



## KONTROVERSI ANCAMAN HUKUMAN KEBIRI DALAM PERPPU NO. 1 TAHUN 2016

Sulasi Rongiyati\*)

### Abstrak

Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Perppu No. 1 Tahun 2016) menjadi polemik di masyarakat. Masyarakat menghendaki peraturan perundang-undangan yang lebih tegas dan dapat menimbulkan efek jera sehingga dapat menanggulangi kasus kekerasan seksual terhadap anak. Namun pemberlakuan pemberatan ancaman pidana yang diatur dalam Perppu No. 1 Tahun 2016, khususnya mengenai hukuman mati dan kebiri mendapat reaksi penolakan karena dianggap melanggar HAM. Secara prosedural Perppu No. 1 Tahun 2016 telah memenuhi persyaratan pembentukannya, namun secara materi muatan Perppu tersebut tidak memiliki dasar hukum yang kuat. DPR perlu mempertimbangkan substansi Perppu untuk memutuskan menerima atau menolak Perppu dengan mempertimbangkan konsekuensi hukumnya. Untuk menjembatani pengaturan pidana yang lebih berat bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak, DPR dan Pemerintah dapat segera membahas RUU Pencegahan Kekerasan Seksual dan merevisi UU Perlindungan Anak melalui prosedur perubahan undang-undang yang biasa.

### Pendahuluan

Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2016 atau yang oleh kalangan media disebut dengan 'Perppu Kebiri', menuai kontroversi. Perppu yang ditandatangani Presiden Joko Widodo 25 Mei 2016 dan berlaku sejak ditandatangani itu merupakan respons Pemerintah atas merebaknya kasus kekerasan seksual terhadap anak yang terjadi akhir-akhir ini. Pemerintah berpandangan bahwa kekerasan seksual terhadap anak semakin meningkat secara signifikan sehingga mengancam dan membahayakan jiwa anak, merusak kehidupan pribadi dan tumbuh

kembang anak, serta mengganggu rasa kenyamanan, ketenteraman, keamanan, dan ketertiban masyarakat. Namun, sanksi pidana yang dijatuhkan bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak) belum mampu mencegah terjadinya kekerasan seksual terhadap anak dan belum memberikan efek jera bagi para pelaku kekerasan seksual terhadap anak, sehingga Presiden merasa perlu menetapkan Perppu No. 1 Tahun 2016.

\*) Peneliti Madya Hukum Ekonomi pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.  
E-mail: susidhan@yahoo.com

Masyarakat memberi apresiasi terhadap sikap Pemerintah yang dinilai tanggap terhadap peristiwa yang terjadi di masyarakat. Namun, substansi Perppu No.1 Tahun 2016 memicu kontroversi, khususnya berkenaan dengan dimuatnya ancaman pidana mati, pengumuman identitas pelaku, tindakan kebiri kimia, dan pemasangan alat pendeteksi keberadaan (*chip*) terhadap pelaku kejahatan seksual terhadap anak. Beberapa kalangan berpendapat hukuman tersebut layak dikenakan kepada pelaku kejahatan seksual terhadap anak, karena penderitaan dan dampak yang dirasakan oleh korban sangat besar. Sementara kalangan pegiat hak asasi manusia (HAM) keberatan dengan materi ancaman pidana di dalam Perppu tersebut, khususnya mengenai pengenaan ancaman pidana hukuman mati dan tindakan kebiri kimia yang dianggap bertentangan dengan HAM. Menurut Direktur Institut Pemberdayaan Anak dan Perempuan Indonesia, Ninik Rahayu, kebiri bukan solusi untuk mengatasi kejahatan seksual. Bahkan dengan alasan bertentangan dengan HAM, Direktur *Eksekutif Institute for Criminal Justice Reform* (ICJR), Supriyadi W Eddyono mengatakan pihaknya tengah bersiap untuk melakukan uji materi sambil menunggu pembahasan Perppu No. 1 Tahun 2016 oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penolakan juga dilakukan oleh Ikatan Dokter Indonesia yang menganggap tindakan kebiri bertentangan dengan kode etik dokter dan lebih menyarankan tindakan yang lebih efektif, yaitu rehabilitasi bagi pelaku.

Perppu merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden dalam hal kegentingan yang memaksa dan harus mendapatkan persetujuan DPR. Tulisan ini akan mengkaji permasalahan bagaimana konsekuensi yuridis pemberlakuan Perppu No. 1 Tahun 2016, baik dari sisi prosedur (*secara formil*) maupun substansi yang diaturnya (*secara materil*).

## Persyaratan Penetapan Perppu

Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam konstitusi, yaitu Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Menurut Bagir Manan, ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945

merupakan hak subjektif Presiden dalam kondisi ketatanegaraan yang abnormal (*noodverorderingrecht*) untuk bertindak cepat, tepat, dan terukur agar keselamatan negara dapat terjamin. Namun, secara teoritis perluasan pengertian mengenai “kegentingan yang memaksa” harus dipertimbangkan secara hati-hati karena jika dilakukan tanpa pembatasan maka Perppu akan menjadi instrumen kediktatoran dalam penyelenggaraan negara.

Melalui Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, MK mengatur 3 syarat terpenuhinya “kegentingan yang memaksa” yakni: (1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang, (2) Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai, dan (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Secara konstitusional Perppu yang berlaku harus memperoleh persetujuan DPR. Pasal 22 ayat (2) UUD Tahun 1945 berbunyi: “Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut”. Peran DPR dalam hal ini sebatas untuk menyetujui atau menolak Perppu, tanpa mengubah substansi yang diatur dalam Perppu. Untuk dapat memperoleh persetujuan DPR, Presiden harus mampu menjelaskan dan meyakinkan DPR bahwa Perppu tersebut memang *urgent* dengan mempertimbangkan syarat kegentingan memaksa. Dalam konsideran menimbang yang kemudian dijelaskan dalam Penjelasan Umum Perppu No. 1 Tahun 2016 digambarkan bahwa argumen untuk memenuhi persyaratan “adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan UU” adalah anak merupakan generasi penerus bangsa memiliki peran penting dalam pembangunan nasional wajib mendapatkan perlindungan dari negara. Kekerasan seksual terhadap anak merupakan kejahatan serius yang semakin meningkat dari waktu ke waktu dan secara signifikan mengancam dan membahayakan jiwa anak, merusak kehidupan pribadi dan tumbuh kembang anak, serta mengganggu rasa kenyamanan, ketentraman, keamanan, dan ketertiban masyarakat.

Fakta masih banyak terjadi kasus kekerasan seksual terhadap anak membuktikan bahwa meskipun UU Perlindungan Anak telah mengatur sanksi pidana bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak, namun pada kenyataannya belum mampu memberikan efek jera dan belum mampu mencegah secara komprehensif terjadinya kekerasan seksual terhadap anak. Dengan kata lain, sudah ada undang-undang yang mengaturnya tetapi belum memadai. Mengingat kasus kejahatan seksual terhadap anak terus terjadi maka sudah sangat mendesak kebutuhan pengaturan sanksi pidana yang lebih berat dalam undang-undang. Pada sisi lain, jika pengaturan tersebut dilakukan dengan membuat atau merevisi UU Perlindungan Anak melalui prosedur biasa akan membutuhkan waktu pembahasan yang relatif lama, sedangkan kejahatan tersebut terus berlangsung, Pemerintah memutuskan untuk membentuk Perppu No. 1 Tahun 2016. Dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan tersebut, secara prosedural (formil) Perppu No. 1 Tahun 2016 telah memenuhi syarat.

### Substansi Perppu No. 1 Tahun 2016

Materi pokok yang diatur dalam Perppu No. 1 Tahun 2016 adalah perubahan terhadap ketentuan Pasal 81 dan Pasal 82 UU Perlindungan Anak, serta menambahkan ketentuan baru yaitu Pasal 81A dan Pasal 82A UU Perlindungan Anak. Materi tersebut berupa pemberatan ancaman pidana bagi pelaku kejahatan seksual terhadap anak dengan menambah pidana pokok berupa pidana mati dan pidana seumur hidup, serta pidana tambahan berupa pengumuman identitas pelaku. Selain itu, Perppu juga menambahkan ketentuan baru mengenai tindakan berupa kebiri kimia, pemasangan alat pendeteksi elektronik, dan rehabilitasi.

Beberapa permasalahan hukum yang muncul sebagai konsekuensi pemberlakuan Perppu No.1 Tahun 2016 antara lain: *pertama*, pencantuman pidana mati akan menimbulkan reaksi keras dunia internasional yang menghendaki Indonesia menghilangkan hukuman mati dalam sistem pidanaannya, karena dianggap melanggar HAM. Terlepas dari penolakan pengenaan ancaman hukuman mati yang digalang para penggiat HAM dan tekanan negara lain, pemberatan ancaman hukuman pokok bagi pelaku kejahatan seksual terhadap anak, sah untuk diberlakukan dalam suatu undang-undang. Hal ini karena berdasarkan

KUHP, pidana mati merupakan salah satu pidana pokok yang diberlakukan dalam sistem pidanaan Indonesia. Pasal 10 huruf a KUHP menyebutkan bahwa pidana pokok terdiri atas: 1) pidana mati; 2) pidana penjara; 3) pidana kurungan; 4) pidana denda; 5) pidana tutupan.

*Kedua*, pidana kebiri kimia, pemasangan alat deteksi elektronik, dan pengumuman identitas pelaku sebagai pidana tambahan. Jenis pidana tersebut tidak dikenal dalam KUHP. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 huruf b KUHP, pidana tambahan meliputi 1) pencabutan hak-hak tertentu; 2) perampasan barang-barang tertentu; 3) pengumuman putusan hakim. Jika ketiga jenis pidana tambahan tersebut dikategorikan sebagai pencabutan hak-hak tertentu maka seharusnya norma Perppu menyebut dengan tegas bahwa tindakan tersebut sebagai "pidana tambahan pencabutan hak-hak tertentu, berupa pidana kebiri kimia, pemasangan alat deteksi elektronik, dan pengumuman identitas". Dengan demikian dapat dikatakan sanksi pidana kebiri kimia, pemasangan alat deteksi elektronik dan pengumuman identitas pelaku yang diatur dalam Perppu No. 1 Tahun 2016 tidak memiliki dasar hukum yang kuat karena tidak terdapat di dalam KUHP.

Pelaksanaan pidana tambahan yang dilakukan pasca-pelaksanaan pidana pokok juga akan bertentangan dengan prinsip pemyarakatan warga binaan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemyarakatan. Seperti diketahui, pemyarakatan sebagai bagian akhir dari sistem pidana bertujuan agar warga binaan menyadari kesalahannya, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab

Menurut Alfin Sulaiman, pidana tambahan tersebut sangat rentan jika 'berhadapan' dengan prinsip-prinsip konstitusi karena meskipun Pasal 28J UUD 1945 memungkinkan dilakukannya pembatasan HAM berdasarkan undang-undang, namun pembatasan tersebut tetap harus dilakukan dengan mempertimbangkan moral dan nilai-nilai agama.

*Ketiga*, ancaman pidana penjara dengan pola minimum khusus dapat membatasi kebebasan hakim untuk menjatuhkan pidana.

Dengan adanya ancaman pidana minimum khusus (10 tahun penjara) maka Indonesia secara implisit menyatakan bahwa kejahatan seksual terhadap anak merupakan salah satu kejahatan dengan tingkat ketercelaan yang paling tinggi, sama seperti pelanggaran HAM berat sebagaimana yang diatur dalam UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Menyitir pendapat Bentham, Alfin Sulaiman mengatakan pejatuhan pidana pada akhirnya tidak akan memiliki nilai membenaran apapun bila pidana itu semata-mata dijatuhkan untuk sekadar menambah lebih banyak penderitaan atau kerugian pada masyarakat. Penerapan pidana kebiri kimia serta pemasangan alat pendeteksi keberadaan elektronik hanya akan menjadikan fenomena kejahatan seksual terhadap anak dilihat secara *backward-looking* dan sarat dengan semangat retributif (pembalasan) terhadap pelaku. Hal yang mendesak untuk dilakukan adalah mencari pola dan sistem pembinaan yang komprehensif sehingga dapat mengendalikan jiwa dan pikiran (*mens rea*) manusia untuk dapat menghindari penyaluran hasrat seksual secara amoral dan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

## Penutup

Reaksi Pemerintah atas maraknya kasus pelecehan seksual terhadap anak dengan menetapkan Perppu No.1 Tahun 2016 menjadi kontroversi di masyarakat. Secara prosedural, penetapan Perppu No.1 Tahun 2016 telah memenuhi prosedur yang diatur oleh konstitusi dan memenuhi syarat kepentingan memaksa sesuai putusan MK. Penetapan Perppu No.1 Tahun 2016 karena Pemerintah berpendapat kasus pelecehan seksual terhadap anak sudah dalam tahap genting (darurat pelecehan seksual terhadap anak), mengingat kasus-kasus tersebut masih terus terjadi dan sangat membahayakan masa depan anak sebagai aset bangsa. Undang-undang yang ada belum mampu menimbulkan efek jera bagi pelaku, sehingga diperlukan segera pengaturan ancaman pidana yang lebih berat dengan tujuan menimbulkan efek jera bagi pelaku. Namun, secara substansial pengaturan pemberatan sanksi dan penambahan jenis sanksi dalam Perppu No.1 Tahun 2016 berkorelasi dengan penerapan sistem pemidanaan yang dianut Indonesia. Dasar legalisasi pemberlakuan pidana kebiri dan pemasangan alat elektronik tidak diatur dalam KUHP. Demikian pula dengan penerapan

pidana minimum yang bertentangan dengan prinsip kebebasan hakim dalam menjatuhkan pidana bagi pelaku.

Terkait dengan hal tersebut, DPR perlu mempertimbangkan secara lebih mendalam untuk menyetujui atau menolak Pemberlakuan Perppu No.1 Tahun 2016 dengan mempertimbangkan konsekuensi yuridis atas pemberlakuan substansi Perppu yang menyimpang dari prinsip-prinsip dalam sistem pemidanaan yang dianut KUHP dan peraturan perundang-undangan terkait. Dalam pembahasan Perppu, DPR hanya memiliki kewenangan yang terbatas, yaitu hanya menerima atau menolak, tanpa melakukan perubahan. Beberapa langkah dapat dilakukan oleh Pemerintah dan DPR jika Perppu No.1 Tahun 2016 ditolak DPR, antara lain dengan segera melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencegahan Kekerasan Seksual yang telah disepakati menjadi RUU Prioritas 2016 dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dengan memikirkan solusi pidana yang tepat bagi pelecehan seksual pada anak; dan 2) segera melakukan revisi terhadap UU Perlindungan Anak melalui prosedur perubahan undang-undang yang biasa.

## Referensi

- “Komnas HAM Tolak Rancangan Perppu Kebiri”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/>, diakses tanggal 7 Juni 2016.
- “Kontroversi Perppu Kebiri”, <http://print.kompas.com/>, diakses 27 Mei 2016.
- “Perjalanan Panjang Perppu Kebiri”, <http://www.hukumonline.com/berita/>, diakses 30 Mei 2016.
- “Perppu Kebiri Perlu Segera Dikaji”, <http://kanalhukum.id/>, diakses 7 Juni 2016.
- “RUU Pencegahan Kekerasan Seksual Dibahas Tahun ini”, *Kompas*, 7 Juni 2016.
- Alfin Sulaiman, “Problematika Perpu Kebiri”, <http://www.hukumonline.com/>, diakses 7 Juni 2016.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 Tentang Pemasaryakatan.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.