konvensi tentang Hak-Hak Anak).
- United Nations, 1983, *Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules)* Adopted by General Assembly Resolution 40/33 of 29 November 1983, *A Compilation of International Instruments*, Volume I (First Part) Universal Instruments, New York: United Nations, 1993.

