

REFORMASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP PELAKU  
*PEDOFILIA* DALAM PERSPEKTIF *SIYĀSAH TASYRI'IIYAH*

Imam Hafas<sup>1</sup>, Yuli Kasmarani<sup>2</sup>

ABSTRAK

Kasus kekerasan seksual pada anak merupakan suatu masalah yang serius yang dapat memberikan efek berkepanjangan, baik secara fisik maupun psikis. Untuk meminimalisir serta mencegah hal itu, pemerintah melakukan perubahan dalam menetapkan hukuman bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak (*pedofilia*) agar jera dan takut. Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) mengenai perubahan kebijakan hukum pidana pelaku *pedofilia* dalam perspektif *siyāsh tasyri'iiyah* dengan metode yuridis-normatif dan sumber primer maupun sekunder yang bersifat deskriptif-analisis dan dianalisis dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif yang didasarkan pada teori negara hukum, kebijakan hukum pidana, dan *siyāsh tasyri'iiyah*. Hasil dari penelitian dapat disimpulkan bahwa perubahan hukum pidana yang terjadi di Indonesia disesuaikan dengan kondisi sosial masyarakat, yaitu dalam pandangan *siyāsh tasyri'iiyah*, dalam melakukan perubahan kebijakan hukum pidana pelaku *pedofilia* sudah mewujudkan nilai-nilai Al-Qur'an dan Sunnah. Perubahan kebijakan ini juga sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah dalam melindungi hak asasi manusia.

**Kata Kunci:** *Pedofilia, Kebijakan Hukum Pidana, Siyāsh Tasyri'iiyah.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan bahwa negara Indonesia merupakan negara demokrasi. Amandemen sendiri dilakukan dengan tujuan mewujudkan suatu sistem hukum berdasarkan cita-cita bangsa Indonesia dimana segala sesuatunya berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Negara Indonesia adalah negara hukum,<sup>3</sup> yang berarti bahwa dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dalam negara demokrasi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang menjunjung tinggi hak asasi manusia. Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.<sup>4</sup>

Kekerasan seksual adalah kontak seksual yang tidak dikehendaki oleh salah satu pihak.<sup>5</sup> Salah satu bentuk kekerasan seksual ialah *pedofilia*. *Pedofilia* adalah perilaku seksual yang menyimpang dengan anak-anak. Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.<sup>6</sup> Anak merupakan

<sup>1</sup> Hukum Keluarga Islam, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, e-mail: [Imamhafaz02@gmail.com](mailto:Imamhafaz02@gmail.com)

<sup>2</sup> Dosen Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang, e-mail: [yulikasmalani\\_uin@radenfatah.ac.id](mailto:yulikasmalani_uin@radenfatah.ac.id)

<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar 1945., n.d.

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia., n.d.

<sup>5</sup> Ismantoro Dwi Yuwono, *Penerapan Hukum dalam Kasus Kekerasan Seksual Terhadap Anak* (Yogyakarta: Media Press Digital, 2015).

<sup>6</sup> "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.," n.d.

aset penerus bangsa yang mana haknya harus dilindungi oleh negara. Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara.<sup>7</sup> Hak-hak anak telah diatur dengan rapi dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Bentuk perlindungan hukum yang diberikan mulai dari pencegahan hingga perlindungan bagi korban kekerasan seksual terhadap anak. Pasal 28A UUD 1945 disebutkan bahwa, “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”, serta dalam Pasal 28B ayat (2) “Setiap anak berhak atas keberlangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.<sup>8</sup>

Kekerasan dan diskriminasi adalah suatu bentuk kejahatan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia, karena Indonesia adalah negara hukum, maka segala bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia harus mendapatkan hukuman. Pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan yang dilakukan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak sengaja, atau kelalaian yang secara hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.<sup>9</sup>

Organisasi pemerhati anak-anak di Belanda pada tahun 2013 pernah mengungkapkan bahwa ada lebih dari 1.000 pelaku *pedofilia* di seluruh dunia. Eksploitasi seks anak, terutama lewat jaringan online bukan barang baru. Investigator Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 2009 menyatakan sekitar 750 orang mengakses situs pornografi anak pada saat bersamaan.<sup>10</sup> Berdasarkan data dari Komisi Perlindungan anak Indonesia (KPAI) jumlah laporan kasus kekerasan terhadap anak sebagai korban sejak tahun 2011-2017 sebanyak 4.576 laporan. Jumlah Kekerasan seksual seperti pemerkosaan, pencabulan, sodomi/pedofilia paling banyak terjadi di tahun 2014 yakni sebanyak 656 laporan.<sup>11</sup> Berdasarkan data yang diinput oleh kementerian pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak tanggal 1 Januari 2023 terinput sebanyak 26.739 kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak yang terdiri dari 9.145 kekerasan fisik, 8.218 kekerasan psikis, **11.845 kekerasan seksual**, 330 eksploitasi, 389 trafficking, 2.526 penelantaran, dan 3.407 kasus kekerasan lainnya.<sup>12</sup>

Banyaknya kasus kekerasan seksual, pemerintah memberikan perhatian lebih dalam menanggulangi masalah tersebut dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dimana salah satu perubahannya adalah pemberatan sanksi pidana pada pelaku kekerasan seksual terhadap anak. Namun tidak memberikan efek jera terhadap pelaku yang kemudian direvisi kembali pada tahun 2016 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Perppu Kebiri). Perubahan tersebut menekankan kepada kebijakan hukuman pidana terhadap pelaku *pedofilia* yang

<sup>7</sup> “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.”

<sup>8</sup> Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>9</sup> Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>10</sup> “8 Kasus Pedofilia yang Bikin Geger Indonesia,” Nasional Tempo, 2020, <https://nasional.tempo.co/read/573121/8-kasus-pedofilia-yang-bikin-gegerindonesia/full?view=ok>.

<sup>11</sup> <https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/jumlah-kasus-kekerasan-terhadap-anak-2011-2017-1554881449>

<sup>12</sup> <https://kekerasan.kemenpppa.go.id/ringkasan>

semakin hari semakin banyak. Untuk itu pemerintah menetapkan aturan yang lebih spesifik dan lebih tegas terhadap pelaku *pedofilia*.

Penelitian ini menggunakan teori kebijakan hukum pidana dan teori *Siyāsah Tasyri'iyah*, dimana kedua teori dalam penelitian ini merupakan teori untuk menjawab dan menganalisis tentang apa yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian. Kehadiran hukum pidana ditengah masyarakat pada dasarnya bertujuan untuk memberikan rasa aman atau terbebas dari rasa khawatir atas ancaman yang dapat merugikan tiap-tiap individu ataupun kelompok. Istilah hukum pidana sendiri merupakan terjemahan dari bahasa Belanda yakni *strafrecht straf* (pidana) dan *recht* (hukum).

Menurut Soedrato, hukum pidana memuat aturan-aturan hukum yang mengikatkan kepada perbuatan-perbuatan yang memenuhi syarat tertentu suatu akibat yang berupa pidana.<sup>13</sup> Sedangkan menurut Roeslan Saleh, pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara kepada pembuat delik itu.<sup>14</sup>

Menurut Prof. Moelyatno, hukum pidana adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu Negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan untuk:<sup>15</sup>

- a. Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barangsiapa yang melanggar larangan tersebut.
- b. Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancam.
- c. Menentukan dengan cara bagaimana mengenai pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Penjatuhan hukuman pidana pada dasarnya merupakan pencabutan hak-hak dasar manusia. Oleh karena itu pemberian hukuman pidana kepada pelaku harus didasari secara filosofis, yuridis, dan sosiologis. Sedangkan teori *Siyāsah Tasyri'iyah* dalam kajian *fiqh Siyāsah*, legislasi atau kekuasaan legislasi juga disebut dengan *al-Sultah Tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum.<sup>16</sup> Dalam ketatanegaraan Islam terdapat tiga badan kekuasaan yang mengatur sebuah negara, yakni *Sulthah al-Tasyri'iyah* (legislatif), *Sulthah al-Tha'fidziyah* (eksekutif), dan *Sulthah al-Qadhai'iyah* (yudikatif). Kekuasaan legislasi disini berarti kewenangan pemerintah Islam dalam menetapkan hukum yang akan berlaku sesuai dengan syariat Islam. Dengan kata lain yaitu pemerintah yang memebentuk suatu hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat demi kemashlahatan yang sesuai dengan ajaran Islam. Kekuasaan legislatif merupakan posisi yang penting didalam pemerintahan, karena ketetapan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif akan dilaksanakan oleh eksekutif dan yudikatif. Jadi yang meduduki posisi ini terdiri dari para mujtahid, mufti (ahli fatwa), dan para pakar dalam berbagai bidang.

Adapun yang menjadi fokus permasalahan dalam penelitian ini ialah apa yang melatarbelakangi perubahan kebijakan hukum pidana terhadap pelaku *pedofilia*, dan bagaimana tinjauan *Siyāsah Tasyri'iyah* terhadap perubahan kebijakan pidana terhadap

---

<sup>13</sup> Amir Ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Yogyakarta: Mahakarya Rangkang Offset Yogyakarta, 2012).

<sup>14</sup> Roslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia* (Jakarta: Aksara Baru, 1983).

<sup>15</sup> Ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana*.

<sup>16</sup> Samsu, *Metode Penelitian: Teori dan Aplikasi Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, Mixed Methods, serta R&D* (Jambi: Pusaka, 2017).

pelaku *pedofilia*. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui secara rinci “*Reformasi Kebijakan Hukum Pidana Indonesia Terhadap Pelaku Pedofilia Perspektif Siyāsah Tasyri’iyah*”.

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library reseach*) dengan mengadakan penelusuran dan investigasi data-data yang bersumber dari literatur yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti guna mendapatkan asas-asas dan konsep yang menjadi objek penelitian.<sup>17</sup> Penelitian ini bersifat *deskriptif-analisis* yaitu suatu penelitian yang berusaha mendeskripsikan dan menguraikan suatu gejala, peristiwa, dan kejadian yang sedang terjadi. Deskriptif digunakan untuk menggambarkan sifat suatu keadaan yang sementara berjalan pada saat penelitian dilakukan dan memeriksa sebab-sebab dari suatu gejala tertentu.<sup>18</sup> Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah yuridis-normatif, dimana penulis akan mengumpulkan bahan hukum mengenai sanksi pidana bagi pelaku *pedofilia* dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2016, yakni, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier

## PEMBAHASAN

### A. Latarbelakang Perubahan Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Pelaku *Pedofilia*

#### A.1. Kebijakan Hukum Pidana

Kebijakan diambil dari istilah “*policy*” dari Inggris dan “*politiek*” dari Belanda. Menurut Sutan Zanti Arbi dan Wayan Ardana “*policy*” berarti kebijakan, yakni suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara kolektif.<sup>19</sup> Kebijakan atau *beschiking* adalah suatu produk kewenangan yang sudah berbentuk aturan atau perbuatan dalam mengatur hal-hal yang sebelumnya tidak diatur. Dengan adanya sanksi yang tegas maka hukum itu bersifat memaksa. Hukum (*recht*) berasal dari bahasa latin yang berarti bimbingan atau tuntutan pemerintah. Sedangkan hukum (*ius*) dalam bahasa latin berarti mengatur atau memerintah yang berpangkal pada kewibawaan. Sehingga hukum merupakan peraturan yang memaksa, yang menentukan tingkah laku dalam masyarakat yang dibuat oleh badan resmi dan yang melanggar akan diberi hukuman.

Barda Nawawi Arief mengungkapkan bahwa istilah “kebijakan hukum pidana” dapat disebut dengan “politik hukum pidana”, yang dalam kepustakaan asing istilah “politik hukum pidana” sering dikenal dengan istilah “*penal policy*”, “*criminal law policy*” atau “*strafrechtspolitik*”. Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana bisa dilihat dari politik hukum atau politik criminal. Menurut Soedarto, politik hukum adalah:<sup>20</sup>

- a. Suatu usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.
- b. Mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.

<sup>17</sup> Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial* (Bandung: Mandar Maju, 1996).

<sup>18</sup> Sevila, *Pengantar Metode Penelitian* (Jakarta: UI Press, 1993).

<sup>19</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara* (Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 2009).

<sup>20</sup> Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1981).

Kebijakan hukum pidana pada dasarnya merupakan suatu usaha untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana agar sesuai dengan keadaan pada waktu tertentu (*ius constitutum*) dan masa yang akan datang (*ius constituendum*). Kebijakan hukum pidana identik dengan “pembaharuan perundang-undangan hukum pidana”, namun sebenarnya pengertian tersebut merupakan dalam arti sempit. Dapat dijelaskan bahwa, hukum pidana merupakan suatu sistem yang terdiri dari budaya (*culture*), struktur (*structural*), dan substansi (*substantive*) hukum. Karena undang-undang merupakan bagian dari substansi hukum, maka pembaharuan hukum pidana, selain memperbaharui perundang-undangan juga mencakup pembaharuan ide dasar dan ilmu hukum pidana.<sup>21</sup>

Dilihat dari sudut pandang politik hukum, maka politik hukum pidana berarti bahwa bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Menurut Mars Ancel, *penal policy* merupakan suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif (*the positive rules*) dirumuskan secara lebih baik. Menurutnya, sebaiknya hukum positif dirumuskan lebih baik agar menjadi pedoman bukan hanya untuk pembuat undang-undang saja, tapi juga untuk pengadilan yang menerapkan undang-undang atau pelaksana putusan pengadilan. Oleh karena itu istilah *penal policy* menurut Mars Ancel sama dengan istilah kebijakan atau politik hukum pidana.<sup>22</sup>

Menurut Wisnubroto kebijakan hukum pidana (*penal policy*) merupakan tindakan yang berhubungan dengan:<sup>23</sup>

- a. Upaya pemerintah untuk menanggulangi kejahatan dengan hukum pidana.
- b. Merumuskan hukum pidana agar sesuai dengan kondisi masyarakat.
- c. Kebijakan pemerintah untuk mengatur masyarakat dengan hukum pidana.
- d. Dan menggunakan hukum pidana untuk mengatur masyarakat dalam rangka mencapai tujuan yang lebih besar.

Hukum pidana merupakan prasyarat keberhasilan pencegahan dan penanggulangan tindak pidana. Kebijakan pemerintah menetapkan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan hukum pidana ditujukan dalam rangka menciptakan ketertiban sosial. Mulyadi mengungkapkan bahwa, politik hukum pidana merupakan upaya untuk menentukan kearah mana pemberlakuan hukum pidana Indonesia di masa yang akan datang dengan melihat penegakannya pada saat ini.<sup>24</sup>

Secara praktis kebijakan hukum pidana adalah usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan. Usaha tersebut meliputi pembentukan undang-undang dan aktifitas aparat penegak hukum yang sesuai dengan tugas dan fungsinya. Ruang lingkup kebijakan hukum pidana sebenarnya lebih luas dari pembaharuan hukum pidana. Kebijakan hukum pidana dilakukan melalui tahap konkretisasi, operasionalisasi, dan fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri dari:<sup>25</sup>

- a. Tahap formulasi, tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini disebut dengan tahap legislatif.

---

<sup>21</sup> Lilik Mulyadi, *Bunga Rapai Hukum Pidana Perspektif Teoritis dan Praktik* (Bandung: PT. Alumi, 2008).

<sup>22</sup> Mulyadi.

<sup>23</sup> Mulyadi.

<sup>24</sup> Mahmud Mulyadi, *Criminal Policy: Pendekatan Integral Penal Policy dan Non Penal Policy Dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan* (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2008).

<sup>25</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Barute* (Jakarta: Kencana, 2008).

- b. Tahap aplikasi, tahap penerapan hukum pidana in concreto oleh aparat penegak hukum mulai dari tahap penyelidikan oleh polisi sampai dengan pengadilan. Tahap ini disebut dengan tahap yudikatif.
- c. Tahap eksekusi, tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkret oleh aparat-aparat pelaksanaan pidana, tahap ini disebut dengan tahap kebijakan eksekutif atau administratif.

Dilihat dari keseluruhan proses tahap penegakan hukum pidana, tahap kebijakan legislatif merupakan tahapan yang paling penting. Menurut G. P. Hoefnagels, tahap ini merupakan tahap dalam menentukan kebijakan dalam hukum *penitensier* (hukum pemidanaan) atau *sentencing policy*. Namun pada akhirnya seluruh tahapan kebijakan hukum pidana merupakan suatu kebijakan penanggulangan hukum pidana yang mempunyai tujuan untuk memberikan perlindungan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan akan tercapai apabila proses dan mekanismenya sesuai prosedur.<sup>26</sup> Pada hakikatnya usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum merupakan bagian dari usaha penegakan hukum. Oleh karena itu seringkali dikatakan bahwa politik atau kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari penegakan hukum (*law enforcement*). Penanggulangan kejahatan melalui pembuatan undang-undang pada hakikatnya merupakan bagian dari usaha kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu, wajar apabila kebijakan atau politik hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan/politik social (*social policy*).

Kebijakan sosial (*social policy*) diartikan sebagai usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Untuk mengakomodasi kebutuhan dan aspirasi masyarakat, Indonesia telah menentukan kebijakan sosial (*social policy*) yang berupa kebijakan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan memberikan sosial (*social defence policy*).<sup>27</sup> Pencegahan dan penanggulangan tindak pidana atau kejahatan merupakan salah satu upaya kebijakan untuk memberikan perlindungan social (*social defence policy*).

Kebijakan hukum pidana dalam pelaksanaannya dapat dilakukan melalui berbagai strategi, sesuai dengan kebijakan pembangunan masyarakat yang mengacu pada kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) diantaranya yaitu:<sup>28</sup>

- a. Strategi dasar penanggulangan kejahatan, meniadakan faktor-faktor penyebab atau kondisi yang menimbulkan terjadinya kejahatan
- b. Pencegahan kejahatan dan peradilan pidana harus ditempuh dengan kebijakan integral atau sistemik
- c. Perlu memperhatikan beberapa kejahatan tertentu yang sifatnya transnasional, regional dan internasional, yang berhubungan dengan kejahatan modern.
- d. Perlu dibenahi dan ditingkatkan kualitas aparat penegak hukum
- e. Perlu dibenahi dan ditingkatkan kualitas institusi dan manajemen organisasi / manajemen data
- f. Perlu disusun *Guidelines, Basic Principle, Rules, Standard Minimum Rules (SMR)*
- g. Meningkatkan kerja sama internasional dan bantuan teknis, dalam rangka memperkuat *the rule of law* dan *management of criminal system*.

<sup>26</sup> Henny Nuraeny, *Tindak Pidana Perdagangan Orang (Kebijakan Hukum Pidana dan Pencegahannya)* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

<sup>27</sup> Nuraeny.

<sup>28</sup> Nuraeny.

Berdasarkan uraian tersebut, maka ruang lingkup kebijakan hukum pidana sebenarnya berhubungan dengan pembaharuan hukum pidana yang menyeluruh yakni mencakup kebijakan hukum pidana materiil (substansif), di bidang hukum pidana formal (hukum acara pidana) dan di bidang hukum pelaksanaan pidana. Pelaksanaan kebijakan hukum pidana dapat dilakukan oleh badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang dikehendaki, serta yang dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang ada dalam masyarakat, dan mencapai apa yang dicita-citakan. Atas dasar tersebut maka kebijakan hukum pidana mempunyai pengaruh untuk mengatur atau mengendalikan masyarakat dalam mencapai tujuan tertentu.

## **A.2. Latarbelakang Perubahan Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Pelaku *Pedofilia***

Penanggulangan tindak kekerasan seksual dapat dilakukan dengan dua hal, yakni dengan hukum dan diluar hukum. Penanggulangan dengan jalur hukum yakni dengan kebijakan-kebijakan hukum seperti pemberian sanksi pidana terhadap pelaku kekerasan seksual. Dalam KUHP mengatur beberapa pemberian sanksi pidana antara lain, Pasal 287, 288, 291, 292, 294, serta Pasal 298. Negara memiliki jaminan terhadap hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta terhadap hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Jaminan ini tertera dalam Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan konsep *parent patriae*, yakni negara memberikan perhatian dan perlindungan kepada anak-anak layaknya orang tua terhadap anaknya, maka penanganan anak-anak yang berhadapan dengan hukum juga harus dilakukan dengan kepentingan terbaik bagi anak serta berpijak pada nilai-nilai Pancasila.<sup>29</sup>

Penegakan hukum terhadap perlindungan anak dari kekerasan seksual harus tegas. Perlindungan tidak hanya sebatas pada keamanan kelangsungan hidup korban kekerasan seksual. Negara wajib menghormati dan mememnuhi Hak Asasi Manusia setiap warga dan setiap orang yang berada dalam wilayah Indonesia atau dibawah yuridiksi. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia telah mengatur mengenai hak anak, pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, serta negara untuk memberikan perlindungan pada anak. Meski demikian masih perlu suatu kebijakan mengenai perlindungan anak dalam pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab tersebut. Kemudian dibuatlah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Dalam undang-undang tersebut disebutkan secara rinci mengenai pertanggungjawaban pidana bagi pelaku yang diatur pada Pasal 77 hingga Pasal 90 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Sebelum itu, negara bahkan telah membuat pengaturan mengenai anak pada tahun 1979 sebagai bentuk keinginan negara untuk memberikan kesejahteraan anak dalam bentuk Undang-Undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak. Kemudian untuk semakin menjamin perlindungan terhadap anak negara juga telah meratifikasi Konvensi Hak Anak (KHA) melalui Keputusan Presiden Nomor 36 tahun 1990, yang selanjutnya pemerintah juga membuat Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Perlindungan Anak.

Pelaku kekerasan seksual masih saja mengancam msyarakat meski sudah disebutkan ancaman hukum dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Banyaknya kasus kejahatan seksual terhadap anak-anak menyita perhatian publik. Seorang remaja perempuan berusia 14 tahun di Lampung Timur pada 22 April 2014,

---

<sup>29</sup> Rosmi Darmi, "Implementasi Konvensi Hak Anak Terkait dengan Perlindungan Anakyang Berhadapan dengan Proses Hukum," *De Jure* 16, no. 4 (2016): 439.

diperiksa oleh 12 orang yang mengakibatkan sakit pada bagian rahimnya.<sup>30</sup> Kemudian Madrasah Tsanawiyah Al-Mubarak Jakarta Pusat, seorang siswi AAP berusia 12 tahun ditemukan tewas setelah diperkosa oleh RZ di area Perhutani Desa Pengaur, Jasinga, Bogor pada Oktober 2015 lalu.<sup>31</sup>

Indonesia dianggap sebagai negara yang darurat akan perlindungan anak, terutama tentang kekerasan seksual terhadap anak. Berdasarkan contoh kasus diatas, sebagai bentuk respon pemerintah Undang-Undang tersebut direvisi kembali ada tahun 2016. Kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. PERPPU 1/2016 kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 17 tahun 2016 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menjadi Undang-Undang yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2016, yang mengatur pemberatan hukuman bagi pelaku kejahatan seksual terhadap anak yaitu hukuman pidana mati, seumur hidup, dan penjara maksimal 20 tahun serta pidana tambahan berupa pengumuman identitas pelaku. Selanjutnya pelaku juga dikenai tindakan berupa kebiri kimia dan pemasangan pendeteksi elektronik.

Tujuan dan dasar pemikiran perlindungan hukum terhadap anak tidak lepas dari tujuan mewujudkan kesejahteraan anak sebagai bagian dari integral dari mewujudkan kesejahteraan sosial secara menyeluruh.<sup>32</sup> Perlindungan hukum bagi anak dapat dilakukan sebagai upaya perlindungan terhadap berbagai kebebasan dan hak asasi anak. Perubahan ini dilakukan atas pengamatan pemerintah bahwa hukuman yang tercantum dalam undang-undang sebelumnya yakni undang-undang nomor 35 Tahun 2014 dirasa kurang membawa keadilan bagi korban kekerasan seksual. Keadilan merupakan norma paling mendasar dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Aristoteles, keadilan terbagi menjadi dua, yakni keadilan distributif (*distributief*) dan keadilan komutatif (*commutatief*). Keadilan distributif bersifat proporsional bahwa setiap orang boleh menuntut dan mendapatkan apa yang menjadi haknya. Hak ini tidak sama antara satu dengan yang lainnya tergantung pada faktor-faktor seperti kekayaan, kelahiran, pendidikan, kemampuan, dan sebagainya. Jadi keadilan distributif ini bukanlah kesamaan yang dituntut tetapi lebih kepada perimbangan. Keadilan distributif ini merupakan kewajiban pemerintah untuk mewujudkannya.<sup>33</sup> Sedangkan keadilan komutatif adalah keadilan yang diberikan sama kepada setiap orang terutama dalam tindakan pembetulan atau islah terhadap suatu tindakan yang salah. Keadilan ini menuntut perlakuan yang sama, tanpa memandang faktor dibelakangnya.

Keadilan merupakan tanggungjawab hakim. Jika suatu peraturan dilanggar, maka keadilan komutatif, melalui hakim, berusaha memberikan suatu kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan dan memberikan hukuman kepada pelaku. Penambahan hukuman kebiri dalam Perpu merupakan perwujudan dari keadilan komutatif.

---

<sup>30</sup> "Gadis 14 Tahun Diperkosa 12 Orang, 1 Pelaku Anggota DPRD," Kompas, 2014, <https://regional.kompas.com/read/2014/01/22/1608042/Gadis.14.Tahun.Diperkosa.12.Orang.1.Pelaku.An.ggota.DPRD>.

<sup>31</sup> Media Tempo, "Pembunuhan Siswi Madrasah, Ini Kronologinya," media tempo, 2015.

<sup>32</sup> Arif Gosita, *Masalah Perlindungan Anak (Kumpulan Karangan)* (Jakarta: BIP Kelompok Gramedia, 2004).

<sup>33</sup> Suprima Ollifca Pratisis, "Implementasi Teori Keadilan Komutatif Terhadap Pelaku Pemerkosaan Menurut Pasal 285 KUHP," *Lex et Societatis* 2, no. 5 (2014): 56.

Banyaknya kasus kekerasan seksual terhadap anak dibawah umur membuat pemerintah mengharuskan untuk membuat kebijakan baru yang lebih tegas dalam memberikan penjatuhan sanksi terhadap pelaku kejahatan *pedofilia*. Tentunya pemerintah tidak semerta-merta dalam menetapkan suatu perubahan hukum, apalagi pada kasus ini berkaitan dengan penjatuhan hukuman terhadap pelaku *pedofilia*. Kebijakan hukum pidana itu sendiri identik dengan pembaharuan perundang-undangan hukum pidana. Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) merupakan suatu upaya yang dilakukan pemerintah untuk menanggulangi kejahatan hukum pidana. Dalam membuat kebijakan hukum pidana tentunya harus melalui proses yang panjang yakni, formulasi, aplikasi, dan eksekusi. Pembuatan kebijakan hukum pidana itu sendiri merupakan salah satu upaya dalam penegakan hukum.

Kebijakan hukum pidana pelaku *pedofilia* sejak pertama kali ditetapkan sudah mengalami perubahan. Pada Pasal 81 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyebutkan bahwa ketentuan pidana bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak adalah pidana penjara paling lama 15 tahun dan paling sedikit 3 tahun serta denda Rp.60.000.000;- Rp.300.000.000;- . Kemudian dilakukan perubahan pada Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 yang menetapkan hukuman yang lebih spesifik terhadap pelaku kekerasan seksual terhadap anak dan penambahan pidana penjara 5-15 tahun serta denda maksimal 5 Miliar.

Ketentuan pidana yang ditetapkan pada Undnag-Undang Nomor 35 Tahun 2014 dinilai masih terlalu ringan serta belum berpihak kepada korban. Karena kebutuhan akan peraturan yang lebih tegas serta lebih rinci sangat diperlukan, maka pemerintah mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 yang selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016. Menjelaskan lebih rinci dan lebih tegas yang memberatkan hukuman pidana penjara seumur hidup dan pidana mati serta memberikan penambahan hukuma hingga 20 tahun. Selanjutnya pada undang-undang ini pelaku juga akan dikenai tindakan kebiri kimia dan pemasangan pendeteksi elektronik serta mendapatkan pidana tambahan berupa pengumuman identitas pelaku.

Jika kita cermati kejahatan *pedofilia* merupakan kejahatan kesusilaan, oleh karena itu untuk menanggulangi kejadian *pedofilia* maka diperlukan kebijakan hukum pidana. Tentunya perubahan yang telah dilakukan tidak lain adalah untuk melindungi hak-hak korban *pedofilia* serta menanggulangi kejahatan *pedofilia* sudah dimuat secara khusus dan lebih terperinci. Terjadinya beberapa kali perubahan terhadap ketentuan pidana terhadap pelaku kekerasan seksual terhadap anak atau *pedofilia* bukan semerta-merta asal dalam melakukan perubahan. Namun hal ini didasari oleh semakin banyaknya kasus yang terjadi dan pelaku yang tidak jera serta dinilai tidak bercermin pada kasus yang terjadi sebelumnya. Apalagi yang menjadi pelaku kekerasan seksual terhadap anak tak jarang merupakan orang terdekat korban. Sehingga membuat masyarakat semakin resah dan merasa tidak aman.

Pembaharuan kebijakan hukum pidana itu sendiri merupakan sautu reorientasi dan reformasi hukum pidana yang disesuaikan dengan kondisi sosial, filosofi, dan kultur masyarakat Indonesia yang menjadikan dasar kebijakan tersebut. Penanggulangan kekerasan seksual terhadap anak melalui hukum pidana merupakan suatu kebijakan dengan pemberian sanksi terhadap pelaku kekerasan seksual. Pemberlakuan sanksi hukum terhadap pelaku *pedofilia* adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada korban ataupun calon korban. Hal ini dimaksudkan sebagai hukuman dan pertanggungjawaban atas apa yang dilakukan pelaku. Hukum pidana digunakan dalam produk legislatif untuk menumbuhkan rasa takut terhadap pelaku kejahatan.

Indonesia bisa disebut sebagai negara yang darurat akan kekerasan seksual terhadap anak, hal ini menjadi sebuah ancaman nasional yang harus segera ditangani dengan serius. Kekerasan seksual terhadap anak merupakan bentuk pelanggaran berat. Pada tahun 2014 ditetapkan sebagai tahun darurat nasional perlindungan anak dari kejahatan seksual merupakan sebuah langkah awal yang tepat untuk menunjukkan keseriusan pemerintah dalam mewujudkan perlindungan anak, mengingat anak merupakan aset penerus bangsa yang harus dilindungi dan dijamin hak asasinya. Untuk itu langkah pemerintah dalam merevisi kebijakan hukum pidana dalam Undang-Undang Perlindungan Anak sudah tepat. Pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 dalam perumusannya sudah sangat cermat dan teliti, sehingga dapat mengcover segala perkembangan kejahatan *pedofilia*. Upaya tersebut dilakukan demi kepentingan terbaik bagi anak, mengingat haknya untuk hidup dan berkembang, serta berpendapat. Upaya perlindungan terhadap anak merupakan suatu bentuk perwujudan keadilan suatu masyarakat. Selain peran masyarakat dan pemerintah dalam melakukan pencegahan kekerasan seksual terhadap anak, keterlibatan anak dengan dibekali pengetahuan tentang seksualitas sangat penting. Seorang anak harus diajarkan untuk mengenali bentuk-bentuk kekerasan seksual dan cara menolak serta melaporkan hal tersebut.

#### B. Tinjauan *Siyāsah Tasyri'iyah* Terhadap Perubahan Kebijakan Pidana Terhadap Pelaku *Pedofilia*.

Secara bahasa fiqh adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara. Atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.<sup>34</sup> Sedangkan menurut istilah fiqh adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syari'at yang bersifat amaliah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (*tafsil*). Menurut ulama-ulama syara' (hukum Islam), fiqh adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil yang *tafshil*.<sup>35</sup> Jadi fiqh menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunah yang disusun oleh Mujtahid dengan jalan penalaran ijtihad. Dengan kata lain fiqh adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum Islam. Kata fiqh berasal dari kata *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Yang secara bahasa pengertian fiqh adalah 'paham yang mendalam'.<sup>36</sup> Kata "faqaha" diungkapkan dalam Al-Qur'an sebanyak 20 kali, 19 kali diantaranya digunakan untuk pengertian "kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya".<sup>37</sup> Sedangkan kata *Siyāsah* berasal dari kata *sasa*, mengatur, meneruskan dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.<sup>38</sup>

Dalam suatu negara atau pemerintahan dituntut untuk mempunyai aturan-aturan atau kebijakan yang mengatur didalamnya. Karena jika tidak ada aturan yang mengatur tentunya sebuah negara akan kacau. Oleh karena itu perlu adanya aturan atau undang-undang tertulis yang mengatur. Dalam perkembangan masyarakat semakin tumbuh dengan cepat dan masalah yang timbul cukup kompleks. Apalagi dalam hukum Islam tidak diatur secara rinci. Disinilah kajian fiqh *Siyāsah* digunakan dimana pemerintah

<sup>34</sup> Muhammad Abu Zahra, *Ushul Fiqh* (Jakarta: PT Puataka Firdaus, 1995).

<sup>35</sup> Al-jarjani, Abu Zahro, dan M Hasbi Ash Shiddieqy, *Pegantar Ilmu Fiqh* (Jakarta: Bulan Bintang, 1974).

<sup>36</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenada Media Group, 2014).

<sup>37</sup> Iqbal.

<sup>38</sup> Iqbal.

dapat menerapkan hukum yang tidak dicantumkan dalam nash dengan tujuan kemashlahatan umat. Pembuatan Undang-Undang atau peraturan dimaksudkan untuk memberikan acuan yang jelas dan tegas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam sebuah negara yang diberi wewenang dalam pembuatan Undang-Undang adalah Badan Legislatif atau dapat disebut *al-Sultah Tasyri'iyah* (*Siyāsah Tasyri'iyah*).

Dalam kajian *fiqh Siyāsah*, *al-Sultah Tasyri'iyah* digunakan untuk menunjuk salah satu kewenangan pemerintahan Islam dalam mengatur masalah negara disamping kekuasaan eksekutif (*al-Sultah al-Tanfiziyyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-Sultah al-Qada'iyah*). Dengan demikian *al-Sultah Tasyri'iyah* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat demi kemashlahatan umat berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Allah SWT dalam syariat Islam.

Sebenarnya pembagian kekuasaan sudah ada sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah. Nabi memberikan tugas kepada para sahabat sesuai dengan bidangnya meskipun secara umum bermuara pada Nabi. Selanjutnya pelaksanaan tugas berkembang beriring dengan perubahan zaman. Dalam sebuah negara demokrasi peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada kedaulatan rakyat, kekuasaan legislatif memiliki posisi yang penting dalam sebuah pemerintahan. Karena menyangkut tentang undang-undang yang bertujuan sebagai alat yang menjadi pedoman hidup bagi masyarakat dan negara.<sup>39</sup>

Ada tiga hal yang harus diatur oleh pemerintah melalui parlemen, yakni: peraturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, serta pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.<sup>40</sup> Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang atau dapat disebut dengan *Rule Making Function*. Karena bertugas membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat maka seorang yang berada di lembaga legislatif atau *al-sultah Tasyri'iyah* adalah seorang mujtahid, ahli fatwa (mufti), dan seseorang yang ahli dalam bidangnya. Adapun lembaga legislatif mempunyai dua fungsi, yaitu: *Pertama*, Undang-Undang yang dikeluarkan oleh *al-sultah Tasyri'iyah* merupakan undang-undang yang bersifat illahiah yang telah disyariatkan dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara tentang masalah yang global dan sangat sedikit yang menjelaskan suatu permasalahan secara rinci. Dikarenakan perkembangan masyarakat semakin kompleks untuk itu dibutuhkan jawaban yang sangat tepat. *Kedua*, melakukan ijtihad terhadap permasalahan secara tegas yang tidak dijelaskan oleh Al-Qur'an dan Sunnah. Untuk itu perlu adanya *al-sultah Tasyri'iyah* yang di isi oleh para mujtahid dan mufti untuk melakukan ijtihad.<sup>41</sup>

Dalam Pasal 20A UUD 1945 disebutkan fungsi lembaga legislatif adalah:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- 2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang datur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- 3) Selain hak yang ditur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

<sup>39</sup> C. S. T Kansil, *Latihan Ujian Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).

<sup>40</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2017).

<sup>41</sup> Asshiddiqie.

- 4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Undang-Undang.

Oleh karena itu, disinilah perlu ada *al-sultah al-Tasyri'iyah* diisi oleh seorang mujtahid dan ahli fatwa seperti yang telah disebutkan diatas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukum dengan cara *qiyas* (analogi). Mereka mencari *'illat* atau sebab hukum dalam permasalahan yang ada dan menyesuaikan dengan ketentuan nash, ijtihad harus berpedoman pada prinsip *jalb al-mashlahih* dan *daf al-mafasid* (mengambil mashlahat dan menolak kemudorotan). Ijtihad juga harus mempertimbangkan situasi dan kondisi masyarakat agar hasil peraturan yang akan ditetapkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Proses pembuatan hukum melalui beberapa tahapan, yaitu:<sup>42</sup>

- 1) Tahapan inisiasi, munculnya suatu gagasan dalam masyarakat.
- 2) Tahap sosio-politis, pematangan dan penajaman gagasan.
- 3) Tahap yuridis, penyusunan bahan ke dalam rumusan hukum dan kemudian diundangkan.

Pada masa khulafa ar-Rasyidin, seiring dengan semakin luasnya kekuasaan Islam dan semakin kompleks permasalahan yang ada pada saat itu, para khalifah mengatasinya dengan merujuk pada al-Qur'an dan Sunnah Nabi. Namun pada saat itu belum terkodifikasi, maka mereka bertanya kepada sahabat terdahulu. Sahabat-sahabat ini yang kemudian disebut dengan *Ahlu Halli Wal Aqdi*. Dalam aturan Islam terhadap masalah-masalah yang syumul yang disetarakan dengan qanun syariat harus diselesaikan dengan musyawarah, mengingat masalah syariat seharusnya diatur dalam ketentuan hukum positif bukan hanya dalam aturan tekstual normatif syariat seperti *nash*.<sup>43</sup> Pada dasarnya hukum Islam mempunyai azas yang sama dengan ketentuan hukum pada umumnya, bahwa setiap hukum tidak ada tuntutan hukum kepada pelanggarnya kecuali ada aturan hukum yang mengaturnya yang disebut dengan azas legalitas. Azas legalitas dalam Islam tercakup dalam suatu ungkapan, "*La Hukma li af'ali al 'uqala qabla wurudi an-Nashsi*", yang berarti, tidak ada seorang berakalpun dapat dihukum tanpa ada nash yang mengaturnya.<sup>44</sup>

Meskipun demikian, sebagai pemegang kekuasaan khalifah atau kepala negara dalam Islam mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum yang tidak diatur secara jelas dalam Al-Qur'an dan Hadits, tetapi hak untuk membuat perundang-undangan hanyalah milik Allah semata. Selain khalifah, *Al-sultah al Tasyri'iyah* juga berhak menetapkan suatu hukum atau aturan yang dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi*.

QS. Al-An'am ayat 57:

إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ يَفْضُلُ الْحَقَّ وَهُوَ خَيْرُ الْفَاصِلِينَ

Dan QS. Al-Maidah ayat 44:

وَمَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ

Jadi, ketetapan setiap hukum itu murni milik Allah SWT semata, lembaga legislatif atau *al-sultah tasyri'iyah* hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat yakni Al-Qur'an dan Sunnah serta menjelaskan hukum-hukum atau aturan yang terkandung didalamnya. Dalam membuat peraturan atau menetapkan suatu hukum *al-sultah tasyri'iyah* tidak boleh menyimpang dari apa yang sudah ditetapkan oleh Allah SWT.

<sup>42</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2012).

<sup>43</sup> Samir Fuadi, *Legislasi dan Legitimasi Hukum Islam di Era Modern* (Banda Aceh: Ar-Raniry Press, 2009).

<sup>44</sup> Fuadi.

Disebutkan dalam Al-Qur'an surat An-Nisa ayat 58-59:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا  
يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Kata *ulil amri* dalam ayat tersebut dapat berarti *Ahlu al-halli wal Aqdi* atau sekelompok orang yang ahli dalam mengambil keputusan dan memberikan pertimbangan demi kepentingan umum. *Ulil amri* juga dapat diartikan sebagai khalifah atau pemimpin negara, juga dapat diartikan sebagai sekelompok orang yang bertugas menjalankan hukum. hal itu berarti bahwa yang dimaksud dengan *ulil amri* adalah sekelompok orang yang menjalankan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam pembuatan undang-undang kekuasaan *Al-sultah al-Tasyri'iyah* yang dijalankan oleh *Ahlu ahalli wal Aqdi* dalam pengertiannya adalah orang yang memiliki kewenangan memutuskan sesuatu atas nama umat atau bisa disebut sebagai lembaga yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.<sup>45</sup>

Abu ala Al-Maududi menyebutkan beberapa tugas dari *Ahlu ahalli wal Aqdi* yakni:<sup>46</sup>

- 1) Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundang-undangan yang mengikat kepada seluruh umat menegnai hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Sunnah.
- 2) Jika pedoman dalam Al-Qur'an dan Sunnah mempunyai kemungkinan interpretasi lebih dari satu maka lembaga legislatiflah yang berhak menafsirkan terhadap mana yang harus ditempatkan dalam kitab undang-undang.
- 3) Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Qur'an dan Sunnah, fungsi lembaga legislatif adalah menegakkan hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan selalu menjaga jiwa hukum Islam. Dan jika sudah ada hukum dalam bidang yang sama yang telah tercantum dalam kitab-kitab fikih, maka dia bertugas untuk menganut salah satu diantaranya. Jika dalam Al-Qur'an dan Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, serta dalam konfensi *Khulafa ar-Rasyidin* tidak ada, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita kebebasan melaukan legislasi mengenai suatu masalah menurut apa yang terbaik. Oleh karena itu, lembaga kelegislatif dapat merumuskan suatu hukum tanpa batas, selama tidak bertentangan dengan syariat.

Tidak hanya bermusyawarah dalam mengeluarkan suatu undang-undang atau hukum, namun tugas dari *Ahlu ahalli wal Aqdi* juga melakukan pengawasan terhadap pemerintah agar mencegah suatu pelanggaran terhadap hak-hak Allah SWT. Adanya *Ahlu ahalli wal Aqdi* sangat penting dalam kehidupan bernegara, karena pada hakikatnya dalam suatu negara kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Undang-Undang yang dikeluarkan oleh *Ahlu ahalli wal Aqdi* harus mengikuti ketentuan Al-Qur'an dan Sunnah. Untuk itu dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif yakni, yang *pertama*, ketentuan yang sudah ada dalam Al-Qur'an dan Sunnah adalah undang-undang *illahiyah* yang disebutkan dalam Al-Qur'an dan dijelaskan dalam hadits Nabi. *Kedua*, melakukan ijtihad terhadap suatu permasalahan yang tidak dijelaskan baik dalam Al-Qur'an maupun Sunnah.

<sup>45</sup> Iqbal, *Fiqh Siyasaah: Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*.

<sup>46</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1990).

Dalam proses pembentukan undang-undang tidak pernah lepas dari peran pemerintah. Sebelum amandemen dalam pembentukan undang-undang harus melalui persetujuan DPR dan Presiden. Namun setelah amandemen terjadi pergeseran kekuasaan pembentuk undang-undang dimana DPR memegang kekuasaan dalam membentuk Undang-Undang.

*Siyasah Tasyri'iyah* menjelaskan bahwa dalam pembentukan undang-undang tidak dijelaskan secara rinci bagaimana mekanisme pembentukan undang-undang, hanya disebutkan bahwa yang berhak membuat undang-undang adalah *Ahlu ahalli wal Aqdi*. *Ahlu ahalli wal Aqdi* berhak membuat dan menetapkan suatu hukum atau aturan yang mengikat kepada masyarakat/umat mengenai hal-hal yang tidak diatur secara tegas dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Dilihat dari proses pembentukan perundang-undangan Indonesia sudah menerapkan nilai-nilai ke-Islaman didalamnya. Mulai dari tahap perencanaan, persiapan, penyusunan, pembahasan, penetapan, hingga pengundangan.

Berdasarkan penetapan hukuman pidana terhadap pelaku *pedofilia*. Hal ini juga sudah sesuai ketentuan yang ada dalam Islam. Dalam membuat suatu peraturan sangat penting untuk mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial yang terjadi dalam masyarakat. Hal itu menegaskan bahwa suatu peraturan atau undang-undang yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak berlaku permanen. Namun dapat ditinjau kembali serta diganti dengan aturan yang lebih relevan terhadap perkembangan zaman dan masyarakat. Pemberlakuan hukuman tambahan kebiri kimia terhadap kebiri kimia merupakan persoalan ijtihad karena tidak diatur dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Hal ini sesuai dengan kaidah mashlahah yaitu "kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemashlahatan." Kaidah ini dijadikan dasar oleh pemerintah bahwa hukuman kebiri dalam perppu tersebut merupakan kebijakan pemerintah berdasarkan pada kemashlahatan warga negaranya yaitu mengayomi dan membela warga negaranya.

### Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang sudah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, kemudian mengerucut pada inti permasalahan tentang reformasi kebijakan hukum pidana Indonesia terhadap pelaku *pedofilia* perspektif *Siyāsah Tasyri'iyah*, maka penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut:

1. Perubahan kebijakan hukum pidana yang terjadi di Indonesia disebabkan oleh semakin banyaknya kasus *pedofilia* serta dan beragam motifnya serta pelaku yang dinilai tidak takut akan hukum. Oleh karena itu langkah pemerintah dalam merivisi undang-undang tersebut disesuaikan dengan situasi dan kondisi pada masyarakat saat ini
2. Bahwa dalam analisis *Siyāsah Tasyri'iyah* mengenai perubahan kebijakan hukum pidana bagi pelaku *pedofilia* sudah mewujudkan nilai-nilai dalam Al-Qur'an dan Sunnah, mulai dari pembentukan hingga perubahan hukuman pidana yang disesuaikan dengan perubahan situasi dan kondisi masyarakat. Artinya suatu aturan atau hukum harus bersifat fleksibel, yang berubah sesuai dengan kondisi sosial masyarakat yang ada dan kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemashlahatan.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku-buku

Al-jarjani, Abu Zahro, dan M Hasbi Ash Shiddieqy. *Pegantar Ilmu Fiqh*. Jakarta: Bulan Bintang, 1974.

- Arief, Barda Nawawi. *Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Barutle*. Jakarta: Kencana, 2008.
- . *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2017.
- Fuadi, Samir. *Legislasi dan Legitimasi Hukum Islam di Era Modern*. Banda Aceh: Ar-Raniry Press, 2009.
- Gosita, Arif. *Masalah Perlindungan Anak (Kumpulan Karangan)*. Jakarta: BIP Kelompok Gramedia, 2004.
- Ilyas, Amir. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Mahakarya Rangkang Offset Yogyakarta, 2012.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- Kansil, C. S. T. *Latihan Ujian Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Kartono, Kartini. *Pengantar Metodologi Riset Sosial*. Bandung: Mandar Maju, 1996.
- Mulyadi, Lilik. *Bunga Rapai Hukum Pidana Perspektif Teoritis dan Praktik*. Bandung: PT. Alumni, 2008.
- Mulyadi, Mahmud. *Criminal Policy: Pendekatan Integral Penal Policy dan Non Penal Policy Dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan*. Medan: Pustaka Bangsa Press, 2008.
- Nuraeny, Henny. *Tindak Pidana Perdagangan Orang (Kebijakan Hukum Pidana dan Pencegahannya)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2012.
- Saleh, Roslan. *Stelsel Pidana Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.
- Samsu. *Metode Penelitian: Teori dan Aplikasi Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, Mixed Methods, serta R&D*. Jambi: Pusaka, 2017.
- Sevila. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: UI Press, 1993.
- Sjadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Jakarta: UI Press, 1990.
- Soedarto. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1981.
- Tempo, Media. "Pembunuhan Siswi Madrasah, Ini Kronologinya." *media tempo*, 2015.
- Undang-Undang Dasar 1945., n.d.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
- Yuwono, Ismantoro Dwi. *Penerapan Hukum dalam Kasus Kekerasan Seksual Terhadap Anak*. Yogyakarta: Media Press Digital, 2015.
- Zahra, Muhammad Abu. *Ushul Fiqh*. Jakarta: PT Puataka Firdaus, 1995.

### **Jurnal dan Internet**

- Darmi, Rosmi. "Implementasi Konvensi Hak Anak Terkait dengan Perlindungan Anakyang Berhadapan dengan Proses Hukum." *De Jure* 16, no. 4 (2016): 439.
- Pratasias, Suprima Ollifica. "Implementasi Teori Keadilan Komutatif Terhadap Pelaku Pemerkosaan Menurut Pasal 285 KUHP." *Lex et Societatis* 2, no. 5 (2014): 56.
- Nasional Tempo. "8 Kasus Pedofilia yang Bikin Geger Indonesia," 2020.  
<https://nasional.tempo.co/read/573121/8-kasus-pedofilia-yang-bikin-gegerindonesia/full?view=ok>.
- Kompas. "Gadis 14 Tahun Diperkosa 12 Orang, 1 Pelaku Anggota DPRD," 2014.

<https://regional.kompas.com/read/2014/01/22/1608042/Gadis.14.Tahun.Diperkosa.12.Orang.1.Pelaku.Anggota.DPRD>.

<https://kekerasan.kemenpppa.go.id/ringkasan>

<https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/jumlah-kasus-kekerasan-terhadap-anak-2011-2017-1554881449>