

Kertas Kebijakan
SISTEM PERADILAN PIDANA ANAK
'Anak Berhadapan Hukum adalah Korban'
Oleh : Dian Sasmita / Komisioner KPAI

Pengantar

Menghindarkan anak dari pengaruh buruk sistem peradilan pidana merupakan tujuan utama dari Sistem Peradilan Pidana Anak (Undang-undang Nomor 11 tahun 2012). Sebelas tahun aturan hukum ini hadir untuk menjamin hak anak-anak yang berhadapan hukum (ABH) baik sebagai korban, saksi, maupun pelaku (anak berkonflik hukum/ AKH). SPPA memberikan mandat ke pemerintah, di antaranya untuk penyediaan fasilitas penahanan anak yang terpisah dari orang dewasa, pemberian bantuan hukum bagi anak, serta pelaksanaan diversifikasi pada perkara anak. Pemerintah berkomitmen dalam RPJMN 2020-2024 untuk menjamin ketersediaan layanan dasar yang terpadu, ramah, dan inklusif terutama bagi anak yang berada dalam kondisi khusus, seperti ABH.

Pasal 94 ayat 3 UU SPPA dan Pasal 12-15 Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2017, KPAI memiliki mandat melakukan pemantauan pelaksanaan SPPA melalui serangkaian kegiatan. Dokumen disusun sebagai laporan KPAI dalam menjalankan mandat tersebut. Dokumen akan memuat gambaran situasi dan tantangan pelaksanaan SPPA tahun 2023 serta rekomendasi kunci seperti penguatan regulasi, peningkatan ketersediaan lembaga layanan, serta peningkatan anggaran perlindungan anak.

Pelaksanaan Pengawasan Implementasi SPPA

Sepanjang tahun 2023, layanan pengaduan KPAI menerima 42 kasus anak berkonflik dengan hukum. KPAI juga telah melakukan 17 kali pengawasan ke 11 provinsi dan 18 kabupaten/kota. Berdialog dengan total 294 anak di LPKA/ lapas/ rutan maupun anak klien BAPAS. Diskusi kelompok terfokus dilakukan dengan total 264 orang yang berasal dari aparat penegak hukum, pemerintah daerah, tokoh masyarakat, dan mitra yang menjalankan SPPA.



Sumber: Hasil Pelaksanaan Pengawasan SPPA KPAI Tahun 2023

Situasi Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH) dan Anak Berkonflik dengan Hukum (AKH)

Mengacu pada data Kementerian Hukum dan HAM bulan Januari-November 2023, terdapat 7.185 AKH klien pembimbing kemasyarakatan dengan berbagai kasus. Di antaranya berhasil diselesaikan dengan mekanisme diversifikasi berjumlah 2.296 anak.¹ Dan September 2023 tercatat 2.011 anak berada di LPKA/ Rutan/ Lapas/ LPP. Ketersediaan fasilitas sesuai mandat UU SPPA adalah Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA), Lembaga Penempatan Anak Sementara (LPAS), Lembaga Penyelenggara Kesejahteraan Sosial (LPKS), dan Balai Pemasyarakatan (Bapas) menjadi tanggung jawab kementerian terkait dan didukung penyediaan lahan oleh pemerintah daerah.² Tahun 2023 terdapat 90 kantor Bapas, 33 LPKA, dan 98 LPKS. Artinya belum setiap kabupaten/kota terdapat kantor Bapas dan LPKS.

Keadilan restoratif menjadi pendekatan utama dalam SPPA di tahap pra adjudikasi, adjudikasi/penuntutan, dan post adjudikasi. Keadilan yang memulihkan korban, masyarakat, dan anak berkonflik hukum dilakukan dengan mekanisme musyawarah diversifikasi, alternatif pemidanaan, serta program rehabilitasi dan reintegrasi anak. Praktiknya hingga sekarang masih ada kendala.

Pasal 7 UU SPPA mewajibkan pelaksanaan diversifikasi pada perkara anak yang ancaman pidana kurang dari 7 tahun. Di sisi lain, terdapat PERMA No. 4 tahun 2014 yang mengatur tentang diversifikasi untuk perkara dengan nilai kerugian kurang dari 2,5 juta rupiah. Beberapa kasus dengan dakwaan kumulatif dan ancaman hukuman salah satu pasalnya lebih dari 7 tahun, maka tidak dapat di diversifikasi menurut polisi dan jaksa. Kondisi tersebut hampir serupa untuk anak yang diduga memiliki senjata tajam (Pasal 2 ayat 1 UU Darurat Nomor 12 Tahun 1960) tidak dapat di diversifikasi karena ancaman pidananya paling lama 10 tahun.³ Beberapa fenomena dan keadaan tersebut mengakibatkan penerapan diversifikasi tidak seragam.

Menghindarkan penjeratan dan pidana penjara menjadi pilihan paling akhir adalah prinsip penting dalam SPPA. Namun pidana penjara masih jadi vonis

¹ Data dari Ditjen Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM hasil Kegiatan Focus Group Discussion (FGD) Penyusunan Kertas Kebijakan SPPA "Anak Berhadapan dengan Hukum adalah Korban" Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) yang dilaksanakan pada Selasa, 19 Desember 2023 Hotel Grand Kemang.

² Lihat Pasal 105 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

³ Kementerian PPN Bappenas, et.al, Peta Jalan Penguatan Sistem Peradilan Pidana Anak Indonesia 2023-2027, Kementerian PPN Bappenas, Jakarta, hlm. 26.

terbanyak oleh hakim PN dalam perkara anak.⁴ Salah dua penyebabnya ketiadaan informasi layanan dan layanan penempatan anak non penjara di kabupaten/kota dan Provinsi.

Berjalannya waktu, kendala penanganan AKH masih muncul seperti ketiadaan program dan penanggung jawab untuk rehabilitasi dan reintegrasi sosial bagi AKH pasca kesepakatan diversifikasi maupun pidana penjara. Tantangan bertambah dengan lahirnya Undang-undang No.22 tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual terkait dengan rehabilitasi AKH dan praktek diversifikasi pada kasus kekerasan seksual.

Dalam proses pemeriksaan perkara anak terdapat peran petugas kemasyarakatan yang terdiri dari Pembimbing Kemasyarakatan Balai Masyarakat (PK Bapas) dan Pekerja Sosial Profesional (Peksos).⁵ Ketersediaan PK Bapas saat ini 2.775 orang dari kebutuhan 5.251 orang. Sehingga masih mengalami kekurangan 48%. Peksos berjumlah 1.959 orang yang tersebar di setiap kabupaten/kota dan sentra/balai milik Kementerian Sosial.

Regulasi terkait SPPA telah banyak lahir. Sejumlah peraturan pemerintah telah hadir untuk melengkapi aturan pelaksanaan undang-undang. Sedangkan peraturan internal di setiap kementerian/lembaga dalam sepuluh tahun terakhir sudah cukup lengkap. Kepolisian memiliki Perkapolri No. 10 Tahun 2007 Tentang Organisasi dan tata kerja unit pelayanan perempuan dan anak (Unit PPA) di lingkungan Kepolisian RI dan Perkap No. 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana. Lalu disusul Kejaksaan dengan Pedoman Kejaksaan No.1 Tahun 2021 tentang Akses Keadilan bagi Perempuan dan Anak dalam Penanganan Perkara Pidana dan Mahkamah Agung dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan Diversifikasi dalam SPPA.

Untuk level pemerintah daerah, beberapa peraturan daerah baik itu Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan daerah Kabupaten/Kota untuk mendukung pelaksanaan SPPA. Peraturan tersebut meliputi:

1. PERDA Prov. Jawa Tengah No. 4 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.
2. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 2 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.
3. Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 3 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

⁴ “Dari sampel yang digunakan dalam penelitian ini, ditemukan bahwa pidana penjara dijatuhkan dalam 259 Anak atau mencapai 86%. Meskipun UU SPPA telah mencoba menanggulangi hal ini dengan adanya kewajiban hakim untuk mempertimbangkan rekomendasi Litmas yang dibuat oleh PK, namun dalam beberapa perkara hakim tetap menjatuhkan pidana penjara meskipun Litmas PK telah merekomendasikan bentuk pidana lain untuk dijatuhkan kepada Anak”. ICJR, Anak dalam Ancaman Penjara Potret Pelaksanaan UU SPPA 2018 (Riset Putusan Peradilan Anak Se DKI Jakarta 2018), ICJR, Jakarta, 2019 hlm. 15-16.

⁵ Lihat Pasal 63 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Tantangan Implementasi SPPA

Pemantauan KPAI memperlihatkan berbagai tantangan yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam mengimplementasikan SPPA, terutama dari sisi regulasi dan kebijakan, kelembagaan, dan strategi pencegahan.

A. Regulasi dan Kebijakan

Dalam konteks regulasi dan kebijakan, ditemukan tantangan sebagai berikut:

- Layanan pendampingan AKH di daerah masih dijalankan PK Bapas dan sebagian oleh Peksos. Peran pemerintah daerah yang berada dalam layanan UPTD/ P2TP2A belum menjangkau AKH, baru sebatas anak korban dan saksi.
- Aturan teknis terkait layanan bagi anak berhadapan hukum baik korban, saksi, dan anak konflik hukum tertuang di Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak no.4 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan perempuan dan Anak. ABH masuk dalam kategori anak yang memperoleh perlindungan khusus sehingga menjadi ranah UPTD/P2TP2A daerah untuk memenuhi hak-hak AKH.
- Wilayah pengawasan KPAI menunjukan AKH belum mendapatkan pendampingan dari UPTD/ P2TP2A. Bahkan di Provinsi Aceh, data AKH hanya dimiliki Dinas Sosial karena pendampingan hanya oleh peksos.

B. Kelembagaan

Dari sisi kelembagaan, tantangan implementasi SPPA adalah sebagai berikut.

- Ketersediaan Lembaga Penyelenggara Kesejahteraan Sosial (LPKS) dan Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA) sebagai layanan dasar penting dalam SPPA. Tahun 2023 terdapat 98 LPKS milik pemerintah yang tersebar di ibukota provinsi dan kota-kota besar.
- Belum tiap kabupaten/kota tersedia LPKS. Keberadaan LPKS mampu mengurangi potensi anak ditempatkan di LPKA/ lapas/ rutan, seperti disampaikan oleh penyidik di Prov. Papua dan NTT.
- Rehabilitasi anak di LPKS cenderung lebih memungkinkan anak berinteraksi dengan keluarga dan masyarakat. Kewajiban menyediakan LPKS adalah Kementerian Sosial dan pemerintah daerah (Ps. 105 UU SPPA).
- LPKA baru 33 lokasi dengan penghuni per 15 Desember 2023 adalah 1.548 anak. Terdapat 593 anak lainnya yang berada di rutan/lapas dewasa.⁶ Penempatan anak di lembaga penahanan terpisah dari orang dewasa adalah hak anak dalam SPPA. Menghindarkan dampak negatif dari

⁶ Data dari Ditjen Pemasayarakatan Kementerian Hukum dan HAM hasil Kegiatan Focus Group Discussion (FGD) Penyusunan Kertas Kebijakan SPPA “Anak Berhadapan dengan Hukum adalah Korban” Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) yang dilaksanakan pada Selasa, 19 Desember 2023 Hotel Grand Kemang.

budaya penjara (prisonisasi) yang dapat mempengaruhi psikis dan perilaku anak.

- Posisi LPKA yang hanya satu di tiap provinsi menimbulkan problem bagi anak jarak rumah cukup jauh. Ditambah kondisi ekonomi keluarga kian memperkecil potensi anak berjumpa dengan keluarga.
- Kantor Balai Pemasarakatan (Bapas) berjumlah 90 buah yang belum merata di tiap kabupaten tersedia. Sehingga beban Pembimbing Kemasyarakatan (PK) Bapas di beberapa wilayah kian berat karena tantangan geografis. Bapas Waikabubak berada di Pulau Sumba harus menjangkau kabupaten di Pulau Flores dan pulau-pulau kecil lainnya, total 13 kabupaten.
- Kehadiran PK Pembantu yang merupakan petugas lapas/rutan setempat cukup membantu namun perlu diikuti dengan peningkatan kapasitas agar memiliki keahlian minimum seorang PK.
- Ketersediaan penyidik yang telah mendapatkan diklat SPPA di wilayah Polda NTT dan Papua masih minim. Polres Flores Timur, Polres Sumba Barat Daya, Polres Jayapura, Polres Keerom belum tersedia penyidik terlatih SPPA. Penanganan AKH masih ditangani oleh penyidik dari berbagai kesatuan, bahkan diantaranya ada yang masih mendapatkan kekerasan.
- Tahun 2023 terdapat 570 penyidik yang telah mendapatkan diklat SPPA. Namun persebaran belum merata, seperti Polda Gorontalo dan Sulawesi Utara hanya satu penyidik yang telah diklat SPPA. Belum terdapat mekanisme pengawasan kinerja aparat penegak hukum yang telah mendapatkan diklat SPPA.⁷
- Tahun 2023 terdapat 619 pos bantuan hukum yang memberikan bantuan hukum bagi 741 anak. Kasus terbanyak adalah pencurian dan kekerasan seksual.⁸ Jumlah AKH berdasarkan jumlah permintaan penelitian kemasyarakatan (litmas) diversi adalah 12.147 anak. Artinya baru 6,1% AKH yang mendapatkan bantuan hukum gratis dari pemerintah.

C. Proses atau Kultur

WHO (2023) menegaskan bahwa pencegahan kekerasan remaja membutuhkan pendekatan komprehensif agar dapat mengatasi faktor-faktor penyebab. Oleh karenanya pemerintah daerah perlu meningkatkan keseriusan program pencegahan di wilayah pengasuhan dan pendidikan serta peningkatan akses anak terhadap layanan dasar. Sehingga anak-anak dapat terhindarkan dari kekerasan. Karena kekerasan adalah siklus yang dapat replikasi oleh anak. Berikut adalah beberapa tantangan yang ditemukan dalam proses pemantauan:

⁷ Data dari Direktorat Tindak Pidana Umum Badan Reserse Kriminal Polri (Bareskrim) hasil Audiensi KPAI dengan Direktorat Tindak Pidana Umum Badan Reserse Kriminal Polri terkait Pemantauan Pelaksanaan SPPA yang dilaksanakan pada Kamis, 18 Januari 2024 di Kantor Mabes Polri.

⁸ Data dari Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN)Kementerian Hukum dan HAM hasil Kegiatan Focus Group Discussion (FGD) Penyusunan Kertas Kebijakan SPPA “Anak Berhadapan dengan Hukum adalah Korban” Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) yang dilaksanakan pada Selasa, 19 Desember 2023 Hotel Grand Kemang.

- Program pencegahan agar anak tidak masuk ke sistem peradilan pidana masih membutuhkan upaya serius dari pemerintah daerah. Intervensi di wilayah pengasuhan, terutama bagi keluarga miskin, terpinggirkan, keluarga dengan anak putus sekolah, masyarakat adat, belum banyak dilakukan. Alasan yang mengemuka karena minimnya anggaran perlindungan anak yang melekat di bidang perlindungan anak. Contohnya anggaran perlindungan anak tahun 2023 di salah satu kabupaten Indonesia Timur adalah 104 juta untuk penanganan kasus dan sosialisasi.
- Tanggung jawab pencegahan tidak hanya terbatas kepada satu dinas, melainkan multi pihak bertanggung jawab untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan masyarakat terkait perlindungan anak. Termasuk lingkungan pendidikan di bawah Kementerian Pendidikan dan Kementerian Agama. Memastikan warga sekolah memahami dan berpartisipasi mencegah kekerasan dan mampu memberikan respon yang tepat ketika ada AKH.⁹

D. Bantuan Hukum

- Pemenuhan hak ABH menjadi tugas pemerintah termasuk pemerintah daerah.¹⁰ Salah satunya adalah hak memperoleh bantuan hukum dari pengacara. Pemerintah telah memiliki Undang-undang No. 16 Tahun 2016 tentang bantuan hukum. Data dari Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) tahun 2023 terdapat 741 anak berhadapan hukum saja yang mendapatkan bantuan hukum dari pos bantuan hukum (Posbakum). Jumlah posbakum yang terakreditasi adalah 619 buah dengan 6.208 advokat dan 5.744 paralegal.¹¹
- Perbandingan dengan data klien pemasyarakatan tahun 2023 yakni 7.185 AKH, artinya baru 10,3% saja yang mendapatkan bantuan hukum gratis dari pemerintah. Pendampingan hukum oleh pengacara bagi anak yang masuk sistem peradilan pidana sangat penting.
- Pengetahuan yang minim tentang proses hukum dalam SPPA menimbulkan risiko anak tercederai hak-haknya. Misalnya hak (paling mendasar) diperlakukan secara manusiawi dengan memperhatikan kebutuhan sesuai umur. Namun dalam penyidikan, anak mendapatkan kekerasan. Perlindungan dan penghindaran pembalasan adalah salah dua asas di SPPA. Kehadiran pengacara untuk memberi bantuan hukum sejak awal anak masuk proses hukum sangat penting bagi anak dan keluarganya.

⁹ Lihat BAB III Pencegahan dan Penanganan Kekerasan, Peraturan menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi No. 46 Tahun 2023 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan di Lingkungan Satuan Pendidikan dan Lihat Pasal 7 Peraturan Menteri Agama No. 73 Tahun 2022 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Lingkungan Satuan Pendidikan pada Kementerian Agama.

¹⁰ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

¹¹ Data dari Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN)Kementerian Hukum dan HAM hasil Kegiatan Focus Group Discussion (FGD) Penyusunan Kertas Kebijakan SPPA “Anak Berhadapan dengan Hukum adalah Korban” Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) yang dilaksanakan pada Selasa, 19 Desember 2023 Hotel Grand Kemang.

E. Praktik Penahanan dan Pemenjaraan Anak

- Pencabutan kebebasan anak harus berdasarkan alas hukum yang sah, seperti penangkapan atau penahanan. KPAI bertemu dengan 2 anak laki-laki dan 1 anak perempuan yang berkonflik hukum yang berada di LPKS lebih dari 10 bulan untuk menunggu proses hukum. Status anak tersebut dititipkan di LPKS berbasis masyarakat. UU SPPA hanya mengenal mekanisme penangkapan dan penahanan yang dibatasi dan dalam waktu singkat.¹² Resolusi Majelis Umum PBB No.45/133 tahun 1990 menekankan bahwa pencabutan kebebasan anak harus dalam waktu yang singkat dan menjadi upaya akhir.
- Praktek SPPA masih terdapat penafsiran sepenggal terkait penitipan/penempatan anak di LPKS. Pasal 30 tentang penangkapan, memungkinkan AKH dititipkan di LPKS bilamana tidak ada ruang pelayanan khusus anak (ayat 3). Pasal 32 tentang penahanan di ayat 5 tertulis *“untuk melindungi keamanan anak, dapat dilakukan penempatan anak di LPKS”*. Praktek kedua ayat tersebut dalam proses penangkapan dan penahanan sehingga pengaturan waktunya harus dilakukan secara ketat sesuai UU SPPA. Sehingga praktik merampas kebebasan anak harus ditegakkan sesuai dengan prinsip dan mandat UU SPPA.

Rekomendasi

Peningkatan kualitas pelaksanaan SPPA berarti peningkatan jaminan pemenuhan hak anak berhadapan hukum di setiap tahapan proses hukum. KPAI merekomendasikan kepada pemerintah dan lembaga terkait sebagai berikut:

1. Memastikan setiap regulasi/peraturan pelaksana dari undang-undang tidak melakukan pengurangan hak anak berhadapan hukum. Seperti peraturan pemerintah, peraturan menteri, hingga peraturan walikota/bupati.
2. Pengesahan Peta Jalan Penguatan Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) Indonesia 2023-2027 dalam peraturan presiden.
3. Peningkatan penyediaan sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan UU SPPA seperti LPKS di tiap kabupaten/kota dan BAPAS.
4. Peningkatan jumlah layanan bantuan hukum bagi ABH oleh Organisasi Bantuan Hukum yang dikelola BPHN
5. Peningkatan kapasitas aparat penegak hukum dan tenaga kemasyarakatan, serta memastikan persebaran petugas tersebut dilakukan secara merata yang disertai dengan mekanisme pengawasan kinerja petugas terlatih.
6. Peningkatan anggaran perlindungan anak dan optimalisasi sumber-sumber pembiayaan lokal/desa. Termasuk peningkatan perspektif pengarusutamaan hak anak bagi semua pemangku kebijakan anggaran di daerah dan desa.

¹² Lihat Pasal 30 s.d Pasal 40 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

7. Meningkatkan ketersediaan informasi tentang hak-hak anak, tak terkecuali anak berhadapan hukum, yang dapat diakses masyarakat rentan yakni anak, perempuan, disabilitas, serta masyarakat adat.