

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Anak

1. Pengertian Anak

Anak adalah seseorang yang belum berumur 18 tahun termasuk anak yang masih dalam kandungan..¹ Anak dalam arti sosiologis adalah seseorang yang dapat hidup mandiri menurut pandangan sosial kemasyarakatan dimana dia berada sehingga tidak dapat didasarkan pada batas usia yang dimiliki seseorang.² Sudut pandang psikologis pengertian anak adalah seseorang yang didasarkan pada segi usia maupun dari segi pertumbuhan jiwa seseorang.³

Secara yuridis kedudukan seorang anak menimbulkan akibat hukum, dalam lapangan keperdataan, akibat hukum terhadap kedudukan seorang anak menyangkut kepada persoalan-persoalan hak dan kewajiban, seperti masalah kekuasaan orang tua, pengakuan sahnya anak, penyangkalan sahnya anak, perwalian, pendewasaan, serta masalah pengangkatan anak dan lain-lain.⁴

Pengertian anak atau *juvenile* pada umumnya adalah seseorang yang masih

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Pasal 1 butir 1, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297.

² Nandang Sambas, **Peradilan Pidana Anak di Indonesia dan Instrumen Internasional Perlindungan Anak serta Penerapannya**, Graha Ilmu, Jakarta, 2013, halaman. 2.

³ *Ibid*, halaman. 4

⁴ Nandang Sambas, *loc.cit*.

dibawah umur tertentu, yang belum dewasa, dan belum pernah kawin dan juga pada beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia mengenai batas umur kedewasaan seseorang berbeda-beda.⁵ Anak juga dapat diartikan yakni mereka yang masih muda usia dan sedang menentukan identitas, sehingga berakibat mudah terkena pengaruh lingkungan sekitar.⁶ Hukum adat juga memberikan pengertian terkait anak yakni seseorang yang belum menentukan tanda-tanda fisik yang konkret bahwa dia telah dewasa.⁷

2. Hak Anak

Konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 28B Ayat (2) telah menggariskan hak anak, dengan dicantumkan hak anak tersebut dalam batang tubuh konstitusi, maka bisa diartikan bahwa kedudukan dan perlindungan hak anak merupakan hal penting yang harus dijabarkan lebih lanjut dan dijalankan dalam kenyataan sehari-hari.⁸ Berdasarkan Konvensi Hak Anak, secara umum dapat dikelompokkan dalam 4 (empat) kategori hak-hak anak, antara lain⁹:

- a. Hak untuk kelangsungan hidup (*The Right To Survival*) yaitu hak-hak untuk melestarikan dan mempertahankan hidup (*The Right Of Live*) dan

⁵ Made Sadhi Astuti, **Hukum Pidana Anak Dan Perlindungan Anak**, UM Press, Malang, 2003, halaman. 8.

⁶ *Ibid*, halaman. 6.

⁷ *Ibid*, halaman. 7.

⁸ M. Nasir Djamil, *op.cit.*, halaman. 12.

⁹ Muhammad Joni, Zulchaina Z. Tanamas, **Aspek Hukum Perlindungan Anak Dalam Perspektif Konvensi Hak Anak**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, halaman. 35.

hak untuk memperoleh standar kesehatan tertinggi dan perawatan yang sebaik-baiknya. Hak ini antara lain termuat dalam pasal-pasal berupa :

- 1) Hak anak untuk mendapatkan nama dan kewarganegaraan semenjak dilahirkan.
- 2) Hak anak untuk hidup bersama orang tuanya, kecuali kalau hal ini dianggap tidak sesuai dengan kepentingan terbaiknya.
- 3) Kewajiban Negara untuk melindungi anak-anak dari segala bentuk salah perlakuan (*abuse*).
- 4) Hak anak-anak penyandang cacat (*disabled*) untuk memperoleh pengasuhan, pendidikan, dan latihan khusus.
- 5) Hak anak untuk menikmati standar kehidupan yang memadai dan tanggung jawab utama orang tua, kewajiban negara, untuk memenuhinya.
- 6) Hak anak atas pendidikan dan kewajiban negara untuk menjamin agar pendidikan dasar disediakan secara cuma-cuma dan berlaku wajib.
- 7) Hak anak atas perlindungan dari penyalahgunaan obat bius dan narkotika.
- 8) Hak anak atas perlindungan eksploitasi dan penganiayaan seksual, termasuk prostitusi dan keterlibatan dalam pornografi.

9) Kewajiban negara untuk menjajagi segala upaya guna mencegah penjualan, penyelundupan, dan penculikan anak.

b. Hak terhadap perlindungan (*Protection Rights*) yaitu hak-hak dalam konvensi hak anak yang meliputi hak perlindungan dari diskriminasi, tindak kekerasan dan ketelantaran bagi anak yang tidak mempunyai keluarga bagi anak-anak pengungsi. Hak ini terdiri dari 2 (dua) kategori, antara lain :

1) Adanya larangan diskriminasi anak, yaitu nondiskriminasi terhadap hak-hak anak, hak mendapatkan nama dan kewarganegaraan, dan hak anak penyandang cacat.

2) Larangan eksploitasi anak, misalnya hak berkumpul dengan keluarganya, kewajiban negara untuk melindungi anak dari segala bentuk salah perlakuan oleh orang tua atau orang lain, perlindungan bagi anak yatim, kewajiban negara untuk melindungi anak-anak dari keterlibatan dalam pekerjaan yang mengancam kesehatan, pendidikan dan atau perkembangan anak, larangan penyiksaan, perlakuan atau hukuman yang kejam, pidana mati, seumur hidup, dan penahanan semena-mena.

c. Hak untuk tumbuh kembang (*Developments Rights*) yaitu hak-hak anak dalam Konvensi Hak-Hak Anak yang meliputi segala bentuk pendidikan (formal dan nonformal) dan hak untuk mencapai standar hidup yang layak

bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial anak (*The Rights Of Standart Of Living*). Beberapa hak-hak untuk tumbuh kembang ini, yaitu :

- 1) Hak untuk memperoleh informasi.
 - 2) Hak memperoleh pendidikan.
 - 3) Hak bermain dan rekreasi.
 - 4) Hak berpartisipasi dalam kegiatan budaya.
 - 5) Hak untuk kebebasan berpikir dan beragama.
 - 6) Hak untuk pengembangan kepribadian.
 - 7) Hak untuk memperoleh identitas.
 - 8) Hak memperoleh kesehatan dan fisik.
 - 9) Hak untuk didengar pendapatnya.
- d. Hak untuk berpartisipasi (*Participation Rights*), yaitu hak-hak anak yang meliputi hak untuk menyatakan pendapat dalam segala hal yang mempengaruhi anak (*the rights of a child to express her/his views freely in all matters affecting the child*). Hak untuk berpartisipasi juga merupakan hak anak mengenai identitas budaya mendasar bagi anak, masa kanak-kanak dan pengembangan keterlibatannya di dalam

masyarakat luas. Hak ini memberi makna bahwa anak-anak ikut memberikan sumbangan peran, antara lain :

- 1) Hak anak untuk berpendapat dan memperoleh pertimbangan atas pendapatnya.
- 2) Hak anak untuk mendapatkan dan mengetahui informasi serta untuk berekspresi.
- 3) Hak anak untuk berserikat dan menjalin hubungan untuk bergabung.
- 4) Hak anak untuk memperoleh akses informasi yang layak dan terlindung dari informasi yang tidak sehat.

3. Kewajiban Anak

Berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, kewajiban anak ada 5 (lima) yang harus dilakukan, yaitu :

- a. Menghormati orang tua, wali, dan guru.
- b. Mencintai keluarga, masyarakat, dan menyayangi teman.
- c. Mencintai tanah air, bangsa, dan negara.
- d. Menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya, dan
- e. Melaksanakan etika dan akhlak yang mulia.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah

1. Pengertian Pemerintah

Pemerintah dalam arti sempit adalah organisasi atau kelengkapan Negara yang disertai tugas pemerintahan/melaksanakan Undang-Undang sedangkan Dalam arti luas, pemerintah mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam Negara, baik eksekutif, legislatif, yudikatif.¹⁰ Secara etimologi pemerintah dapat diartikan sebagai berikut¹¹:

- a. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Terdiri dari dua unsur, rakyat dan pemerintah, yang keduanya ada hubungan.
- b. Setelah ditambah awalan “pe-” menjadi pemerintah yang berarti badan atau organisasi yang mengurus.

Pengertian awam tentang pemerintah pada umumnya hanya lembaga eksekutif saja, tidak mencakup lembaga legislatif dan lembaga yudikatif, faktanya dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif juga menjalankan urusan pemerintahan yang dikenal dengan sebutan *trias politica*. Pemerintah Indonesia disebut juga dengan Pemerintah Pusat yang mengatur tentang hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, keuangan negara, dsb. Pemerintah Pusat tidak mengatur semua urusan Negara termasuk dalam

¹⁰ M. Makhfudz op.cit., halaman. 8.

¹¹ Inu Kencana Syafie, **Ilmu Pemerintahan**, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2013, halaman. 8.

menyelenggarakan pemerintahan dalam negeri dengan melimpahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Provinsi sebagai wakil dari Pemerintah Pusat di daerah dan juga Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan di daerah masing-masing sesuai dengan asas otonomi. Pelimpahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah disebut dengan desentralisasi.¹² Memiliki kekuasaan merupakan salah satu ciri dari pemerintah, yang memiliki kekuasaan untuk menerapkan sebuah aturan/hukum di wilayah yang dikuasai.

2. Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹³

3. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹⁴

¹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir 8, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

¹³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir 1, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

¹⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir 3, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

C. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan dapat disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif..¹⁵Kewenangan merupakan sebuah kekuasaan yang bersifat sah yang dimiliki oleh pihak yang memiliki kewenangan untuk menyuruh orang lain, mengambil alih, memberi kuasa terhadap sebuah aturan. Syarat dari kewenangan yang utama yaitu memiliki kekuasaan/kuasa penuh terhadap suatu wilayah baik berskala kecil maupun skala besar. Tanpa kewenangan, penguasa tidak dapat melaksanakan sebuah tujuan dengan baik.

2. Kewenangan Atributif

Kewenangan atributif lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar. Kewenangan atributif pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan tersebut tertera dalam peraturan dasarnya.¹⁶

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat

¹⁵ Sri Hartini, Setiajeng K, Tedi Sudrajat, **Hukum Kepegawaian Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, halaman. 189.

¹⁶ Lutfi Effendi, **Pokok-Pokok Hukum Administrasi**, Bayu Media Publishing, Malang, 2004, halaman. 77-78.

atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas juga setiap saat si pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri kewenangan yang dilimpahkan tersebut.¹⁷

4. Kewenangan Delegatif

Kewenangan delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kewenangan mandat, dalam kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih pada delegataris sehingga seseorang yang memberi limpahan wewenang tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas *contrarius actus*.¹⁸

D. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan

1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara yang merupakan hasil dari adanya sinergi,

¹⁷ Lutfi Effendi, *loc.cit.*, halaman. 78.

¹⁸ *Ibid*, halaman. 79.

kompromi atau bahkan kompetisi antar berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.¹⁹ Kebijakan berbeda dengan peraturan perundang-undangan, jika peraturan perundang-undangan mengatur tata cara berperilaku dalam masyarakat dan memiliki akibat hukum jika melanggar berupa sanksi administratif maupun sanksi pidana, sedangkan kebijakan merupakan pedoman dari sebuah aturan yang berlaku sehingga proses pelaksanaan aturan tersebut berjalan dengan semestinya dan tidak menimbulkan akibat hukum.

2. Ciri-Ciri Kebijakan

Ciri-ciri khusus yang melekat dalam pada kebijakan negara adalah sebagai berikut²⁰ :

- a. Kebijakan Negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan, dan merupakan tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri.
- c. Kebijakan bersangkut-paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.

¹⁹ Luthfi J. Kurniawan, Mustafa Lutfi, **Perihal Negara, Hukum, dan Kebijakan Publik**, Setara Press, Jakarta, 2012, halaman. 19.

²⁰ Sri Hartini, Setiajeng K, Tedi Sudrajat, *op.cit.*, halaman. 162.

d. Kebijakan Negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif.

Kebijakan Negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu.

E. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Anak

1. Pengertian Perlindungan Anak

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.²¹ Menurut J.E Doek dan H.M.A Drewes, hukum perlindungan anak mempunyai dua pengertian yakni dalam arti luas, yaitu segala aturan hidup yang memberi perlindungan kepada mereka yang belum dewasa dan memberi kemungkinan bagi mereka untuk berkembang dan dalam pengertian sempit, yaitu perlindungan hukum yang terdapat dalam ketentuan hukum perdata, ketentuan hukum pidana, dan ketentuan hukum

²¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Pasal 1 butir 2, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297.

acara.²² Secara garis besar, perlindungan anak dapat dibedakan dalam dua sifat²³, yaitu :

- a. Perlindungan yang bersifat yuridis meliputi perlindungan dalam bidang hukum publik dan bidang hukum keperdataan.
- b. Perlindungan yang bersifat non yuridis meliputi bidang sosial, bidang kesehatan, dan bidang pendidikan.

Kepastian hukum perlu diusahakan demi keberlangsungan kegiatan tentang anak khususnya perlindungan anak serta mencegah pengaruh negatif yang tidak dikehendaki dalam pelaksanaan perlindungan anak.²⁴

2. Prinsip-Prinsip Perlindungan Anak

Berdasarkan Konvensi Hak Anak ada empat prinsip umum perlindungan anak yang menjadi dasar bagi setiap negara dalam menyelenggarakan perlindungan anak, yakni²⁵ :

- a. Prinsip Nondiskriminasi

Prinsip ini tercantum dalam KHA pasal 2 ayat (1), “Negara-negara pihak menghormati dan menjamin hak-hak yang ditetapkan dalam konvensi ini bagi setiap anak yang berada di wilayah hukum mereka tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun, tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin,

²² Made Sadhi Astuti, *op.cit.*, halaman. 5.

²³ Made Sadhi Astuti, *loc.cit.*

²⁴ Arif Gosita, **Masalah Perlindungan Anak**, Akademi Pressindo, Jakarta, 1989, halaman 35.

²⁵ Hadi Supeno, **Kriminalisasi Anak Tawaran Gagasan Radikal Peradilan Anak Tanpa Pemidanaan**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, halaman. 53-62.

bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan-pandangan lain, asal usul kebangsaan, etnik atau sosial, status kepemilikan, cacat atau tidak, kelahiran atau status lainnya baik dari si anak sendiri atau dari orang tua walinya yang sah”. Kemudian pada ayat (2), “Negara-negara pihak akan mengambil semua langkah yang perlu untuk menjamin agar anak dilindungi dari semua diskriminasi atau hukuman yang didasarkan pada status, kegiatan, pendapat yang dikemukakan atau keyakinan dari orang tua anak, walinya yang sah atau anggota keluarganya”.

b. Prinsip Kepentingan Terbaik Anak

Prinsip ini tercantum dalam KHA pasal 3 ayat (1), “Dalam semua tindakan yang menyangkut anak yang dilakukan lembaga-lembaga kesejahteraan sosial pemerintah maupun swasta, lembaga peradilan, lembaga pemerintah atau badan legislatif, maka kepentingan yang terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan utama”.

c. Prinsip Hak Hidup, Kelangsungan Hidup, dan Perkembangan

Prinsip ini tercantum dalam KHA pasal 6 ayat (1), “Negara-negara pihak mengakui bahwa setiap anak memiliki hak yang melekat atas kehidupan”.

Ayat (2), “Negara-negara pihak akan menjamin sampai batas maksimal kelangsungan hidup dan perkembangan anak”.

d. Prinsip Penghargaan Terhadap Pendapat Anak

Prinsip ini tercantum dalam KHA pasal 12 ayat (1), “Negara-negara pihak akan menjamin anak-anak yang mempunyai pandangan sendiri memperoleh hak menyatakan pandangan-pandangan secara bebas dalam semua hal yang mempengaruhi anak, dan pandangan tersebut akan dihargai sesuai dengan tingkat usia dan kematangan anak”.

D. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk masyarakat di daerah sebagai produk legislatif di daerah (DPRD) bersama Kepala Daerah. Peraturan daerah ada yang memerlukan pengesahan pejabat yang berwenang. Peraturan Daerah semacam itu mulai berlaku pada tanggal yang ditentukan dalam peraturan daerah yang bersangkutan dengan ketentuan telah mendapat pengesahan pejabat yang berwenang.²⁶

Dari segi pembentukan, peraturan daerah ini menyerupai pembentukan Undang-Undang, yaitu sebuah produk hukum yang dibuat oleh Presiden bersama DPR. Dari segi materi dan wilayah berlakunya, Undang-Undang itu mengatur semua urusan publik baik bersifat kenegaraan maupun pemerintahan dan berlaku secara nasional, sedangkan materi peraturan daerah hanya berkenaan dengan

²⁶ Lutfi Effendi, *op.cit*, halaman. 52.

administrasi atau pemerintahan dan hanya berlaku pada wilayah tertentu atau bersifat lokal.²⁷ Secara umum dapat disebutkan bahwa yang harus diatur dengan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut²⁸ :

- a. Peraturan-peraturan yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak dan retribusi daerah.
- b. Peraturan-peraturan yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya yang mengadakan larangan-larangan atau kewajiban-kewajiban, yang biasanya disertai dengan sanksi pidana.
- c. Peraturan-peraturan yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya penentuan garis sempadan (*rooilyn*) dan sebagainya.
- d. Peraturan-peraturan yang mengatur hal-hal lain, yang menurut ketentuan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah.

²⁷ Ridwan, **Hukum Administrasi Di Daerah**, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, halaman. 94.

²⁸ Irawan Soedjito, **Teknik Membuat Peraturan Daerah**, Bina Aksara, Jakarta, 1989, halaman. 25-26.