

Peran Pemasyarakatan Melindungi Anak yang Berhadapan dengan Hukum





Kementerian PPN/Bappenas menyusun rekomendasi kebijakan ini berdasarkan hasil kajian terhadap implementasi UU Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA) di Indonesia yang berjudul "Kesempatan Kedua dalam Hidup: Memulihkan Kesempatan bagi Anak dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia." Kajian tersebut dilaksanakan pada Maret-April 2019 di tingkat nasional maupun di wilayah terpilih: Kendari, Palembang, Surabaya, dan Tangerang. Dokumen ini akan memaparkan temuan-temuan kunci dari kajian dan secara khusus menguraikan rekomendasi kebijakan untuk Masyarakat yang menaungi setidaknya peran Bapas, Lapas, dan Rutan serta berbagai bentuk turunannya yang memiliki kekhususan untuk Anak.

Kami mengumpulkan dan menganalisis data yang terkait dengan dokumen ini dan memulai proses penulisan sebelum pandemi COVID-19 di Indonesia. Kami menyadari bahwa kenyataan yang kami tangkap di sini mungkin telah berubah secara dramatis. Konteks benar-benar berbeda untuk semua orang sekarang, dan kesulitan meningkat untuk Anak dan individu rentan, yang merupakan fokus kerja kami. Kami harap Anda masih dapat menggunakan informasi di sini sebagai dasar tindakan Anda selama dan setelah keadaan darurat global ini.

Sepanjang masa pandemi COVID-19, tim peneliti mengamati perubahan-perubahan seputar sistem peradilan pidana anak. Pada akhir Maret 2020, Kementerian Hukum dan HAM menerbitkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM bernomor M.HH-19.PK/01.04.04 untuk melakukan pembebasan awal untuk Anak yang telah menjalani separuh masa pidana penjara demi menghadapi wabah COVID-19 di dalam lembaga. Penerbitan dan penerapan aturan ini mengindikasikan mungkin ada alternatif penahanan dan pemenjaraan untuk diambil, selama ada dorongan yang tepat, dan tidak perlu menunggu sampai terjadi pandemi kembali.

Situasi pandemi juga mendorong pemerintah melakukan koordinasi dan pelatihan secara daring. Perubahan ini dapat mendukung upaya koordinasi dan pelatihan yang selama ini mengalami tantangan dalam cakupan dan jangkauan. Di samping itu, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengumpulkan materi pendidikan dengan moda daring untuk pembelajaran secara daring dan luring. Pergeseran moda pendidikan ini dapat menjadi kesempatan bagi pendidikan Anak di lembaga penempatan setelah masa pandemi. Akan tetapi, situasi pandemi COVID-19 juga menuntut perhatian lebih untuk lebih serius mempertimbangkan ulang penempatan Anak di dalam lembaga dan, bila masih terpaksa dilakukan, untuk memastikan kesehatan Anak yang ditempatkan di dalam lembaga. Lebih lanjut, pendamping, termasuk PK dan peksos, juga harus beradaptasi untuk melakukan pemantauan jarak jauh pada masa reintegrasi. Pemantauan jarak jauh secara daring harus diterapkan dengan memperhatikan kemampuan Anak yang tidak dapat mengakses sarana daring.

Tim Penulis

Lembaga Penelitian

Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak Universitas Indonesia (PUSKAPA)

Penulis

Feri Sahputra, Shaila Tieken, Muhamad Bill Robby, Putri Kusuma Amanda, Santi Kusumaningrum

Lokasi Studi

Studi ini dilakukan di empat kota: Palembang, Sumatera Selatan; Tangerang, Banten; Surabaya, Jawa Timur; dan Kendari, Sulawesi Tenggara. Studi ini memilih Palembang, Surabaya, dan Kendari karena daerah tersebut memiliki jumlah Anak terbanyak yang didampingi oleh PK di Indonesia bagian barat dan timur. Kriteria ini memungkinkan studi untuk memasukkan daerah dengan beban kasus Anak tinggi serta mempertimbangkan keterwakilan geografis Indonesia. Tangerang menjadi salah satu lokasi studi studi untuk mendokumentasikan dinamika implementasi SPPA di wilayah yang dekat dengan pemerintah pusat.

Metodologi

Studi ini menggunakan tiga metode utama, yaitu pendekatan kualitatif, analisis data administratif dan analisis data putusan pengadilan. Penggunaan pendekatan ini bertujuan untuk mendapatkan informasi tentang situasi, praktik baik, hambatan, dan alternatif solusi dalam implementasi UU SPPA.

Ukuran Sampel

Pendekatan kualitatif melibatkan 129 wawancara informan kunci (*key informant interview/KII*) dan diskusi kelompok terarah (*focus group discussion/FGD*). KII dan FGD dilakukan dengan melibatkan lima kelompok dengan kriteria yang berbeda, mencakup penegak hukum, pendamping ABH, layanan pemberi rujukan, pemantauan dan evaluasi, serta Anak yang Berhadapan dengan Hukum. Sementara itu, analisis putusan pidana dilakukan terhadap data putusan dari empat pengadilan negeri (PN) periode 2017-2018, dengan total 651 putusan pengadilan yang melibatkan 799 terdakwa Anak.

ISBN 978-623-6543-02-3



9 786236 543023

Pengantar: Perlindungan Anak dalam Kewenangan Pemasyarakatan¹

Kementerian Hukum dan HAM melalui Direktorat Jenderal Pemasyarakatan memiliki peran besar dalam mengimplementasikan SPPA terutama dalam penyediaan pendampingan, rehabilitasi, dan reintegrasi bagi Anak. Pada penerapannya, peran ini dilaksanakan oleh pembimbing kemasyarakatan (PK), lembaga penempatan anak sementara (LPAS) dan lembaga pembinaan khusus anak (LPKA).

Secara umum, tugas PK sebagaimana yang diamanatkan dalam UU SPPA mencakup penyusunan laporan penelitian kemasyarakatan (litmas), menentukan program perawatan Anak di LPAS dan pembinaan di LPKA, serta melakukan pendampingan, pembimbingan, dan pengawasan terhadap Anak berdasarkan putusan pengadilan dan ketika Anak menjalani reintegrasi sosial.²

Selain itu, UU SPPA juga mewajibkan PK untuk mendampingi Anak pada setiap tingkat pemeriksaan.³ PK juga dapat memberikan pertimbangan penyidikan dalam menangani kasus Anak.⁴

Selain peran yang diamanatkan undang-undang, studi ini menunjukkan bahwa PK memegang peranan penting untuk menyampaikan prosedur SPPA baik kepada Anak maupun Anak Korban.

PK memanfaatkan kunjungan penyusunan litmas untuk menjelaskan kepada Anak, keluarga, dan komunitasnya tentang diversi dan SPPA. Melalui pertemuan itu, PK menerangkan alasan di balik perlakuan khusus terhadap Anak kepada pihak-pihak yang belum terbiasa dengan mekanisme diversi. PK juga membantu Anak mendapat dukungan dari tokoh masyarakat untuk

¹Studi ini menggunakan istilah Anak, Anak Korban, Anak Saksi, dan Anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH) sesuai dengan UU SPPA.

²Pasal 65 UU SPPA.

³Pasal 23 Ayat (1) UU SPPA.

⁴Pasal 27 UU SPPA.

menghindari kesalahpahaman di komunitas terkait penetapan diversi.

UU SPPA menekankan penahanan dan pidana penjara untuk Anak dilakukan sebagai upaya terakhir.⁵ **Bila penahanan dan pidana penjara terpaksa dilakukan, Anak harus dititipkan di LPAS dan ditempatkan di LPKA.**⁶ Dalam pasal 84 UU SPPA mewajibkan LPAS untuk menyelenggarakan pendidikan, pelatihan keterampilan, dan pemenuhan hak lainnya. Kementerian Hukum dan HAM telah menjabarkan standar pelayanan di LPAS dalam Keputusan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan pada tahun 2017 lalu.⁷ Selain itu, UU SPPA sendiri mengamanatkan pembentukan LPAS dan LPKA di setiap provinsi lima tahun setelah UU tersebut diterapkan.⁸

⁵Pasal 2, 3, dan 81 Ayat (5) UU SPPA.

⁶Pasal 33 dan 81 Ayat (1) UU SPPA.

⁷Keputusan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan No.: PAS-146.PK.01.05.07 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Anak di Lembaga Penempatan Anak Sementara (LPAS).

⁸Pasal 105 UU SPPA.



Temuan Kunci secara Khusus bagi Masyarakat



Ketersediaan dan Kualitas Pendampingan ABH oleh PK

Studi ini menemukan bahwa tidak semua Anak mendapatkan pendampingan PK selama menjalani proses peradilan. Berdasarkan hasil analisis terhadap 651 putusan pengadilan negeri, 103 kasus Anak (16%) tidak didampingi PK di pengadilan. Lebih dari itu, sebanyak 221 berkas putusan pada kasus Anak (25%) tidak menyebutkan ketersediaan atau isi rekomendasi litmas. Terbatasnya pendampingan pasca penetapan diversi atau putusan pengadilan selain pidana penjara juga menyebabkan keberhasilan diversi atau pembebasan bersyarat tidak diketahui dan tidak tercatat dengan baik.

Studi ini menemukan sejumlah kondisi yang membatasi peran PK dalam menjalankan pendampingan, yaitu area kerja yang luas; beban kerja yang diperlihatkan melalui rasio antara petugas dan kasus yang tidak seimbang; serta koordinasi antar lembaga yang belum berjalan dengan baik.

Pendampingan oleh PK sering berbenturan dengan area kerja yang luas. Area kerja yang luas menyebabkan waktu yang dimiliki PK untuk menangani klien Anak menjadi terbatas. Temuan di empat kota menunjukkan balai masyarakatan (bapas) memiliki area kerja yang sangat luas, hampir mencakup setengah provinsi (kecuali di Provinsi Jawa Timur). Kondisi ini menyebabkan petugas memiliki mobilitas yang tinggi, menyita banyak tenaga dan waktu, dan memakan biaya transportasi yang tidak sedikit untuk melakukan kunjungan ke tempat tinggal klien Anak. Mengenai biaya transportasi, hambatan yang muncul adalah alokasi biaya transportasi bagi PK yang disatukan untuk keseluruhan pendampingan. Biaya transportasi tersebut mencakup pendampingan sejak tahap penyidikan hingga proses pembinaan dan pembimbingan setelah menjalani pidana. Keterbatasan biaya transportasi berdampak pada keterbatasan PK

untuk melakukan pendampingan pada tiap tahap peradilan pidana maupun pendampingan setelah Anak selesai menjalani hukuman pidana.

PK tidak bisa bekerja dengan optimal karena beban kerja yang tinggi. Studi ini menemukan variasi rasio antara jumlah PK terhadap jumlah litmas Anak per tahun di tiap kota. Perbandingan jumlah PK dengan jumlah litmas Anak terhitung 1:11 di Bapas Serang, 1:10 di Kendari, 1:12 di Palembang, dan 1:19 di Surabaya. Rasio yang tinggi di Bapas Surabaya disebabkan karena wilayah kerja yang mencakup lima kota/kabupaten lain disekitarnya, yaitu Kota Mojokerto, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Gresik, Kabupaten Mojokerto, dan Kabupaten Jombang. Rasio tersebut belum memperhitungkan jumlah kasus dewasa yang jumlahnya jauh lebih besar dibanding kasus Anak.

Berdasarkan Perka BKN Nomor 5 tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Jabatan Fungsional Pembimbing Masyarakat, disebutkan bahwa jenjang kepangkatan PK menentukan jenis tindak pidana yang dapat ditangani. Wawancara dengan kanwil Kemenkumham dan bapas di Kendari, Palembang, dan Surabaya menunjukkan pembagian kerja serupa untuk jabatan fungsional PK. Jika dilihat berdasarkan jenis tindak pidana yang dilakukan oleh Anak dalam APP, dari 650 putusan pengadilan yang mencantumkan jenis perkara, sebanyak 221 putusan (34%) membutuhkan pendampingan PK pertama, 422 putusan (65%) membutuhkan pendampingan PK muda dan 7 putusan (1%)

membutuhkan pendampingan PK madya. Dari jumlah tersebut, **pembagian kerja yang ketat antar pejabat fungsional PK dapat mempersulit kerja PK dalam melakukan pendampingan, pembimbingan, dan pengawasan.** Studi lebih lanjut dibutuhkan untuk mengetahui proporsi pejabat fungsional dan dampak pembagian jabatan fungsional dalam penanganan perkara Anak.

Kinerja PK sering terhambat dengan koordinasi yang tidak lancar dengan APH. Studi ini menemukan potensi hambatan dari segi koordinasi antara APH dengan pembimbing masyarakatan yang kerap terlambat. Walau dapat berhubungan secara informal, PK membutuhkan surat dinas resmi sebagai dasar pendampingan yang akan dilakukan. Bahkan, dalam posisi yang lebih ekstrem, APH tidak selalu membuat surat permintaan pendampingan kepada PK. Dampaknya merugikan Anak karena tidak mendapatkan pendampingan oleh PK.



Pelaksanaan Program dan Kegiatan di LPAS dan LPKA

LPKA tersedia di Kendari, Palembang, dan Tangerang. Sementara itu LPKA di Jawa Timur tersedia di Kota Blitar. Semua LPKA yang kami datangi memiliki fasilitas dan layanan khusus Anak seperti pelatihan vokasional. Walau demikian, layanan yang tersedia di LPKA beragam. LPKA menyelenggarakan program rehabilitasi yang mencakup program pendidikan, pengembangan kemandirian, pendampingan psikologis, serta perawatan medis. Namun, program rehabilitasi yang ada masih sangat terbatas dan memiliki kelengkapan yang berbeda antar daerah. LPKA Kendari belum memiliki layanan pendidikan formal dan masih mengindik pada PKBM yang bersifat pendidikan nonformal. Selain itu, terdapat LPKA yang memiliki layanan pengembangan kemandirian seperti pelatihan keterampilan, namun di sisi lain terdapat pula LPKA yang aktivitasnya berpusat pada pembinaan rohani. LPKA juga masih mengandalkan pihak luar untuk menyelenggarakan pendampingan psikologis dan perawatan medis bagi Anak.

Melalui wawancara, ditemukan bahwa rutan dewasa kerap dijadikan tempat penahanan Anak walau tidak memiliki fasilitas yang diamanatkan dalam UU SPPA.⁹ Contohnya, Rutan Medaeng tidak memiliki layanan pendidikan maupun pelatihan seperti yang diharapkan tersedia di LPAS. Untuk mengisi kekosongan program, Rutan Medaeng bekerjasama dengan perpustakaan untuk menyediakan buku dan mengundang tokoh agama untuk membimbing Anak secara rohani. Sementara itu, tim peneliti tidak menemukan satu pun LPAS yang berdiri secara fisik di empat wilayah studi. Namun, beberapa putusan yang diteliti merujuk LPAS sebagai lokasi penempatan Anak selama dalam masa penahanan.

⁹ Pasal 84 UU SPPA.



Tidak Tersedianya Alternatif Layanan di Luar Lembaga Pemasyarakatan

Studi ini menunjukkan ketiadaan program rehabilitasi luar lembaga. Hal ini mengindikasikan kurangnya pelayanan untuk mendukung rehabilitasi dan reintegrasi bagi Anak yang diputus dengan alternatif selain pidana penjara atau Anak yang menjalani reintegrasi. Padahal, tiga dari empat diversi diselesaikan dengan mengembalikan Anak kepada orang tua.¹⁰ Program untuk Anak mayoritas berpusat di dalam LPKA. Analisis putusan-putusan dari PN Surabaya menunjukkan hakim lebih sering menjatuhkan pidana pelatihan kerja Anak di LPKA Blitar dibandingkan di tempat lain di luar lembaga. Berdasarkan wawancara, langkah ini dilakukan karena LPKA Blitar menyediakan pelatihan vokasional.

PK dan institusi masyarakat memiliki peran penting dalam pelaksanaan SPPA dan perlindungan ABH. Karena itu, Kementerian Hukum dan HAM perlu mengambil langkah strategis untuk mengatasi masalah-masalah ini.

¹⁰ Data Direktorat Jendral Pemasyarakatan 2018.

Rekomendasi

1 Ketersediaan dan Kualitas Pendampingan ABH

- **Kementerian Hukum dan HAM dapat menyaliasi area kerja PK yang luas dengan membentuk pos bapas yang bertempat di LPKA, LPAS, polres, dan polsek.** Pos bapas bertujuan untuk memberikan kemudahan akses bagi PK untuk melakukan pendampingan. Contohnya, Bapas Surabaya mendirikan beberapa pos bapas untuk mendukung akses PK terhadap Anak. Pembentukan pos bapas merupakan langkah percepatan pelayanan guna mendekatkan jangkauan dan akses layanan. Selain itu, pembentukan pos bapas dapat menjadi solusi alternatif untuk menunggu realisasi pembentukan bapas di tiap kabupaten/kota sesuai dengan amanat UU SPPA Pasal 105 Ayat (1) Huruf (D). Pembentukan pos bapas pun harus diikuti dengan jumlah PK yang memadai. Rasio antara petugas dan klien Anak yang berimbang diharapkan dapat meningkatkan kualitas pendampingan. Pembentukan pos bapas juga merupakan salah satu langkah yang dapat ditempuh untuk memperluas jangkauan layanan keadilan berupa pendampingan non-hukum sebagaimana yang termuat dalam RPJMN 2020-2024 dalam bidang penegakan hukum nasional.
- **Studi ini merekomendasikan sistem rujukan sistematis antara polisi dan jaksa untuk kebutuhan litmas, segera setelah kasus dilaporkan.** PK dapat mengambil peran sebagai manajer kasus untuk memastikan layanan diterima oleh Anak selama dan setelah proses hukum berjalan.
- **Mengingat pentingnya penyusunan litmas dan pendampingan oleh PK, masing-masing bapas perlu mengkaji perencanaan pengorganisasian secara rinci beban kerja dan kapasitas PK untuk meminimalisir beban kerja yang berlebihan.** Saat ini, sudah terdapat pembagian peran antara PK khusus perkara Anak dan kasus orang dewasa. Pembagian tersebut bertujuan membantu mengembangkan kepakaran masing-masing PK tentang kerentanan tiap kelompok usia. Selain itu bapas perlu meninjau peran-peran yang dapat dibagi kepada pihak lain. Misalnya pembagian kerja dengan peksos untuk melakukan pemantauan.

- **Kementerian Hukum dan HAM dapat melakukan restrukturisasi postur anggaran untuk menyesuaikan biaya yang memadai bagi tiap PK dalam melakukan pendampingan terhadap Anak.** Restrukturisasi postur anggaran dapat mengevaluasi model penyediaan biaya transportasi yang seragam menjadi model yang lebih proporsional, didasari oleh kompleksitas peradilan pidana pada tiap kasus Anak, jangkauan geografis, dan faktor lain yang harus diperhitungkan.

2 Ketersediaan Layanan di LPAS dan LPKA

- **Kementerian Hukum dan HAM perlu meninjau kembali pemenuhan standar pelayanan rehabilitasi dan reintegrasi di semua LPAS dan LPKA di seluruh Indonesia.** Variasi layanan menunjukkan ketimpangan sumber daya antar lembaga yang mengemban tugas serupa. Standar yang sama dapat menjamin kualitas pelayanan di berbagai program pembinaan. Pemerataan standar perlu diikuti dengan peningkatan pelayanan rehabilitasi bagi Anak sesuai dengan arah kebijakan dan strategi RPJMN 2020-204 di bidang penegakan hukum nasional.
- **Dalam RPJMN 2020-2024, pemerintah berkomitmen untuk menjamin tersedianya layanan dasar yang terpadu, ramah, dan inklusif terutama bagi Anak yang berada dalam kondisi khusus seperti ABH.** Hal itu berdampak pada kewajiban masing-masing LPAS dan LPKA yang harus menyediakan program yang dapat mengakomodir kebutuhan dasar dan individual Anak, terutama dalam hal pendidikan serta kesehatan, baik melalui program lembaga maupun kerjasama antar berbagai pihak.
- **Kementerian Hukum dan HAM perlu menyediakan panduan penilaian pra dan pasca-rehabilitasi di fasilitas-fasilitas masyarakat. Panduan tersebut dapat membantu rancangan program rehabilitasi dan mengevaluasi luarannya.** Penilaian juga dapat menemukan aspek-aspek kerentanan yang membuat individu melakukan tindak pidana sebagai bahan untuk perbaikan layanan dan kebijakan pemerintah

3 Ketersediaan dan Kualitas Pendampingan ABH

- **Sesuai dengan arah kebijakan dan strategi dalam RPJMN 2020-2024 yang mengutamakan keadilan restoratif dengan menghindari penempatan Anak dalam lembaga, bapas dapat berperan dalam memperkuat program rehabilitasi di luar fasilitas melalui kerjasama dengan sektor lain, seperti sektor ketenagakerjaan dan sektor perlindungan sosial pada level kota.** Dengan demikian, sesuai dengan temuan studi ini, putusan pidana dapat menggunakan rentang pilihan alternatif dari pidana penjara yang lebih luas.
- **RPJMN 2020-2024 memprioritaskan penerapan pendekatan keadilan restoratif, salah satunya dengan mengedepankan alternatif penyelesaian sengketa.** Pengalihan dari penyelesaian pidana juga harus disertai dengan respon pembinaan dan pembimbingan yang tepat. **Kementerian Hukum dan HAM harus bersedia merespon kebutuhan rehabilitasi Anak dengan menyediakan program pembinaan dan pembimbingan di luar lembaga untuk mendukung arah kebijakan ini.**
- **Studi ini menemukan kontribusi penilaian PK dalam litmas kepada putusan hakim.** Namun, rekomendasi penilaian juga harus disertai dengan ketersediaan dan kapasitas fasilitas untuk memenuhinya. **Bapas harus membekali PK kapasitas untuk menemukan layanan yang tersedia dan memiliki potensi menyelesaikan masalah kerentanan Anak.**