

Analisis Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan Anak Korban Konflik Sosial dari Perspektif Hukum Nasional

Nadine Rayna Salsabila

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Isharyanto

Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum

Universitas Sebelas Maret Surakarta

Article Information

Keywords: *State Responsibility, Child Protection, Social Conflict, Ministry of Women's Empowerment and Child Protection.*

Kata kunci: Tanggung Jawab Negara, Perlindungan Anak, Konflik Sosial, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Abstract

Children human rights have become part of human rights that are guaranteed in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The responsibility of the state in protecting children as a victim of social conflicts in this study has the scope of policies, programs, and activities published and implemented by the Ministry of Women's Empowerment and Child Protection as a representation of the state in child protection. The type of research carried out is empirical normative legal research that focuses on positive legal norms in the form of statutory regulations. The method of data collection was conducted in two ways: primary data was obtained directly through interviews with the selected informants, and secondary data from books, journals, the internet, and another reliable literature study. The approach used by the author is a statute approach and a case approach. The study shows that all the laws and regulations in the child protection of social conflict victims are harmonious in substance and legal order. Implementation of the laws by the Ministry of Women's Empowerment and Child Protection has already been appropriate with its duties, functions, and authorities. Various supports and improvements are still required furthermore.

Hak asasi anak telah menjadi bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tanggung jawab negara dalam perlindungan anak korban konflik sosial dalam penelitian ini memiliki ruang lingkup pada kebijakan, program dan kegiatan yang diterbitkan dan atau dilaksanakan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) sebagai representasi negara dalam perlindungan anak.

Article Information

Abstract

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif empiris yang berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan informan terpilih, sedangkan data sekunder diperoleh dari buku, jurnal, internet, dan studi literatur terpercaya lainnya. Pendekatan yang digunakan penulis adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan dalam bidang perlindungan anak korban konflik sosial telah mengatur secara harmonis sesuai dengan substansi maupun tata urutan perundangan yang berlaku. Pelaksanaan perlindungan anak korban konflik sosial di Indonesia oleh Kementerian PPPA juga telah dilaksanakan dengan baik sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan yang dimiliki, meskipun untuk dapat dikatakan maksimal masih diperlukan dukungan dan perbaikan lebih lanjut.

A. Pendahuluan

Indonesia dikenal sebagai negara yang sarat dengan keberagaman. Memiliki penduduk dari berbagai jenis suku, agama, ras, dan golongan telah memberikan dampak positif bagi Indonesia, meski tak dapat dipungkiri juga memberikan dampak negatif yang kadang tak dapat dihindari, seperti terjadinya konflik sosial dalam masyarakat. Badan Pusat Statistik (BPS) pada 2018 mencatat terjadinya peningkatan jumlah perkelahian massal di desa/kelurahan di Indonesia. Pada 2011, tercatat 3,26 persen desa/kelurahan menjadi lokasi perkelahian massal, meningkat menjadi 3,38 persen desa/kelurahan pada 2014, kemudian pada 2018 jumlahnya kembali meningkat menjadi 3,75 persen. Selama periode 2018, Provinsi DKI Jakarta, Maluku, Maluku Utara, Papua, Jawa Barat, dan Jawa Tengah merupakan provinsi dengan jumlah desa/kelurahan terbanyak yang pernah mengalami perkelahian massal. Ketika konflik sosial terjadi, perempuan dan anak merupakan salah satu kelompok yang paling rentan menjadi korban, baik secara fisik maupun mental (Kajian Perlindungan Anak Korban Konflik, Kementerian PPPA, 2019:8).

Banyak pembahasan dalam berbagai jurnal, artikel maupun hasil penelitian yang sering mendeskripsikan Indonesia sebagai negara rawan konflik yang berimplikasi pada kelompok rentan seperti anak dan perempuan. Selama satu dekade terakhir, anak-anak yang hidup dalam kondisi perang dan konflik secara

umum mengalami dampak negatif, seperti kekerasan, sakit, bahkan berujung pada kematian anak. Hal ini diperburuk dengan lemahnya perlindungan dan kemampuan negara dalam memberdayakan korban konflik sehingga meningkatkan jumlah anak terdampak konflik. Data pada 2017 menunjukkan bahwa anak-anak berusia di bawah 18 tahun merupakan 52 persen atau setengah dari populasi pengungsi, jumlah ini meningkat dari 41 persen pada tahun 2009 (Bache, 2019:12).

Hingga saat ini, konflik sosial di Indonesia masih menyisakan para korban yang tinggal di tempat pengungsian, seperti pengungsi korban konflik Syiah-Sunni Sampang di Rusun Puspo Argo, Sidoarjo dan pengungsi konflik Jamaah Ahmadiyah di Nusa Tenggara Barat. Bukan hal yang mudah untuk bertahan hidup di lokasi pengungsian dengan segala keterbatasannya. Jauh tercabut dari tanah kelahiran dan akar budaya yang selama ini membesarkannya diakui banyak menimbulkan berbagai masalah, terutama bagi anak-anak korban konflik. Keterbatasan pada akses pendidikan, menurunnya kondisi kesehatan fisik, dan gangguan psikologis adalah beberapa dampak yang dirasakan langsung oleh anak korban konflik di pengungsian.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 mengambil peran fundamental dalam menyumbangkan ide dasar perlindungan anak korban konflik sosial sebagai mandat konstitusional bagi negara. Hak asasi anak sudah menjadi bagian dari hak asasi manusia (HAM) yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945, terutama dalam Pasal 28 dan Pasal 29. Indonesia bahkan memiliki produk hukum untuk melindungi masyarakat sipil korban konflik yang telah diundangkan dalam hukum nasional, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Konflik Sosial, dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2015 tentang Penanganan Konflik Sosial sebagai peraturan pelaksanaannya. Kedua produk hukum tersebut diundangkan guna melindungi dan menciptakan rasa aman bagi masyarakat.

Dalam konteks hukum dan HAM, upaya perlindungan anak memiliki akibat hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di dalamnya, negara dijadikan sebagai subjek hukum utama, sebab negara adalah pihak yang bertanggung jawab untuk melindungi, menegakkan, sampai memastikan perlindungan HAM berjalan dengan baik, termasuk di dalamnya perlindungan bagi anak korban konflik sosial. Dapat dikatakan bahwa peran negara sangat signifikan untuk menyelesaikan permasalahan yang terdapat di lokasi pengungsian korban terdampak konflik.

Namun demikian, saat aturan tentang perlindungan korban konflik sosial telah diundangkan dan menjadi hukum positif di Indonesia selama beberapa kurun waktu, bukan jaminan bahwa implementasi aturan tersebut sudah berjalan dengan optimal. Masih terdapat banyak celah yang dapat menimbulkan masalah dalam implementasi peraturan perundang-undangan tersebut.

Peraturan perundang-undangan yang ada juga memiliki sisi yang belum dapat mengakomodir permasalahan di masyarakat yang dinamis. Dari beberapa catatan yang ada, terdapat keadaan dimana negara dianggap belum melakukan perlindungan dan pemenuhan kebutuhan anak korban konflik secara maksimal. Berbagai program dan kegiatan yang dilaksanakan kementerian negara sebagai representasi negara dalam perlindungan anak korban konflik sosial seolah belum mampu mengemban tugas mulia tersebut, sehingga konflik sosial masih menyisakan sejumlah persoalan terkait pemenuhan hak korban.

Tanggung jawab negara dalam perlindungan anak korban konflik sosial dalam penelitian ini memiliki batasan atau ruang lingkup yakni kebijakan, program dan kegiatan yang diterbitkan dan atau dilaksanakan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) sebagai representasi negara dalam bidang perlindungan anak. Hal ini sesuai dengan mandat yang diberikan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2020 tentang Kementerian PPPA, dimana Kementerian PPPA diberikan tugas membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan, koordinasi pelaksanaan kebijakan dan tugas lainnya terkait pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian di atas, analisis hukum dalam penelitian ini akan dilakukan terhadap setiap peraturan perundang-undangan yang telah diinventarisasi dengan menggunakan penilaian kejelasan rumusan, penilaian potensi disharmoni pengaturan, dan penilaian implementasi peraturan perundang-undangan tersebut oleh Kementerian PPPA sebagai salah satu representasi negara di bidang perlindungan anak korban konflik. Penilaian dilakukan secara komprehensif, baik dari tataran normatif maupun praktis. Analisis hukum yang dipaparkan dalam skripsi ini merupakan upaya penilaian terhadap hukum, dalam hal ini peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif tentang perlindungan anak korban konflik sosial, serta implementasinya di lapangan. Penulis merasa perlu membahas dalam tulisan ini, bagaimana tanggung jawab negara dalam perlindungan anak korban konflik sosial dari perspektif hukum nasional dan pelaksanaannya oleh Kementerian PPPA.

B. Metode

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris yang merupakan gabungan dari penelitian normatif dan empiris. Metode penelitian hukum normatif empiris ini pada dasarnya memuat implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan kategori *Live Case Study* yang merupakan

pendekatan pada suatu peristiwa hukum yang prosesnya masih berlangsung atau belum berakhir. Penelitian hukum yang digunakan dalam skripsi ini bersifat preskriptif dan terapan. Dalam konteksnya sebagai ilmu yang bersifat terapan, hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, dan rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2014:22). Sifat preskriptif dan terapan dari penelitian ini bertujuan untuk mempelajari konsep hukum dan segala ketentuan dalam peraturan perundang-undangan serta praktik berkaitan dengan perlindungan anak korban konflik secara langsung, serta kerangka ideal konsep pengaturan hukum nasional yang seharusnya. Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan dengan cara mengkaji dari berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diangkat oleh penulis. Pendekatan kasus (*case approach*) yang diteliti menggunakan analisis secara tajam terhadap semua faktor yang berhubungan dengan kasus tersebut untuk menghasilkan kesimpulan yang akurat. Fenomena yang menjadi kasus dalam penelitian ini adalah konflik-konflik sosial yang terjadi di Indonesia yang ditangani oleh Kementerian PPPA, dan capaian pelaksanaannya. Sumber data yang digunakan penulis adalah sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan Asisten Deputi Bidang Perlindungan Khusus Anak, Tim Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat, serta staf Bagian Kepegawaian Kementerian PPPA. Sumber data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui peraturan perundang-undangan, jurnal, literatur, dan buku yang berkaitan dengan perlindungan anak dan konflik sosial.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Tanggung jawab negara dalam perlindungan anak korban konflik sosial dari perspektif hukum nasional

Konflik sosial selalu mengandung kompleksitas permasalahan. Sejak awal Indonesia merdeka, telah terjadi puluhan hingga ratusan konflik sosial di Indonesia. Rekaman kekerasan dan diskriminasi menimpa anak korban konflik sosial, semenjak berlangsung hingga berakhirnya Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh, juga dalam konflik-konflik lain seperti konflik antarkomunitas Muslim-Kristen di Ambon dan di Poso; konflik berbasis sentimen keagamaan pada komunitas Ahmadiyah di Sintang dan Mataram, atau pada komunitas Syi'ah di Sampang. Akibat konflik sosial, anak dihantui stigma buruk, tidak mendapatkan akses pendidikan dan kesehatan yang memadai, kehilangan keluarga yang dicintai, hingga berimplikasi pada perilaku orangtua yang salah kepada anak akibat mengalami stres dan trauma.

Dalam pelaksanaan perlindungan anak korban konflik di Indonesia, teori negara hukum menjadi dasar mewujudkan tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia. Setiap anak memiliki hak yang diatur secara jelas oleh undang-undang yang berlaku, dan negara memiliki tanggung jawab untuk memberikan jaminan kesejahteraan bagi anak-anak secara konstitusional dalam UUD NRI Tahun 1945. Secara hierarkis, dikeluarkan dan disahkan berbagai produk hukum yang menjadi dasar kebijakan dan rambu-rambu dalam memperlakukan anak-anak Indonesia, mulai dari produk hukum nasional dan produk hukum internasional yang telah diratifikasi Indonesia (Sri Ismawati, 2013: 197 - 209).

UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertinggi di Indonesia dengan jelas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, dengan salah satu cirinya adanya jaminan hak asasi manusia dalam penyelenggaraan negara. Pasal 28 dan Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 mengatur hak asasi anak termasuk mereka yang menjadi korban konflik sosial. Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi Hak Anak yang disahkan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan mengesahkannya sebagai aturan hukum positif melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi tentang Hak-Hak Anak). Untuk melaksanakan Konvensi Hukum Anak, Pemerintah menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang kesejahteraan anak, pengadilan anak, pekerja anak, penghapusan kekerasan terhadap anak, dan perdagangan anak.

Tanggung jawab negara dalam perlindungan anak korban konflik di Indonesia ditinjau dari perspektif hukum nasional telah diatur secara jelas dan harmonis, sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan tanggung jawab kepada negara untuk menjamin hak asasi manusia (termasuk hak anak) secara menyeluruh. Pasal 28A hingga 28J termaktub di Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, mengatur ketentuan tentang: a) Hak untuk hidup; b) Hak berkeluarga dan memiliki keturunan; c) Hak mengembangkan diri dan mendapatkan pendidikan; d) Hak atas perlindungan hukum; e) Hak memeluk agama; f) Hak untuk mendapatkan informasi; g) Hak atas perlindungan diri dan keluarga; h) Hak hidup sejahtera dan bertempat tinggal; i) Hak untuk tidak disiksa dan kemerdekaan berpikir; dan j) Wajib menghormati hak asasi manusia lain. Pasal 29 ayat (1) dan (2) juga menjelaskan

bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya. UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma hukum tertinggi telah mencantumkan hak anak dalam batang tubuh konstitusi, sehingga kedudukan dan perlindungan hak anak oleh negara merupakan hal penting yang harus diatur lebih lanjut dan dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya Pasal 52 sampai Pasal 66 dengan jelas mencantumkan hak anak, serta pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab negara, orang tua, keluarga, dan masyarakat untuk memberikan perlindungan pada anak. Hal ini dilakukan melalui perlindungan anak dari penelantaran, perlakuan buruk, dan segala bentuk kekerasan fisik atau mental melalui pelibatan anak dalam peristiwa peperangan, sengketa bersenjata, kerusuhan sosial, dan peristiwa lain yang mengandung unsur kekerasan.
- 3) Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak memberikan tanggung jawab negara dalam menjamin perlindungan kepada anak dalam situasi khusus, meliputi: anak dalam situasi darurat (anak yang menjadi pengungsi, korban kerusuhan, korban bencana alam, dan anak dalam situasi konflik bersenjata); anak dari kelompok minoritas dan terisolasi; anak korban penculikan, penjualan, dan/atau perdagangan; anak korban kekerasan fisik dan/atau psikis; anak korban jaringan terorisme; dan anak yang menjadi korban stigmatisasi dari pelabelan terkait dengan kondisi orang tuanya. Dalam konteks ini, negara wajib memberikan dukungan sarana, prasarana, akses pendidikan, kesehatan, dan jaminan kebebasan bagi anak untuk menikmati dan menggunakan budayanya, serta melaksanakan ajaran agamanya. Dalam rangka efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perlindungan anak harus melakukan koordinasi lintas sektoral dengan lembaga terkait, melalui pemantauan, evaluasi, dan pelaporan penyelenggaraan perlindungan anak.
- 4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial mengamanatkan kepada negara dalam pelaksanaan perlindungan anak korban konflik sosial dengan ruang lingkup pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pascakonflik. Pencegahan konflik dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat melalui upaya memelihara kondisi damai dalam masyarakat, mengembangkan

sistem penyelesaian perselisihan secara damai, meredam potensi konflik, dan membangun sistem peringatan dini. Untuk penghentian konflik dilakukan melalui penghentian kekerasan fisik, penetapan status keadaan konflik, tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban, dan/atau bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI. Sedangkan dalam upaya pemulihan pascakonflik, pemerintah dan pemerintah daerah melakukan berbagai upaya rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi.

- 5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menjelaskan bahwa Presiden menyelenggarakan pemerintahan negara dibantu oleh menteri-menteri negara yang masing masing membidangi urusan tertentu. Terkait dengan tanggung jawab negara dalam perlindungan anak korban konflik sosial, kementerian yang diberikan tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara serta menjalankan fungsi perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak adalah Kementerian PPPA.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial mengamanatkan tanggung jawab negara dalam hal penanganan konflik sosial dengan mengacu pada strategi penanganan konflik yang dikembangkan oleh Pemerintah, yakni kerangka regulasi pencegahan konflik, penanganan konflik, dan penanganan pascakonflik. Dalam konteks ini, negara dapat melakukan pencegahan konflik melalui upaya memelihara kondisi damai dalam masyarakat, penyelesaian perselisihan secara damai, meredam potensi konflik, dan membangun sistem peringatan dini. Untuk menghentikan konflik, dapat dilakukan upaya penghentian kekerasan fisik, penetapan Status Keadaan Konflik, tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban, dan/atau pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI. Sedangkan untuk pemulihan pasca konflik, dapat dilakukan rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi.
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus Anak memberikan gambaran jelas tentang kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan lembaga negara lainnya untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam rangka pencegahan dan penanganan terhadap 15 jenis anak yang memerlukan perlindungan khusus. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan tugas pemerintahan di bidang

perlindungan anak wajib melakukan pembinaan perlindungan khusus bagi anak kepada pemerintah provinsi, sedangkan, gubernur yang melakukan pembinaan perlindungan khusus bagi anak kepada pemerintah kabupaten/kota. Tidak hanya pemerintah, masyarakat juga diberikan ruang untuk berpartisipasi dalam memberikan perlindungan khusus bagi anak.

- 8) Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial menjelaskan bahwa perlindungan dan pemberdayaan perempuan dan anak dalam konflik dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga terkait sesuai dengan kewenangannya, dan oleh pemerintah daerah. Upaya yang dapat dilakukan, antara lain menyediakan data dan kajian, meningkatkan kesadaran masyarakat, meningkatkan peran media massa, meningkatkan unit pelayanan perempuan dan anak, mengadakan pelatihan, hingga memfasilitasi penambahan penyediaan ruang publik/ ruang terbuka hijau. Pemerintah juga perlu menyusun RAN P3AKS melalui Peraturan Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan sebagai landasan pelaksanaan perlindungan anak dalam konflik sosial, dimana Menteri PPA merupakan Ketua Tim Koordinasi Pusat.
- 9) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2020 tentang Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memberikan tanggung jawab kepada Kementerian PPPA untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dalam membantu Presiden menyelenggarakan pemerintahan negara. Kementerian PPPA dalam bidang perlindungan anak melaksanakan fungsi perumusan dan penetapan kebijakan, penetapan sistem data, koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan, koordinasi pelaksanaan penanganan perlindungan perempuan dan anak.
- 10) Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara menjelaskan bahwa Kementerian PPPA yang termasuk ke dalam Kementerian Kelompok III bertugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, serta menjalankan fungsi perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pemberdayaan dan perlindungan anak; koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan; serta pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidang pemberdayaan dan perlindungan anak.

- 11) Peraturan Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial mengatur tanggung jawab negara dalam perlindungan anak korban konflik dengan ruang lingkup pencegahan, penanganan, pemberdayaan dan partisipasi. Hal ini dilakukan melalui pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan RAN P3AKS oleh pemerintah. Dalam hal ini, Kementerian PPPA merupakan Ketua Tim Harian Koordinasi P3AKS yang melaksanakan kegiatan peninjauan lapangan maupun pemantauan tidak langsung melalui berbagai rapat koordinasi.
- 12) Peraturan Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kelompok Kerja Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial telah memberikan dasar kedudukan kuat bagi Kementerian PPPA selaku sekretaris dan koordinator bidang pencegahan, bidang penanganan, dan bidang pemberdayaan dan partisipasi dalam Pokja P3AKS.
- 13) Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Hak-Hak Anak yang disahkan pada 20 November 1989. Dalam konvensi ini diatur mengenai beberapa prinsip dasar anak, yakni prinsip non diskriminasi, prinsip kepentingan terbaik bagi anak (*best interest for children*), prinsip atas hak hidup, keberlangsungan dan perkembangan serta prinsip atas penghargaan terhadap pendapat anak. Setelah meratifikasi Konvensi hak-hak Anak, negara mempunyai tanggung jawab untuk mensosialisasikan Konvensi Hak-hak Anak kepada anak; membuat aturan hukum nasional mengenai hak-hak anak; dan membuat laporan periodik mengenai implementasi Konvensi Hak Anak setiap 5 tahun.

Sesuai dengan fokus penggunaan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dalam penelitian ini, dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan dalam bidang perlindungan anak, baik dalam bentuk vertikal maupun horizontal telah sinkron dan harmonis. Keserasian tersebut dapat dilihat dari tidak adanya pertentangan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya, namun peraturan yang satu dengan yang lainnya saling memperkuat ataupun mempertegas dan memperjelas (L.M. Gandhi, 1995: 4-5).

2. Pelaksanaan perlindungan anak korban konflik sosial oleh Kementerian PPPA

Pelaksanaan perlindungan anak korban konflik sosial di Indonesia oleh Kementerian PPPA telah dilakukan sesuai dengan tugas, fungsi

dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Kementerian PPPA telah melaksanakan tanggung jawab negara dalam perlindungan anak korban konflik melalui berbagai upaya, sebagai berikut:

- a. Penyusunan peraturan perundang-undangan dan kebijakan dalam perlindungan anak korban konflik sosial

Kementerian PPPA telah aktif mengawal proses legislasi dan pengesahan berbagai peraturan perundang-undangan dalam bidang perlindungan anak korban konflik, seperti Undang-Undang tentang Perlindungan Anak, Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak, dan Peraturan Presiden tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial sehingga dapat menjadi payung hukum yang komprehensif bagi perlindungan anak di Indonesia.

Kementerian PPPA juga terlibat aktif dalam berbagai diskusi dan menjadi *leading sector* Pemerintah dalam penyiapan Daftar Inventarisasi Masalah perlindungan anak bersama Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Berbagai upaya koordinasi dan konsultasi juga terus dilakukan dalam kerangka besar melaksanakan salah satu prioritas dari 5 arahan Presiden kepada Kementerian PPPA, yakni perlindungan khusus kepada anak di Indonesia.

- b. Implementasi RANP3AKS dan penyusunan RADP3AKS di daerah

RAN P3AKS merupakan rujukan dalam menyusun dan melakukan kegiatan terkait pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dalam konteks nasional, namun dapat diadopsi dan diimplementasikan oleh daerah. RAN P3AKS menjadi instrumen penting yang secara langsung memberikan tanggung jawab negara dalam penanganan konflik sosial. RAN P3AKS didukung Tim Koordinasi RAN P3AKS dimana Menteri PPPA ditunjuk sebagai ketua harian. Dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir, Kementerian PPPA aktif mendorong RAN P3AKS menjadi bagian dari instrumen perlindungan hak asasi perempuan dan anak, khususnya dalam merespon situasi konflik sosial. RAN P3AKS telah diadopsi dan ditindaklanjuti menjadi RAD P3AKS oleh pemerintah daerah.

- c. Peningkatan Indeks Perlindungan Anak (IPA) Indonesia melalui berbagai program dan kegiatan

Untuk mendukung pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak, Kementerian

PPPA menetapkan sasaran strategis, yaitu meningkatnya kualitas tumbuh kembang anak, kapasitas kelembagaan pemenuhan hak, dan perlindungan khusus anak, dengan salah satu indikatornya yaitu tercapainya Indeks Perlindungan Anak (IPA). IPA digunakan sebagai indikator untuk melihat upaya keberhasilan perlindungan anak yang dilakukan oleh Kementerian PPPA, dimana komponen penyusunnya adalah Indeks Pemenuhan Hak Anak (IPHA) dan Indeks Perlindungan Khusus Anak (IPKA). IPHA digunakan sebagai ukuran keberhasilan upaya pemenuhan hak anak, sementara IPKA merupakan ukuran keberhasilan perlindungan khusus untuk anak. IPA disusun dengan mengacu pada Konvensi Hak Anak sebagai instrumen hukum internasional yang mengikat secara yuridis dan politis di antara berbagai negara termasuk Indonesia.

Berbagai upaya telah dilakukan Kementrian PPPA dalam memenuhi dan meningkatkan Indeks Perlindungan Anak. Dalam hal percepatan kepemilikan akta kelahiran, Kementerian PPPA melakukan advokasi dan sosialisasi ke kabupaten/kota, membuat Forum Koordinasi Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran, membuat Nota Kesepahaman dengan 8 Kementerian/Lembaga tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran Dalam Rangka Perlindungan Anak, dan membuat Panduan Bersama Pemenuhan Hak Sipil Anak Dalam Pengurusan Akta Kelahiran bersama Kementerian Dalam Negeri.

Sebagai implementasi dari KHA dan Undang-Undang tentang Perlindungan Anak, Kementerian PPPA membuat kebijakan peningkatan pemenuhan hak partisipasi anak melalui Forum Anak sebagai wadah partisipasi anak untuk menyuarakan aspirasi anak secara kolektif. Kementerian PPPA juga mengambil langkah strategis untuk meningkatkan derajat kesehatan anak melalui kerjasama lintas sektor, antara lain advokasi program Pelayanan Ramah Anak di Puskesmas.

Dalam bidang pendidikan, Kementerian PPPA menginisiasi Program Satuan Pendidikan Ramah Anak dan Madrasah Ramah Anak yang bertujuan memenuhi hak anak termasuk perlindungan anak selama di satuan pendidikan, serta mendorong lahirnya Pusat Informasi Sahabat Anak, Ruang Bermain Ramah Anak, dan Ruang Ibadah Ramah Anak. Kementerian PPPA juga mengembangkan kebijakan Pusat Kreativitas Anak sebagai wahana untuk bermain, berekreasi, berkreasi, mengembangkan seni dan budaya yang dapat diakses anak penyandang disabilitas, anak di masyarakat adat terpencil, dan anak dari kelompok yang terpinggirkan.

d. Penyusunan dan implementasi kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak

Dalam perjalanannya, Kementerian PPPA menginisiasi pembentukan payung hukum baru untuk memperkuat komitmen daerah memenuhi status KLA bersama *stakeholders* terkait. Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak menjadi satu dorongan terwujudnya KLA dalam rangka memberikan perlindungan kepada anak, termasuk anak korban konflik sosial. Kementerian PPPA selaku regulator telah aktif menginisiasi, menyusun dan mengawal pelaksanaan Peraturan Presiden tentang KLA ini. Menteri PPPA diberikan tugas mengoordinasikan pelaksanaan Kebijakan KLA. Upaya yang telah dilakukan Kementerian PPPA sejak tahun 2006 dalam pembentukan KLA adalah kebijakan *piloting* di 5 kabupaten/kota tersebut, yang hingga saat ini telah dikembangkan di berbagai provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Kementerian PPPA juga terus melakukan advokasi, sosialisasi dan pelatihan tentang Konvensi Hak Anak baik dengan metode tatap muka maupun virtual di 34 provinsi di 514 Kabupaten/Kota.

e. Penanganan Anak Korban Kekerasan;

Dalam upaya pencegahan kekerasan anak, termasuk anak korban konflik, oleh Kementerian PPPA dilakukan pengembangan norma dan penegakan hukum, meliputi:

- 1) penyusunan kompilasi dan kodifikasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan anak;
- 2) penyusunan pedoman sistem dan prosedur penanganan anak korban kekerasan yang sensitif gender;
- 3) penyempurnaan peraturan perundang-undangan terkait dengan anak;
- 4) peningkatan kapasitas bagi aparat penegah hukum dalam penanganan kasus kekerasan terhadap anak; dan
- 5) penegakan hukum terhadap pelaku kekerasan anak.

Kementerian PPPA juga aktif mengawal pengembangan Pusat Pelayanan Keluarga (PUSPAGA) dengan baik di berbagai daerah. PUSPAGA adalah bentuk layanan pencegahan di bawah koordinator Dinas PPPA di daerah sebagai wujud kepedulian negara dalam meningkatkan kehidupan keluarga dan ketahanan keluarga. Selain itu juga menggagas Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM) sebagai sebuah strategi gerakan perlindungan anak yang dikelola sekelompok orang yang tinggal di suatu wilayah (desa/kelurahan) atau kelompok warga pada tingkat masyarakat yang bekerja secara terkoordinasi untuk mencapai tujuan perlindungan anak.

Dalam hal regulasi, Kementerian PPPA aktif menyusun peraturan perundang-undangan dan produk hukum terkait perlindungan khusus anak berdasarkan Keputusan Menteri PPPA Nomor 62 Tahun 2020 tentang Pembentukan Panitia Antarkementerian dan Antarnonkementerian Penyusunan Rancangan Peraturan Presiden tentang Strategi Nasional Penghapusan Kekerasan Terhadap Anak.

f. Koordinasi dan kerjasama dengan *stakeholders* terkait.

Kementerian PPPA membuat perjanjian kesepahaman atau *Memorandum of Understanding* dengan kementerian dan lembaga terkait, selain itu juga menjalin kerjasama dengan instansi lain karena persoalan anak korban konflik yang mengalami kekerasan dalam ranah kriminal. Kementerian PPPA juga menjalin proyek kerjasama dan hubungan bersama mitra internasional dan pemerintah negara lain dalam upaya pembangunan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

Capaian kinerja pelaksanaan program dan kegiatan Kementerian PPPA dalam perlindungan anak korban konflik sosial tidak luput dari pengaruh berbagai faktor, sebagai berikut:

a. Peraturan perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan dalam bidang perlindungan anak, baik dalam bentuk vertikal maupun horizontal telah sinkron dan harmonis. Yang dapat dijelaskan sebagai salah satu faktor penghambat optimalisasi pelaksanaan perlindungan anak korban konflik sosial oleh Kementerian PPPA lebih kepada aturan hukum yang menjadi dasar pembentukan kelembagaan Kementerian PPPA. Penyusunan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2020 tentang Kementerian PPPA sebagai dasar pembentukan Kementerian PPPA ditinjau dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan Asas Kejelasan Tujuan, Asas Kejelasan Rumusan, Asas Keterbukaan, Asas Kelembagaan atau Organ Pembentukan Yang Tepat, Asas Dapat Dilaksanakan, serta Asas Kesesuaian antara Hierarki, Jenis, dan Materi Muatan.

Namun demikian, dari sisi Azas Kehasilgunaan dan Kedayagunaan, patut diakui bahwa Peraturan Presiden tersebut belum dapat terlaksana secara optimal oleh Kementerian PPPA, utamanya dalam hal koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan perlindungan anak korban konflik sosial. Hal ini disebabkan antara lain minimnya kewenangan Kementerian PPPA dalam perumusan, penetapan, koordinasi, dan sinkronisasi kebijakan di bidang perlindungan anak; tidak adanya badan vertikal

di daerah; dan Kementerian PPPA tidak dapat mengawasi atau mengintervensi pelaksanaan kegiatan teknis oleh kementerian, lembaga atau pemerintah daerah dalam bidang perlindungan anak korban konflik sosial yang berskala nasional.

b. Sumber Daya Kementerian PPPA

1) Struktur Organisasi

Deputi-deputi di lingkungan Kementerian PPPA memiliki tugas dan fungsi yang lebih bersifat koordinatif dalam ranah kebijakan atau regulator. Dalam struktur organisasi Kementerian PPPA juga tidak dilekatkan kewenangan untuk memberikan sanksi kepada kementerian, lembaga dan pemerintah daerah yang tidak mengimplementasikan kebijakan maupun yang tidak menyusun peraturan pelaksanaan/operasional penanganan konflik, seperti RAN dan RAD P3AKS.

2) Sumber Daya Manusia Kementerian PPPA

Dukungan sumber daya manusia menjadi faktor yang berpotensi menyebabkan pelaksanaan perlindungan anak korban konflik sosial oleh Kementerian PPPA belum maksimal. Merujuk hasil survei integritas jabatan terhadap pegawai Kementerian PPPA tahun 2020 terdapat 65 persen responden telah memahami tugas dan fungsi yang harus dilaksanakan namun tidak memahami ukuran keberhasilan pelaksanaan tugasnya, dan 10 persen responden yang belum memahami tugas dan fungsi yang harus dilakukan maupun memahami ukuran keberhasilan pelaksanaan tugasnya. Survei eksternal yang dilakukan terhadap masyarakat yang menerima pelayanan semua kedeputian di Kementerian PPPA juga menunjukkan indeks 3,31 dalam skala 4, artinya masih terdapat selisih antara harapan penerima layanan dengan realitas kondisi layanan yang diterima.

3) Anggaran Kementerian PPPA

Dukungan anggaran Kementerian PPPA yang cenderung menurun di tengah maraknya kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak menjadi faktor belum optimalnya pelaksanaan perlindungan anak korban konflik sosial, padahal dukungan anggaran sangat dibutuhkan oleh Kementerian PPPA untuk menerjemahkan keseluruhan strategi ke dalam kebijakan, program, dan kegiatan perlindungan anak korban konflik sosial.

4) Sistem informasi berbasis teknologi

Data yang ditampilkan dalam sistem informasi berbasis teknologi di Kementerian PPPA belum sepenuhnya menggambarkan kondisi yang sesungguhnya terjadi di masyarakat, seringkali, korban tidak melapor akibat akses pelaporan yang terbatas, keberadaan pelaku berada di dekat korban atau memiliki hubungan dekat dengan korban. Selain itu, mekanisme verifikasi dan validasi data belum baku dan masih memerlukan koordinasi lebih lanjut antar unit layanan lintas kementerian, lembaga dan pemerintah daerah, serta perlunya peningkatan kompetensi pengelola lebih lanjut.

D. Kesimpulan

Konflik sosial hampir selalu meninggalkan korban, tidak hanya perempuan, tetapi juga anak-anak sebagai entitas yang wajib dilindungi dan dijunjung tinggi haknya oleh setiap negara di dunia. Untuk mewujudkan perlindungan anak korban konflik sosial di Indonesia, Negara telah menyediakan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan tanggung jawab negara secara tegas. Ditinjau dari perspektif hukum nasional, tanggung jawab negara dalam perlindungan anak korban konflik sosial telah diatur secara jelas dan harmonis secara substansi maupun tata urutan perundang-undangan.

Pelaksanaan perlindungan anak korban konflik sosial di Indonesia oleh Kementerian PPPA sebagai representasi negara juga telah dilaksanakan dengan baik sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan yang dimiliki. Berbagai faktor yang dianggap berpengaruh dalam pelaksanaan perlindungan anak oleh Kementerian PPPA, antara lain faktor perundang-undangan dan faktor sumber daya (struktur organisasi, sumber daya manusia, anggaran, dan sistem informasi berbasis teknologi). Untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan lebih maksimal, Kementerian PPPA memerlukan dukungan kebijakan dan perbaikan internal lebih lanjut agar perlindungan anak korban konflik sosial di Indonesia dapat diselesaikan secara holistik dan komprehensif.

E. Saran

Saran yang dapat disampaikan dalam penelitian ini, sebagai berikut.

1. Kementerian PPPA perlu menguatkan koordinasi dan sinergi lintas sektor untuk memastikan keterlibatan pemerintah dan *stakeholders* terkait dalam penyiapan regulasi, penguatan kelembagaan, peningkatan kapasitas SDM, penyediaan fasilitas layanan dan pemenuhan kebutuhan dasar anak korban konflik sosial di Indonesia.

2. Kementerian PPPA perlu menyusun kajian atau naskah akademis terkait kelembagaan Kementerian PPPA yang memerlukan penguatan kewenangan dalam pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
3. Optimalisasi komunikasi publik dan diseminasi informasi untuk mengedukasi dan pelibatan parapihak terkait isu perlindungan khusus anak, utamanya di daerah konflik. Peran media massa juga perlu diperkuat untuk memberitakan persoalan-persoalan masyarakat yang tidak terjamah oleh media *mainstream* dengan merujuk pada Peraturan Menteri PPPA Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pedoman Peran Serta Media Komunitas Dalam Pencegahan Kekerasan Terhadap Anak.
4. Penguatan *database* konflik sosial dan pengembangan sistem data dan informasi terintegrasi sangat penting untuk dilaksanakan sebagai bahan evaluasi kebijakan dan program yang telah dilakukan untuk perbaikan selanjutnya.

Daftar Pustaka

- Bache, C., (2019). *Women's Role In Peace Processes. The Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs. Brussel.*
- Gandhi, L. (1995). *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif, Makalah, yang disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH-UI. 4–5.*
- Ismawati, S. (2013). *Mekanisme Penyelesaian Perkara Anak yang Berhadapan dengan Hukum pada Masyarakat Dayak Kanayatn (Kajian Perbandingan Terhadap Sistem Peradilan Anak). Jurnal Dinamika Hukum, 13(2), 197–209.*
- Kajian Perlindungan anak Korban Konflik, Kementerian PPPA, 2019.
- Laporan Kinerja Kementerian PPPA Tahun 2020, Kementerian PPPA, Jakarta, 2020.
- Laporan Kinerja Kementerian PPPA Tahun 2021, Kementerian PPPA, Jakarta, 2021.
- Marzuki, P. M. (2008). Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum. In *Penelitian Hukum, Cetakan 2, Kencana.*
- . (2014). *Penelitian Hukum. Edisi Revisi. Kencana.*