

**EVALUASI KEBIJAKAN PENANGANAN KEJAHATAN KEKERASAN SEKSUAL
TERHADAP ANAK DI INDONESIA**
(Evaluation Policy of Carrying Out of Sexual Violence Crimes of Children)

Rosita Novi Andari
Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara
Jl. Kiara Payung km. 4, 7
Bumi Perkemahan Jatinangor Sumedang, Jawa Barat 45366
Telp. (022) 7790048, 7782041 Fax. (022) 7790055, 7790044
rositanovi@gmail.com

**Tulisan Diterima: 1 September 2016; Direvisi: 9 Maret 2017;
Disetujui Diterbitkan: 20 Maret 2017**

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak yang diterapkan di Indonesia dan menganalisis efektivitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2016 sebagai proses kebijakan publik dan produk hukum. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak yang sudah diterapkan belum efektif dan penetapan Perppu dilihat dari proses perumusan dan produk hukum (aturan hukuman pokok dan tambahan) kurang efektif karena kurang didukung dengan penelitian komprehensif terkait efektivitas dan dampak jangka panjang penerapan Perppu dan cenderung menimbulkan persoalan seperti teknis mekanisme penerapan hukuman tambahan. Oleh karena itu, reformulasi kebijakan perlu dilakukan melalui: (1) evaluasi kebijakan secara berkala dan berbasis bukti penelitian dan (2) penetapan aturan-aturan hukum yang berorientasi pada pemberatan dan penegakan hukuman.

Kata Kunci: kebijakan publik, hukum, kejahatan kekerasan seksual terhadap anak.

Abstract

The purpose of this research is to evaluate policy of carrying out of sexual violence crimes of children applied in Indonesia and to analyze the effectiveness of the Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) No.1/2016 as a process of public policy and legal product. This research uses a qualitative approach. It concludes that the policy is ineffective and its stipulation viewed from formulation process and legal product (principal penalties and additional punishment) still less effective since it did not supported by a comprehensive research related to effectiveness and a long term impact of its implementation and tend to lead a matter like mechanism technical of additional penalties. Therefore, policy reformulation is necessary to be done through : (1) periodic policy evaluation and evidence-based research and (2) determination of rules and order oriented on extra and enforcement of punishment.

Keywords: public policy, law, sexual violence crimes of children

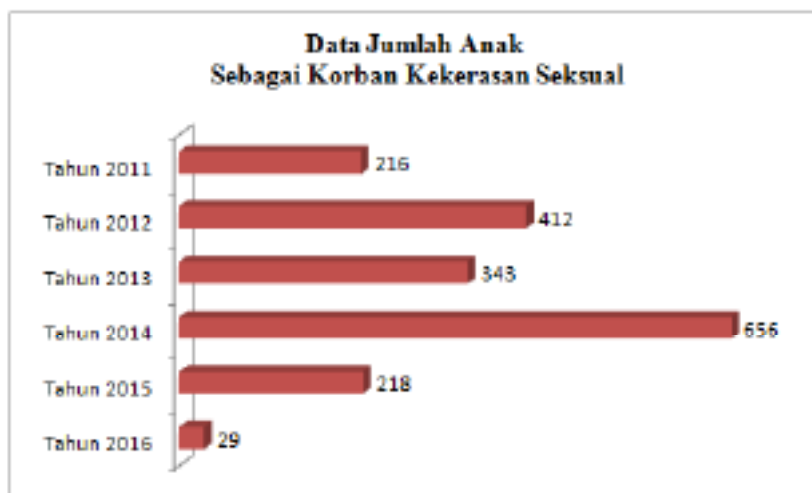
PENDAHULUAN

Latar Belakang

Banyaknya kasus kekerasan seksual terhadap anak yang terjadi membuat Indonesia dalam keadaan darurat kejahatan kekerasan seksual anak, bahkan Presiden menyatakan sebagai kejahatan luar biasa yang penanganannya harus dilakukan dengan cara-cara yang luar biasa¹. Menurut Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas PA) sejak 2015 hingga April 2016 terdapat 312 kasus kekerasan terhadap anak dimana 51% (150 kasus) berupa kekerasan seksual.

Angka kasus kekerasan seksual terhadap anak tersebut tergolong tinggi dan berpotensi terus naik dengan sebaran yang merata di wilayah perkotaan maupun perdesaan². Sementara itu, data Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menunjukkan perkembangan jumlah anak korban kekerasan seksual (pemerksaan, pencabulan, sodomi/pedofilia, dan sebagainya) dari tahun 2011-2016 cenderung fluktuatif setiap tahunnya dengan gambaran sebagai berikut³.

Gambar 1



Sumber: diolah dari Bank Data KPAI

Adapun puncak dari kasus kekerasan seksual anak yang menjadi perhatian masyarakat termasuk oleh Presiden adalah kasus kekerasan seksual disertai pembunuhan terhadap anak berusia 14 tahun bernama Yuyun di Bengkulu yang terjadi pada bulan Mei 2016 dengan pelakunya adalah belasan anak remaja laki-laki dan berstatus pelajar. Terkait

kasus tersebut Presiden meminta pelaku ditangkap dan dihukum seberat-beratnya⁴.

Kondisi tersebut dianggap pemerintah sebagai kondisi yang mendesak sehingga kemudian Presiden menginstruksikan kepada beberapa Kementerian untuk segera menyusun draf Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang memuat pemberatan

1. <http://presidenri.go.id/kabar-presiden/kegiatan-kepresidenan/presiden-jokowi-kejahatan-seksual-terhadap-anak-adalah-kejahatan-luar-biasa.html>, (diakses tanggal 21 Juni 2016)
2. <http://m.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/05/07/o6sy28359-komnas-pa-catat-ratusan-kekerasn-seksual-anak>, (diakses pada 21 Juni 2016)
3. <http://bankdata.kpai.go.id/tabulasi-data/data-kasus-per-tahun/rincian-data-kasus-berdasarkan-klaster-perlindungan-anak-2011-2016>(diakses pada 21 Juli 2016)
4. <http://www.dw.com/id/pemerksaan-berjamaah-indonesia-darurat-kekerasan-seksual/a-19233807>(diakses pada 21 Juni 2016)

hukuman terhadap pelaku dan ditetapkan pada Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak atau lebih dikenal dengan Perppu Kebiri. Namun, permasalahannya adalah Perppu dinilai kurang efektif dalam menangani masalah kejahatan kekerasan seksual terhadap anak. Menurut Ketua Komnas Perempuan, pemberatan hukuman kebiribaru berlaku setelah pelaku menjalani hukuman pokok, sementara tidak banyak kasus kekerasan seksual yang sampai ke proses peradilan dan mendapat hukuman maksimal, sehingga dikhawatirkan Perppu hanya untuk merespon desakan emosional publik tanpa mempertimbangkan lemahnya penegakan hukum⁵. Selain itu, Aliansi 99, sebuah jaringan 99 organisasi masyarakat sipil yang perhatian pada anak korban kejahatan kekerasan seksual secara tegas menolak Perppu karena upaya pemerintah tersebut dipandang sebagai upaya balas dendam atas nama kepentingan korban dengan lebih menitikberatkan pemberatan pidana bagi pelaku daripada memikirkan pengurangan kejahatan dan jaminan pemulihan bagi korban. Proses pembentukan Perppu juga dinilai tertutup dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat⁶.

Dalam perkembangannya, Perppu tersebut telah mendapatkan persetujuan dari mayoritas anggota DPR dan disahkan menjadi Undang-Undang pada sidang Paripurna tanggal 12 Oktober 2016 tanpa ada perubahan isi. Namun demikian, pengesahan ini disertai catatan dimana fraksi Partai Keadilan Sejahtera menyetujui dengan catatan diantaranya Perppu direvisi sesuai

landasan data yang lebih jelas sedangkan Fraksi Partai Gerindra tetap dalam posisi menolak karena penjelasan pihak pemerintah terkait implementasi hukuman tambahan kurang jelas⁷.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat dirumuskan pertanyaan penelitiannya itu: (1) Bagaimana kebijakan penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak yang diterapkan di Indonesia? dan (2) Bagaimana efektivitas Perppu sebagai proses kebijakan publik dan produk hukum dalam upaya penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak di Indonesia?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) mengevaluasi kebijakan penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak yang diterapkan di Indonesia dan (2) menganalisis efektivitas Perppu Kebiri sebagai proses kebijakan publik dan produk hukum dalam upaya penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif untuk menggambarkan bagaimana kebijakan yang sudah diterapkan dan efektivitas Perppu Kebiri dalam upaya penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak di Indonesia. Pendekatan kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu/sekelompok orang dianggap berasal

-
5. http://nasional.kompas.com/read/2016/05/26/22073081/perppu.kebiri.dinilai.hanya.pertimbangkan.dari.sisi.pelaku.bukan.korban?utm_source=RD&utm_medium=inart&utm_campaign=khprd(diakses pada 21 Juli 2016)
 6. Supriyadi Widodo E, dkk. Menguji Euforia Kebiri: Catatan Kritis atas Rencana Kebijakan Kebiri (Chemical Castration) Bagi Pelaku Kejahatan Seksual Anak di Indonesia. (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform (ECPAT) Indonesia, 2016).
 7. <http://nasional.kompas.com/read/2016/10/13/05300041/perppu.kebiri.disahkan.dpr.ini.aturan.barunya> (diakses pada 9 Maret 2017)

dari masalah sosial atau kemanusiaan⁸. Penelitian deskripsi adalah penelitian yang menggambarkan suatu situasi fenomena secara detail dan lebih menekankan pada menjawab pertanyaan “*how*” (bagaimana) dan “*who*” (siapa) yang dimulai dengan mendefinisikan subjek kemudian mendeskripsikannya dengan akurat⁹. Unit analisis penelitian ini adalah analisis kebijakan penanganan kekerasan seksual terhadap anak di Indonesia yang diatur pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No.23 Tahun 2002, Perppu No. 1 Tahun 2016 (Perppu Kebiri) dan dan Intruksi Presiden No. 5 Tahun 2014 tentang Gerakan Nasional Anti Kejahatan Seksual Terhadap Anak (GN-AKSA). Penelitian ini menggunakan studi dokumentasi sebagai salah satu teknik pengumpulan data pada penelitian kualitatif¹⁰ dengan cara mengumpulkan dokumen publik seperti peraturan perundangan-undangan, berita pada media massa elektronik, buku-buku teks, jurnal/hasil penelitian, laporan dan dokumen yang relevan dengan permasalahan yang dikaji. Analisis data dilakukan dengan cara mendeskripsikan hasil analisis kebijakan kemudian disusun kesimpulan dan saran/rekomendasi kebijakan selanjutnya.

PEMBAHASAN

Tinjauan Teori

Masalah kekerasan seksual anak merupakan salah satu bentuk kejahatan dimana perilaku seksual yang melibatkan

anak baik untuk tujuan objek seksual maupun komersial memberikan pengaruh negatif bagi perkembangan anak¹¹. Ciri-ciri umum anak yang mengalami kekerasan seksual meliputi tanda-tanda perilaku, kognisi, sosial emosional dan fisik¹². Menurut WHO kekerasan seksual anak adalah keterlibatan anak dalam kegiatan seksual yang tidak dipahaminya dapat berupa perlakuan tidak senonoh dari orang lain, kegiatan yang menjurus pada pornografi, perkataan-perkataan porno, dan melibatkan anak dalam bisnis prostitusi¹³. Menurut UU No.35 Tahun 2014 kekerasan adalah setiap perbuatan terhadap anak (seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan) yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, psikis, seksual dan/atau penelantaran, termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum. Selanjutnya yang dimaksud dengan dieksploitasi secara seksual adalah segala bentuk pemanfaatan organ tubuh seksual atau organ tubuh lain dari anak untuk mendapatkan keuntungan, termasuk tetapi tidak terbatas pada semua kegiatan pelacuran dan pencabulan.

Perumusan kebijakan merupakan salah satu tahap penting pada pembentukan kebijakan¹⁴. Menurut Dye pada dasarnya perumusan kebijakan merupakan usaha pemerintah melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk mencari pemecahan masalah¹⁵. Perumusan kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik karena disini

8. John W Creswell, *Research Design, Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran Edisi Keempat*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm 4.
9. Uhar Suharsaputra, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan Tindakan*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2012), hlm 38.
10. John W Creswell, *Op.cit.*, hlm 255
11. Muhammad Zainuddin, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Rangka Penanggulangan Kejahatan Pedofilia* (Semarang: Universitas Diponegoro, 2007), hlm xxxiii-xxxiv.
12. *Ibid*, hlm xxxvii-xxxx
13. Suradi, *Problema dan Solusi Strategis Kekerasan Terhadap Anak*. (Informasi Vol.18, No.02 Tahun 2013), hlm 186
14. Budi Winarno, *Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus)*. (Jakarta: CAPS, 2012) hlm 93.
15. Budiman Rusli, *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*, (Bandung: CV ADOYA Mitra Sejahtera, 2015), hlm 57.

dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri sehingga perlu dipahami bahwa kebijakan publik senantiasa ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan publik itu sendiri sehingga *core* dari kebijakan publik adalah “intervensi”¹⁶. Sebagai bagian dari proses kebijakan, perumusan kebijakan publik terdiri dari beberapa tahapan. Tiga kegiatan utama pada proses kebijakan yaitu (1) menetapkan agenda-bisa masalah, bisa isu ke masa depan-kebijakan, (2) melakukan analisis kebijakan dan (3) membuat keputusan¹⁷. Tahap-tahap perumusan kebijakan publik terdiri dari: (1) tahap perumusan masalah, (2) tahap agenda kebijakan, (3) tahap pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, dan (4) tahap penetapan kebijakan yang berkekuatan hukum mengikat dapat berbentuk UU, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan menteri, dan lain sebagainya¹⁸.

Dalam kaitannya dengan pembentukan Perppu, menurut UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perppu adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Adapun penyusunan Perppu diatur pada Pasal 52 dan lebih lanjut dalam hal tata cara penyusunan Perppu diatur pada Peraturan Presiden No.87 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.12 tahun 2011 Pasal 59-61. Penetapan Perppu dapat dipahami sebagai proses kebijakan publik dan sebagai produk hukum. Secara teoritis, untuk melihat hubungan antara hukum dan kebijakan publik adalah pemahaman bahwa

pada dasarnya kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum dan pada dasarnya sebuah hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Dari pemahaman dasar tersebut dapat dilihat keterkaitan antara hukum dan kebijakan publik bahwa sesungguhnya pada tataran praktek keduanya tidak dapat dipisah-pisahkan dan keduanya berjalan seiring dengan prinsip saling mengisi. Pengertian bahwa pada semua kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk ketetapan hukum adalah untuk menjamin legalitasnya di lapangan¹⁹. Untuk mengetahui efektivitas Perppu maka perlu dilakukan evaluasi terhadap perumusannya. Evaluasi formulasi kebijakan publik berkenaan dengan apakah formulasi tersebut telah dilaksanakan: (1) menggunakan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan, (2) mengarah pada permasalahan inti, (3) mengikuti prosedur yang diterima secara optimal, dan (4) mendayagunakan sumber daya yang ada secara optimal. Salah satu teknik evaluasinya dapat mengacu pada muatan kebijakan itu relevan dengan masalah yang hendak dipecahkan dengan kriteria dasar yaitu adanya kesesuaian muatan dengan masalah, masalah strategis, dan tujuan yang hendak dicapai²⁰.

Hasil Kajian dan Analisis Permasalahan

a. Evaluasi Kebijakan Penanganan Kejahatan Kekerasan Seksual Terhadap Anak di Indonesia yang Sudah Diterapkan

Kebijakan penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak di Indonesia pada awalnya mengacu pada kebijakan hukum pidana dalam KUHP kemudian berkembang

16. Riant Nugroho, Public Policy. (Jakarta: PT. Elex Multimedia, 2014), hlm 527-528

17. Riant Nugroho, Policy Making. (Jakarta: PT Elex Multimedia, 2015), hlm 77-78

18. Budi Winarno. Op.cit, hlm 123-126

19. Muchsin dan Fadillah Putra, Hukum dan Kebijakan Publik Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Perekonomian di Indonesia. (Surabaya: Universitas Sunan Giri Surabaya bekerjasama dengan Aveross Press, 2015), hlm 36-37

20. Riant Nugroho. Op.cit, hlm 719-720

melalui kebijakan khusus tentang perlindungan anak yaitu UU No.23 Tahun 2002, kemudian UU No. 35 Tahun 2014. Selain itu, juga ditetapkan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2014 tentang GN-AKSA.

Tabel 1.
Kebijakan Penanganan Kejahatan Kekerasan Seksual Terhadap Anak di Indonesia

No.	Kebijakan	Muatan Kebijakan
1.	Ketentuan dalam KUHP	<ul style="list-style-type: none"> Tindak pidana delik kesusilaan terdiri dari kejahatan kesusilaan dan pelanggaran kesusilaan. Perumusan tindak pidana kesusilaan yang dekat dengan pengertian pedofilia dan dapat digunakan terhadap perbuatan pedofilia antara lain pasal tentang kejahatan kesusilaan pada Bab XIV Pasal 289, 290, dan 292-296. Jenis sanksi pidana terdiri atas pidana penjara yang lamanya diancamkan bervariasi yaitu antara 9 bulan sampai dengan 7 tahun, dan pidana denda paling banyak Rp.15.000.00 (lima belas ribu rupiah)²¹.
2.	UU No. 23 Tahun 2002	<ul style="list-style-type: none"> Secara umum mengatur perlindungan khusus terhadap anak diantaranya anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual Ketentuan pidana kejahatan kekerasan seksual terdapat pada Bab XII Pasal 81, 82, dan 88. Sanksi pidana terhadap pelaku yaitu (1) pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 15 tahun dan (2) denda paling sedikit Rp 60.000.000; dan paling banyak Rp 300.000.000;.
3.	Intruksi Presiden No. 5 Tahun 2014 tentang GN-AKSA	<ul style="list-style-type: none"> Ditujukan kepada Para Menteri, Jaksa Agung, Kepala Polri, Para Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementrian, Para Gubernur dan Para Bupati/ Walikota untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing secara terkoordinasi dan terintegrasi dalam rangka melakukan pencegahan dan pemberantasan kejahatan seksual terhadap anak melalui GN-AKSA dengan melibatkan seluruh unsur masyarakat dan dunia usaha.
4.	UU No. 35 Tahun 2014	<ul style="list-style-type: none"> Secara khusus mengatur beberapa perlindungan yang diberikan kepada anak dari kejahatan seksual pada Pasal 15, 17, 54,59, Pasal 66 dan 69 A Ketentuan pidana terhadap pelaku kejahatan seksual terhadap anak tertuang pada Pasal 76 C, D dan E Sanksi pidana terhadap pelaku yaitu (1) pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 15 tahun dan (2) denda paling sedikit Rp 60.000.000; dan paling banyak Rp 300.000.000;.

Sumber: hasil olahan peneliti

Kebijakan tersebut terutama yang berbentuk UU merupakan produk hukum untuk memberikan perlindungan bagi anak dan larangan tindakan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak yang disertai dengan ancaman sanksi pidana dan denda. Terkait dengan implementasi kebijakan tersebut, hasil studi kasus menunjukkan bahwa adanya permasalahan pada sistem hukum pidana yang masih gagal dalam mengadili dan menghukum pelaku secara efektif. Banyak hakim yang

memutus perkara tidak mempertimbangkan pemulihan hak-hak korban²². Sementara itu, menurut pakar hukum pidana dari Universitas Parahyangan, Agustinus Pohan menemukan fakta dari hasil penelitian akhir mahasiswanya bahwa pemberatan hukuman tidak diikuti dengan penjatuhan hukuman maksimal di pengadilan terhadap pelaku. Vonis ringan pengadilan akan menyebabkan pelaku atau yang berpotensi melakukan pelanggaran sama berpikir bahwa hukuman kejahatan

21. Muhammad Zainuddin. Op. cit, hlm lxxx-lxxxii
22. Supriyadi Widodo E. Op. cit, hlm 3-4

kekerasan seksual memang ringan walaupun ancaman hukumannya sangat berat sehingga penegakan hukum perlu lebih diperhatikan²³. Dengan demikian, maka kebijakan penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak yang sudah diterapkan di Indonesia masih cenderung belum efektif baik dalam hal pencegahan maupun penegakan hukum terhadap para pelaku tindak kejahatan tersebut.

b. Efektivitas Perppu Kebiri sebagai Proses Kebijakan Publik dan Produk Hukum

Sifat kepentingan yang mendesak dari Perppu sebagai sebuah kebijakan yang tepat diambil oleh Presiden dalam penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak dapat dianalisis berdasarkan proses perumusannya dan juga muatan pada rumusan Perppu tersebut. Pada konteks proses kebijakan publik, maka pembentukan Perppu dilakukan melalui beberapa tahapan. *Pertama*, penyiapan draf rancangan Perppu didahului dengan Rapat Terbatas di Kantor Presiden pada tanggal 20 Januari 2016 dimana menurut Sekretaris Kabinet, Presiden telah menyetujui payung hukum berupa Perppu dalam pelaksanaan hukuman kebiri dan meminta segera mendalami hal tersebut karena sifatnya yang masih pro dan kontra²⁴. Selanjutnya, menurut Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Menteri PPPA), penyusunan draft Perppu ini merupakan instruksi Presiden sebagai upaya menekan tindak kekerasan seksual sudah selesai sejak bulan Februari dan telah diserahkan kepada Menteri Koordinator

Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemendagri) untuk dikaji²⁵. *Kedua*, pembahasan Perppu di tingkat kementerian yang dikoordinasikan oleh Kemendagri dan menuai perdebatan seputar hukuman kebiri sudah selesai dilakukan dan disepakati bersama pada pertengahan bulan Mei. Selanjutnya draf Perppu oleh Menteri Sosial sudah ditandatangani pada 19 Mei 2016 untuk kemudian menunggu persetujuan dari sejumlah lembaga terkait yaitu Menteri Hukum dan HAM, Menteri Kesehatan, Menteri Agama, Kepolisian, Menteri PPPA dan Kejaksaan Agung untuk menandatanganinya juga²⁶. Dan *ketiga*, penetapan Perppu pada tanggal 26 Mei 2016, Presiden didampingi sejumlah pejabat akhirnya mengumumkan penerbitan Perppu yang telah ditandatangani melalui Perppu No.1 Tahun 2016 dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM pada tanggal 25 Mei 2016.

Hal yang terpenting dan menjadi inti dari proses perumusan kebijakan Perppu adalah tentang penentuan masalah tindak pidana kejahatan kekerasan seksual yang dianggap sebagai suatu kondisi yang darurat untuk segera ditangani melalui pemberatan sanksi hukuman yang menimbulkan efek jera dan mampu menekan jumlah pelaku kejahatan. Terdapat tiga alasan kenapa Perppu tersebut sangat diperlukan: (1) adanya keadaan dan kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum karena korban akan semakin banyak dan pelaku tidak jera (terjadi pengulangan perbuatan), (2) muatan pasal pidana terhadap pelaku masih tergolong ringan dan belum efektif menekan kejahatan

23. <https://m.tempo.co/read/news/2016/05/24/063773634/perpu-kebiri-hukuman-kekerasan-seksual-tak-segalak-aturan> (diakses pada tanggal 21 Juni 2016)

24. <http://setkab.go.id/pemerintah-siapkan-perppu-hukuman-kebiri-bagi-pelaku-tindak-kejahatan-seksual-pada-anak/> (diakses pada 21 Juni 2016)

25. <https://m.tempo.co/read/news/2016/05/04/078768502/pemerintah-genjot-pembahasan-perppu-kebiri> (diakses pada 21 Juni 2016)

26. <http://news.okezone.com/read/2016/05/25/337/1396992/perdebatan-perppu-kebiri-di-tingkat-kementerian-selesai> (diakses pada 21 Juni 2016)

dan (3) kondisi dan kompleksitas kejahatan seksual membutuhkan kepastian hukum melalui Perppu²⁷. Terkait dengan alasan terbitnya Perppu, menurut beberapa penelitian yang telah dilakukan, efektivitas penggunaan kebiri dalam menurunkan angka kejahatan seksual masih dipertanyakan karena belum dapat dibuktikan secara ilmiah, sehingga usulan pengajuan Perppu tidak relevan untuk ditindaklanjuti dan setiap pengambilan kebijakan mengenai penanganan kejahatan seksual di Indonesia harus didasarkan pada alasan-alasan yang ilmiah, didukung oleh data dan bukti yang valid, dan tidak mengedepankan emosi semata²⁸. Sejalan dengan hal tersebut, karena proses perumusan Perppu dilakukan dalam waktu yang relatif singkat, maka nampak kurang didukung dengan kajian/penelitian yang komprehensif terkait dengan efektivitas dan dampak jangka panjang dari penerapan Perppu sehingga sering dinilai sebagai kebijakan yang reaktif saja seperti disampaikan oleh Clara Siagian, peneliti Pusat Kajian Perlindungan Anak Universitas Indonesia bahwa beragam hukuman yang terangkum pada Perppu reaktif dan bombastis dan seharusnya didasarkan pertimbangan matang dalam merumuskan hukuman mengingat akan berdampak jangka panjang²⁹.

Selanjutnya sebagai sebuah produk hukum, karena Perppu tersebut sudah mendapatkan persetujuan dan pengesahan oleh DPR maka Perppu sudah menjadi sebuah produk hukum yang mengikat dan memiliki kepastian hukum atau terjamin legalitasnya untuk diimplementasikan di lapangan oleh para penegak hukum sebagai acuan terutama hakim ketika menjatuhkan sanksi atau hukuman kepada para pelaku. Muatan

Perppu mengatur beberapa materi pokok terkait sanksi terhadap pelaku yang tertuang pada perubahan Pasal 81 UU No.23 tahun 2002 yaitu hukuman pokok berupa pidana penjara mulai dari yang paling singkat yaitu 5 tahun hingga paling lama 20 tahun, pidana seumur hidup dan pidana mati dan hukuman tambahan berupa pengumuman identitas pelaku, tindakan berupa kebiri kimia dan pemasangan pendeteksi elektronik. Hukuman pokok yang ditetapkan cenderung lebih berat dari ketentuan hukuman yang diterapkan pada kebijakan sebelumnya. Sedangkan hukuman tambahan dapat dijatuhkan kepada pelaku yang pernah melakukan tindakan serupa dan pelaku yang menimbulkan korban lebih dari satu orang, mengakibatkan luka berat, gangguan jiwa, penyakit menular, terganggu atau hilangnya fungsi reproduksi, dan/atau korban meninggal dunia serta khusus tindakan kebiri kimia dikecualikan bagi pelaku anak. Namun demikian, penetapan Perppu tersebut menimbulkan berbagai persoalan antara lain terkait dengan teknis mekanisme dari penerapan hukuman tambahan seperti pengadaan, pemasangan pendeteksi elektronik dan pengawasan terhadap pelaku serta penerapan hukuman kebiri yang dinilai tidak sesuai dengan konteks Indonesia yang keduanya membutuhkan banyak sumber daya baik anggaran, sumber daya manusia dan sarana prasarana menunjang lainnya. Terkait pemasangan pendeteksi elektronik, menurut Kepala Kepolisian Republik Indonesia pemasangan *chips* untuk memantau pergerakan pelaku kejahatan untuk konteks Indonesia yang penduduknya banyak dan infrastruktur yang minim masih perlu dikaji lagi³⁰. Sementara itu, terkait dengan rencana penerapan hukuman kebiri kimia, kebijakan

27. Supriyadi Widodo E. Op.cit, hlm 3-7

28. Ibid, hlm 24

29. http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/05/160511_indonesia_perppu_reaktif diakses pada 21 Juli 2016

30. <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/05/13/penerapan-chip-bagi-pelaku-kekerasan-seksual-masih-perlu-dikaji> (diakses pada 21 Juli 2016)

ini tidak sesuai dengan konteks Indonesia dengan berbagai alasan diantaranya praktek penanganan dan perawatan medis yang tidak memadai, sumber daya manusia dan biaya, dampak terhadap prevalensi dan perubahan perilaku pelaku kurang signifikan, kapasitas tenaga profesional pada pengawasan dari efek pengobatan kebiri kimiawi tidak mencukupi, dan membahayakan bagi hak individu dan integritas terhadap tubuh³¹. Disisi lain, penerapan hukuman kebiri kimia juga mendapatkan penolakan pelibatan Ikatan Dokter Indonesia (IDI) sebagai eksekutor³².

Dengan demikian, dari hasil evaluasi kebijakan yang sudah ada dan efektivitas Perppu menunjukkan bahwa kebijakan tersebut belum memberikan jaminan hukum yang kuat dalam penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak di Indonesia. *World Rape Statistic* atau statistik dunia tentang perkosaan di berbagai negara di dunia membuktikan bahwa hukuman mati atau hukuman kebiri tidak efektif menimbulkan efek dimana negara-negara yang menerapkan hukuman mati atau hukuman kebiri justru menduduki posisi 10 besar, sebagai negara yang memiliki kasus tertinggi di dunia³³.

PENUTUP

Kesimpulan

Kesimpulan penelitian ini adalah: (1) kebijakan penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak yang sudah diterapkan di Indonesia masih cenderung belum efektif baik dalam hal pencegahan maupun penegakan hukum dan (2) Perppu Kebiri baik dilihat dari proses perumusannya maupun produk hukum (aturan hukuman pokok dan tambahan) kurang efektif dalam upaya penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak di Indonesia karena kurang didukung dengan kajian/penelitian yang komprehensif terkait dengan efektivitas dan dampak jangka panjang dari penerapan Perppu dan cenderung menimbulkan

persoalan seperti teknis mekanisme dari penerapan hukuman tambahan.

Saran

Saran kebijakan yang direkomendasikan kepada pemerintah dalam upaya penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak di Indonesia yaitu (1) melakukan reformulasi kebijakan yang telah diterapkan melalui evaluasi kebijakan secara berkala dan berbasis bukti penelitian dan (2) menetapkan aturan-aturan hukum (produk hukum) yang berorientasi pada pemberatan hukuman dan penegakan hukuman, misalnya hukuman minimal 20 tahun penjara atau seumur hidup dan pengumuman identitas pelaku agar kejahatan kekerasan seksual terhadap anak tidak terjadi maupun diulangi lagi oleh pelaku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Creswell, John W, *Research Design, Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran Edisi Keempat*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016).

Eddyono, Supriyadi Widodo, dkk, *Menguji Euforia Kebiri: Catatan Kritis atas Rencana Kebijakan Kebiri (Chemical Castration) Bagi Pelaku Kejahatan Seksual Anak di Indonesia*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform (ECPAT) Indonesia, 2016)

Nugoho, Riant, *Public Policy*. (Jakarta: PT. Elex Multimedia, 2014)

Nugroho, Riant, *Policy Making*. (Jakarta: PT Elex Multimedia, 2015),

Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Perekonomian di Indonesia*, (Surabaya: Universitas Sunan Giri Surabaya bekerjasama dengan Aveross Press, 2015).

Rusli, Budiman, *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*, (Bandung: CV ADOYA Mitra Sejahtera, 2015).

Suharsaputra, Uhar, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan Tindakan*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2012).

Suradi, *Problema dan Solusi Strategis Kekerasan Terhadap Anak*, (Informasi Vol.18, No.02 Tahun 2013).

Winarno, Budi, *Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus)*.(Jakarta: CAPS, 2012)

Zainuddin, Muhammad, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Rangka Penanggulangan Kejahatan Pedofilia*, (Semarang: Universitas Diponegoro, 2007)

Internet/Artikel

<http://presidenri.go.id/kabar-presiden/kegiatan-kepresidenan/presiden-jokowi-kejahatan-seksual-terhadap-anak-adalah-kejahatan-luar-biasa.html>, (diakses pada tanggal 21 Juni 2016)

<http://m.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/05/07/o6sy28359-komnas-pa-catat-ratusan-kekerasn-seksual-anak>, (diakses pada 21 Juni 2016)

<http://www.dw.com/id/pemeriksaan-berjamaah-indonesia-darurat-kekerasan-seksual/a-19233807>, (diakses pada 21 Juni 2016)

http://nasional.kompas.com/read/2016/05/26/22073081/perppu.kebiri.dinilai.hanya.pertimbangkan.dari.sisi.pelaku.bukan.korban?utm_source=RD&utm_medium=inart&utm_campaign=khiprd, (diakses pada 21 Juli 2016)

<http://nasional.kompas.com/read/2016/10/13/05300041/perppu.kebiri.disahkan.dpr.ini.aturan.barunya> (diakses pada 9 Maret 2017)

<https://m.tempo.co/read/news/2016/05/24/063773634/perpu-kebiri-hukuman-kekerasan-seksual-tak-segalak-aturan>, (diakses pada 21 Juni 2016)

<http://setkab.go.id/pemerintah-siapkan-perppu-hukuman-kebiri-bagi-pelaku-tindak-kejahatan-seksual-pada-anak/>, (diakses pada 21 Juni 2016)

<https://m.tempo.co/read/news/2016/05/04/078768502/pemerintah-genjot-pembahasan-perppu-kebiri> diakses pada 21 Juli 2016

<http://news.okezone.com/read/2016/05/25/337/1396992/perdebatan-perppu-kebiri-di-tingkat-kementerian-selesai>, (diakses pada 21 Juni 2016)

http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/05/160511_indonesia_perppu_reaktif, (diakses pada 21 Juli 2016)

<http://www.tribunnews.com/nasional/2016/05/13/penerapan-chip-bagi-pelaku-kekerasan-seksual-masih-perlu-dikaji>, (diakses pada 21 Juli 2016)

Evaluasi Kebijakan Penanganan Kejahatan.....(Rosita Novi Andari)

http://health.kompas.com/read/2016/06/09/163500423/ikatan.dokter.tolak.jadi.eksekutor.hukuman.kebiri?utm_source=RD&utm_medium=inart&utm_campaign=khiprd,
(diakses pada 21 Juli 2016)