

# EKSISTENSI KOMISI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA (STUDI TERHADAP KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA)

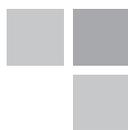
**MUHAMMAD FAUZAN**

Program Pascasarjana Universitas Jenderal Soedirman (UNSOED) Purwokerto, Jalan Prof. Dr. H.R. Boenyamin No.708 Grendeng, Telp/Fax: 0281-638339, Purwokerto-53122, Indonesia.

## ABSTRACT

The presence of the Indonesian Child Protection Commission (KPAI) is required in the constitutional system of Indonesia. The existence and the status of this commission should be reiterated in the constitutional system of the Republic of Indonesia. This commission is not a state institution governed by the 1945 Constitution, but only an institution governed by law and presidential decree. KPAI does not have equal status with the institutions that directly receive the constitutional authority; it is established to support the government's performance in the field of human rights especially those related to child protection issues. KPAI is an independent state institution and, therefore, not included among state institutions which are governed by the 1945 Constitution. The KPAI members are appointed and dismissed by the President after obtaining a consideration from the House of Representatives of Republic of Indonesia, for a term of three years and can be reappointed for one term. Thus, KPAI is responsible to the President. KPAI is regulated in Indonesian legislation as an institution established by order of Law Number 23 of 2002 on Child Protection which is then translated at the Presidential Decree Number 77 of 2003 on the Indonesian Child Protection Commission (KPAI).

Key words : KPAI, Children Protection, Human rights



## I. PENDAHULUAN

Perkembangan ketatanegaraan di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup besar sekali. Hal ini dimulai pasca reformasi bergulir, terutama dengan adanya perubahan UUD 1945 yang mengakibatkan perubahan dalam ketatanegaraan di Indonesia. Lembaga negara yang ada di Indonesia juga mengalami banyak perkembangan, ada lembaga negara yang baru dibentuk setelah adanya perubahan UUD 1945, ada juga lembaga negara yang dihapuskan dari struktur ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan UUD 1945 mengenai penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan untuk mempertegas kekuasaan dan wewenang masing-masing lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga

negara dan menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara bagi setiap lembaga negara. Sistem yang hendak dibangun adalah sistem “*checks and balances*”, yaitu pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara oleh undang-undang dasar, tidak ada yang tertinggi dan tidak ada yang terendah, semuanya sama diatur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing.

Dari struktur kelembagaannya, menurut UUD 1945 dalam struktur ketatanegaraan Indonesia terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD, yaitu (1) Dewan Perwakilan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Daerah; (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (4) Badan Pemeriksa Keuangan; (5) Presiden dan Wakil Presiden; (6) Mahkamah Agung; (7) Mahkamah Konstitusi; (8) Komisi Yudisial (Asshiddiqie, 2004: 6).

Dalam perkembangannya di Indonesia dikenal tidak hanya lembaga negara yang sudah disebutkan tadi, tetapi dikenal juga adanya lembaga-lembaga negara mandiri. Penyebutan istilah “lembaga negara mandiri” ini masih berbeda-beda. Cornelis Lay menyebut dengan *State Auxiliary Agencies* atau lembaga sampiran (Lay, 2006: 5). Misalnya Komisi Yudisial (KY), Komisi Ombudsman (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian dan sebagainya. Lembaga-lembaga ini dibentuk berdasarkan peraturan perundangan di bawah Undang-Undang Dasar, tapi ada juga yang dasarnya adalah Undang-Undang Dasar.

Banyaknya lembaga-lembaga dan komisi-komisi, ataupun korporasi-korporasi yang bersifat independent tersebut menurut Jimly Asshiddiqie merupakan gejala yang mendunia, dalam arti tidak hanya di Indonesia. Seperti halnya di Inggris dan Amerika Serikat lembaga-lembaga atau komisi-komisi itu ada yang berada dalam ranah eksekutif, tetapi adapula yang bersifat independent di luar wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif ataupun yudikatif (Asshiddiqie, 2006: 28).

Penyebutan atau istilah untuk lembaga negara mandiri ini bermacam-macam, ada yang disebut dengan “Komisi atau Komite”, “Dewan” atau “Badan”. Istilah yang masih bermacam-macam ini menjadi membingungkan bagi masyarakat awam terkait dengan kedudukan lembaga-lembaga negara mandiri dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Lembaga negara mandiri tentunya berbeda kedudukannya dengan lembaga negara yang dasar kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Menjadi persoalan ketika ada lembaga negara yang dasar kewenangannya UUD 1945 tetapi penyebutannya berbeda dibandingkan dengan lembaga negara yang lain, yaitu “Komisi Yudisial”.

Menurut harian Kompas bahwa saat ini total ada 45 lembaga non-struktural di Indonesia. Sebanyak 70 persen diantaranya dibentuk berdasarkan keputusan presiden, 23 persen dibentuk berdasarkan undang-undang dan 7 persen berdasarkan peraturan pemerintah. Kompas menyebut lembaga negara mandiri dengan lembaga non struktural.

(Kompas, 30 April 2006). Menurut Dede Mariana sekarang ini ada 73 komisi negara. (Mariana, 2008).

Penataan ulang juga perlu dilakukan terhadap komisi negara, terutama komisi yang tinggal papan nama, tapi masih menerima anggaran. Apalagi, terlalu banyak komisi yang hanya mampu memproduksi rekomendasi tanpa hasil. Latar belakang keberadaan komisi-komisi ini karena masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap aparatur negara yang ada dalam struktur pemerintahan. Masa lalu yang bergelimang dengan KKN menyebabkan lunturnya kredibilitas lembaga pemerintah. Lalu dibentuklah komisi-komisi sebagai lembaga pengawas yang dipandang bebas dari pengaruh apa pun. Awalnya kita menaruh banyak harapan pada komisi-komisi ini.

Penulis ingin menulis lembaga negara mandiri yang penyebutannya menggunakan istilah “Komisi” baik yang dasar pembentukannya undang-undang dasar maupun peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dasar, yang untuk selanjutnya penulis menyebut dengan istilah “komisi negara”. Ketidakjelasan komisi negara di Indonesia terutama karena ketiadaan konsep ketatanegaraan yang komprehensif tentang apa dan bagaimana sebaiknya komisi negara. Keberadaan Komisi Perlindungan Anak Indonesia merupakan bagian dari munculnya banyak komisi negara setelah reformasi.

Dengan demikian kehadiran komisi negara di Indonesia perlu dikaji ulang, apakah keberadaannya memang karena adanya kebutuhan riil ketatanegaraan ataukah pada akhirnya justru membebani anggaran negara. Tidak dipungkiri juga bahwa kehadiran komisi negara ini memang diperlukan dalam kehidupan bernegara di Indonesia. Perlu ditegaskan kembali dalam konstitusi Indonesia berkaitan dengan eksistensi/kedudukan komisi negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Inilah yang mendorong penulis untuk melakukan penelitian mengenai Eksistensi Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Terhadap Komisi Perlindungan Anak Indonesia).

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka perumusan masalah yang diangkat adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah eksistensi Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?
2. Bagaimanakah pengaturan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?

## II. PEMBAHASAN

### A. EKSISTENSI KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA (KPAI) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Sistem ketatanegaraan Indonesia diartikan sebagai susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan susunan organisasi negara, baik yang menyangkut tentang

susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara, tugas dan wewenangnya masing-masing maupun hubungan satu dengan yang lain. Dengan demikian sistem ketatanegaraan adalah segala sesuatu yang berkenaan dengan susunan organisasi negara Republik Indonesia baik yang menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara, tugas dan wewenang maupun hubungannya satu sama lain menurut UUD 1945 (Astawa, 2000: 253).

Membahas mengenai sistem ketatanegaraan maka didalamnya pasti ada susunan organisasi negara baik yang menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara, tugas dan wewenang maupun hubungannya satu sama lain. Lembaga negara merupakan lembaga pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat yang fungsi, tugas, dan kewenangannya diatur secara tegas dalam UUD. Menurut UUD 1945 pasca perubahan keempat dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional UUD, yaitu DPR, DPD, MPR, BPK, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan Komisi Yudisial. Di samping delapan lembaga ini terdapat lembaga yang kewenangannya diatur dalam UUD, yaitu Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia, Pemerintah Daerah, dan Partai Politik. Juga lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangannya dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu bank sentral dan komisi pemilihan umum (Huda, 2007: 93).

Membicarakan mengenai lembaga negara berarti berbicara mengenai alat kelengkapan yang ada dalam sebuah negara. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi, kekuasaan eksekutif, dalam hal ini bisa Presiden atau Perdana Menteri atau Raja; kekuasaan legislatif, dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat; dan kekuasaan yudikatif seperti Mahkamah Agung atau *supreme court*. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan fungsinya.

Kekuasaan eksekutif, misalnya, dibantu oleh menteri-menteri yang biasanya memiliki suatu departemen tertentu. Meskipun demikian, dalam kenyataannya, tipe-tipe lembaga yang diadopsi setiap negara berbeda-beda sesuai dengan perkembangan sejarah politik kenegaraan dan juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Secara konseptual, tujuan diadakan lembaga-lembaga negara atau alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual.

Dengan demikian dapat dibedakan lembaga negara yang kewenangannya berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar (*constitutionally entrusted power*), dan yang kewenangannya berdasarkan perintah Undang-Undang (*legislatively entrusted power*), dan ada lembaga yang kewenangannya bersumber pada Keputusan Presiden (Huda, 2007: 94). Lembaga-lembaga negara harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu

sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan menurut Sri Soemantri M adalah *actual governmental process* (Soemantri, 1986 : 10). Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, secara konsep, lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.

Adanya pergeseran prinsip pembagian ke pemisahan kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945 setelah perubahan telah membawa implikasi pada pergeseran kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Perubahan prinsip yang mendasari bangunan pemisahan kekuasaan antar lembaga negara adalah adanya pergeseran kedudukan lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang semula ditangan MPR diubah menjadi dilaksanakan menurut UUD.

Dengan perubahan tersebut, jelas bahwa UUD yang menjadi pemegang kedaulatan rakyat dalam prakteknya dibagikan pada lembaga-lembaga dengan pemisahan kekuasaan yang jelas dan tegas. Di bidang legislatif terdapat DPR dan DPD; di bidang eksekutif terdapat Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh rakyat; di bidang yudikatif terdapat Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial; di bidang pengawasan keuangan ada BPK. Namun demikian, dalam pembagian kekuasaan antar lembaga negara terdapat kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara yang mencerminkan adanya kesamaan tujuan dalam penyelenggaraan negara.

Model sistem penyelenggaraan negara oleh lembaga negara menggambarkan model interaksi menjadi sebuah skema konseptual yang satu sama lain saling berkaitan dalam kerangka prinsip *checks and balances system*. Hubungan antar lembaga negara dalam kerangka pelaksanaan tugas tercermin pada implementasi dari akibat yang ditimbulkan dalam konsep fungsional. Hal yang perlu dikedepankan dalam praktek penyelenggaraan negara adalah pentingnya masing-masing lembaga negara menjalankan tugas dan wewenangnya secara normal atau mendapat persetujuan rakyat mengenai praktek yang dapat diterima semua unsur dan tidak merugikan salah satu unsur yang dapat membawa kesulitan dalam hal implementasi tindak lanjut.

Sebagai satu kesatuan sistem, unsur penyelenggaraan negara terus menerus berinteraksi dalam kesatuan sumber yang secara terus menerus terlibat dalam lingkungannya sesuai dengan tugas dan wewenangnya yang dapat dipetakan dalam struktur yang dapat dikontrol oleh semua pihak. Penekanan yang perlu menjadi komitmen semua penyelenggara negara adalah bagaimana mengembangkan sistem yang transparan dalam rangka mengupayakan penyelenggaraan negara yang transparan dan bertanggungjawab serta mampu mengubah praktek yang dapat menghambat pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat.

Penyelenggaraan negara yang aktif dan konstruktif dalam mekanisme dan fungsi

pada struktur kelembagaan akan menjadikan pola teknis operasional yang merupakan terobosan penting dalam perspektif menjunjung tinggi kedaulatan rakyat yang berdasarkan pada hukum. Kualitas penyelenggaraan negara akan mudah diwujudkan melalui pembenahan sistem yang transparan dan mampu mengubah sistem yang dipandang dapat mencemari penyelenggaraan negara yang murni dan konsekuen. Terakhir, kesadaran kolektivitas dari penyelenggaraan negara dan masyarakat untuk membangun sistem penyelenggaraan negara yang transparan menjadi syarat mutlak berhasilnya suatu negara. Penyelenggara negara dituntut untuk mentransformasi segenap kemampuan dalam rangka mengubah diri yang memicu pada arah perbaikan serta tanggapan kreatif dari masyarakat yang sifatnya membangun dan kontrol akan membangun sistem dan mekanisme yang bertanggung jawab. Kesadaran kolektivitas dari masyarakat, kelompok, dan organisasi sosial akan membangun kerangka struktural fungsional yang optimal dan menunjang upaya mengedepankan kedaulatan rakyat dalam kerangka negara hukum.

Dalam negara hukum yang demokratis, hubungan antara infra struktur politik (*Socio Political Sphere*) selaku pemilik kedaulatan (*Political Sovereignty*) dengan supra struktur politik (*Governmental Political Sphere*) sebagai pemegang atau pelaku kedaulatan rakyat menurut hukum (*Legal Sovereignty*), terdapat hubungan yang saling menentukan dan saling mempengaruhi. Oleh karena itu, hubungan antar dua komponen struktur ketatanegaraan tersebut ditentukan dalam UUD, terutama supra struktur politik telah ditentukan satu sistem, bagaimana kedaulatan rakyat sebagai dasar kekuasaan tertinggi negara itu dibagi-bagi dan dilaksanakan oleh lembaga- lembaga negara.

Untuk memahami kedudukan dan hubungan lembaga negara terlebih dahulu harus memahami konteks sejarah dan suasana politik yang terjadi. Kedudukan lembaga negara dapat dilihat dari konteks negara dan konteks masyarakat. Lembaga negara dalam konteks negara dapat diketahui melalui sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang berlaku sebagaimana yang dianut dalam UUD RI 1945. Dalam konteks masyarakat dapat dilihat dari kerja infra struktur politik masyarakat yang meliputi partai politik (*political party*), golongan kepentingan (*interest group*), golongan penekan (*pressure group*), alat komunikasi politik (*media political communication*), dan tokoh politik (*political figure*) dalam mempengaruhi dan mengarahkan kebijakan- kebijakan penyelenggara negara.

Pembentukan lembaga negara akan selalu terkait dengan sistem penyelenggaraan negara, yang didalamnya termuat antara lain fungsi setiap organ yang dibentuk dan hubungan-hubungan yang dijalankan. Menurut Logemann sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri dalam bukunya Padmo Wahyono yang berjudul Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, beberapa persoalan menyangkut lembaga negara, yaitu: (Wahyono, 1984 : 91)

- 1) Pengadaan lembaga-lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga dimaksud.

- 2) Oleh karena setiap lembaga-lembaga negara harus diduduki oleh pejabat, persoalannya adalah bagaimana mekanisme pengisian lembaga-lembaga dimaksud, melalui pemilihan, pengangkatan atau mekanisme lain.
- 3) Apa yang menjadi tugas dan wewenangnya. Untuk mencapai tujuan negara setiap lembaga negara harus diberi tugas dan wewenang.
- 4) Bagaimana hubungan kekuasaan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain.

Pengertian lembaga negara dalam UUD 1945 tidak dijelaskan secara rinci dengan apa yang dimaksud lembaga negara. Terdapat tiga penafsiran mengenai lembaga negara, yaitu (Fadjar, 2004; Arifin dkk, 2005: 5):

- 1) Penafsiran luas, yaitu mencakup semua lembaga yang nama dan kewenangannya disebut/ dicantumkan dalam UUD 1945;
- 2) Penafsiran moderat, yaitu hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi negara;
- 3) Penafsiran sempit, yakni, hanya merujuk secara implisit pada ketentuan Pasal 67 UU MKRI.

Perubahan konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi yang diterapkan dalam sebuah negara mutlak menuntut adanya pergeseran pengelolaan kekuasaan yang semula bersifat personal menjadi impersonal. Menurut Luthfie Yazid, pembentukan lembaga-lembaga mandiri di Indonesia dilandasi oleh 5 lima hal penting, yaitu (Yazid, 2004):

1. Tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang ada sebelumnya akibat adanya asumsi (adanya bukti) mengenai korupsi yang sistemik mengakar dan sulit untuk diberantas;
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang telah ada sebelumnya karena alasan tertentu tunduk pada kekuasaan tertentu;
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal dan eksternal;
4. Adanya pengaruh global yang menunjukkan kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra;
5. Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.

Pembentukan KPAI yang ada di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari pembentukan lembaga mandiri (*state auxiliaries institutions*) (Arinto, 2003: 398). Komisi Perlindungan

Anak Indonesia ini hanya merupakan salah satu dari sekitar 73 komisi negara yang dibentuk setelah era reformasi bergulir. Pembentukan KPAI landasan yuridisnya adalah Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang kemudian dipertegas dengan keluarnya Keputusan Presiden No. 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia. Dengan mendasarkan pada teori yang dikemukakan oleh Logemann ada empat hal yang penting ketika membicarakan mengenai lembaga negara, maka eksistensi KPAI adalah bukan lembaga negara yang dasar pembentukannya diatur dalam UUD 1945, tetapi hanya diatur dalam undang-undang dan keputusan presiden.

KPAI tidak mempunyai kedudukan sederajat dengan lembaga yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional, tetapi KPAI dibentuk hanya untuk mendukung kinerja pemerintah dalam bidang hak asasi manusia khususnya adalah yang berkaitan dengan persoalan perlindungan anak. KPAI adalah termasuk dalam lembaga negara mandiri ataupun sebutan lainnya dan tidak termasuk dalam lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Mekanisme pengisian keanggotaan KPAI adalah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR RI, untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali 1 (satu) kali masa jabatan. Dengan demikian KPAI bertanggung jawab kepada Presiden.

## **B. PENGATURAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

Pembentukan Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak didasarkan pada pertimbangan bahwa perlindungan anak dalam segala aspeknya merupakan bagian dari kegiatan pembangunan nasional, khususnya dalam memajukan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pembentukan Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak juga didasarkan pada pertimbangan sebagai landasan yuridis bagi pelaksanaan kewajiban dan tanggungjawab dari orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara untuk memberikan perlindungan pada anak.

Dalam Pasal 74 Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menegaskan bahwa: dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang bersifat independen. Oleh sebab itu, sesuai dengan amanat dari Pasal 74 Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang kemudian dikeluarkan Keputusan Presiden No. 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia, dan akhirnya dibentuklah Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI). Dalam Pasal 76 Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, ditegaskan bahwa:

Komisi Perlindungan Anak Indonesia bertugas:

- a. Melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang

berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat, melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak;

- b. Memberikan laporan, saran, masukan, dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak.

KPAI dibentuk berdasarkan undang-undang. Oleh sebab itu, KPAI mempunyai kedudukan sebagai lembaga yang dibentuk oleh pemerintah dengan berdasarkan pada undang-undang yang kemudian diatur dalam keputusan presiden. Jadi KPAI bukan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lainnya yang bergerak dalam hal perlindungan anak, yang lahir berdasarkan akta notaris. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dalam upaya pelaksanaan penyelenggaraan perlindungan anak, memperhatikan hak-hak anak seperti yang tertuang dalam Konvensi PBB tentang hak-hak anak. Hak-hak anak yang tertuang dalam Konvensi PBB tersebut menjadi salah satu dasar bagi KPAI untuk memberikan perlindungan pada anak termasuk juga anak yang bermasalah dengan hukum.

Tugas-tugas pokok yang diemban oleh KPAI tersebut, tentu juga meliputi tugas penyelenggaraan perlindungan anak dalam bidang hukum. Hal ini bertujuan agar anak dapat merasa terlindungi dan merasa aman baik di luar maupun di dalam rumah tempat tinggalnya. Sehingga seharusnya anak berada dalam perlindungan orang tuanya. Tugas-tugas KPAI secara jelas telah disebutkan antara lain melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan anak, selain menerima laporan masyarakat, melakukan penelaahan, dalam hal ini termasuk perlindungan dalam bidang hukum. Menurut logika positif dan akal sehat, seharusnya KPAI diberi kewenangan untuk menindak lanjuti dan melakukan penelaahan terhadap laporan dari masyarakat, serta pengawasan dalam pelaksanaannya. Namun, hal yang *kontroversial* dan sangat tidak konsisten serta sangat memprihatinkan bahwa dalam kenyataannya KPAI tidak diberi sarana hukum, kewenangan, bahkan tidak diberikan hak untuk bertindak mewakili kepentingan anak (demi hukum, tanpa surat kuasa) untuk memberikan perlindungan hukum dengan bertindak selaku pihak yang berada baik di dalam maupun di luar sidang pengadilan. Demi hukum KPAI harus diberi wewenang untuk menyelamatkan anak yang berada dalam keadaan tertekan, teraniaya, diperlakukan tidak adil, tidak pantas, tidak manusiawi, ditelantarkan, dieksploitasi, tersiksa. Sehingga setiap waktu dimanapun dan kapanpun KPAI dapat dan siap untuk memberikan perlindungan hukum kepada anak dengan menanganinya secara langsung (Syukrie, 2004: 45):

1. Menyadarkan semua pihak terutama orang tua, keluarga, masyarakat dan negara akan pentingnya perlindungan hak-hak anak.
2. Menyadarkan anak-anak sendiri akan hak-haknya.

3. Menerima pengaduan masyarakat dan memfasilitasi pelayanan terhadap kasus-kasus pelanggaran hak-hak anak.
4. Melakukan pengkajian, penelaahan dan penelitian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, dan pelaksanaan program penyelenggaraan perlindungan tingkat pusat dan daerah.
5. Membangun kerjasama dan kemitraan dengan berbagai pihak dalam rangka perlindungan hak-hak anak.
6. Melakukan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan serta dokumentasi terhadap penyelenggaraan perlindungan anak.
7. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat.
8. Memberikan masukan, saran dan pertimbangan kepada berbagai pihak terutama pemerintah (Presiden) dalam meningkatkan perlindungan anak.
9. Melakukan kerjasama dengan berbagai lembaga donor tingkat nasional dan internasional dalam pelaksanaan perlindungan anak.

Dalam upaya terciptanya perlindungan anak secara optimal, mengingat besarnya masalah yang berkaitan dengan anak serta luasnya wilayah Indonesia, KPAI tidak bisa bekerja sendiri, oleh sebab itu membutuhkan mitra kerja. Selain bermitra dengan pemerintah baik pusat maupun daerah, kalangan legislatif dan yudikatif, LSM, Lembaga donatur dari dalam dan luar negeri, Organisasi sosial, Organisasi Kemasyarakatan, Organisasi Profesi, dunia usaha bahkan sampai pada anggota masyarakat, maka KPAI memandang perlu dibentuknya Komisi Perlindungan Anak Indonesia Daerah (KPAID) di tingkat propinsi atau tingkat kabupaten/kota untuk membantu pelaksanaan tugas Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) di daerah. KPAID mempunyai tanggungjawab terhadap pelaksanaan penyelenggaraan perlindungan anak di daerahnya masing-masing.

KPAI memandang bahwa perlindungan anak dapat dilihat dari segi pembinaan generasi muda, karena pembinaan generasi muda merupakan bagian integral dari Pembangunan Nasional yang sekaligus juga menjadi sarana guna tercapainya tujuan Pembangunan Nasional, yaitu masyarakat adil dan makmur serta aman dan sentosa berdasarkan Pancasila dan Undang-undang dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

KPAI merupakan sebuah komisi yang bersifat independen yang bertugas melaksanakan upaya perlindungan anak berdasarkan ketentuan pasal 74, 75 dan 76 UU No. 23 th 2002 tentang Perlindungan Anak. Pasal 75 ayat 1 menyebutkan keanggotaan KPAI berjumlah 9 (sembilan) orang yang dijelaskan pada ayat (2) anggota KPAI berasal dari unsur pemerintah, Tokoh Agama, Organisasi Sosial, Organisasi Kemasyarakatan, Organisasi profesi, LSM, Dunia Usaha dan Kelompok Masyarakat yang peduli terhadap Perlindungan Anak. Selanjutnya pasal 75 ayat (3) menyebutkan keanggotaan KPAI diangkat

dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR RI, untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali 1 (satu) kali masa jabatan.

KPAI sebagai salah satu lembaga Negara yang independen setara dengan Komnas HAM sangat penting untuk turut mewujudkan Perlindungan Anak melalui cara menghormati, memenuhi, menjamin, dan melakukan pemenuhan hak-hak anak. Untuk dapat mencapai hal tersebut, menurut pasal 76 UU tersebut, KPAI bertugas melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan per UU an yang berkaitan dengan Perlindungan Anak, mengumpulkan data dan informasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Perlindungan Anak, serta memberikan laporan, saran, masukan, dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka Perlindungan Anak.

KPAI dan Komnas HAM sama-sama sebagai lembaga yang dibentuk oleh pemerintah dengan dasar yuridis berupa undang-undang. KPAI dan Komnas HAM sama-sama sebagai lembaga yang mengurus persoalan yang berkaitan dengan persoalan hak asasi manusia. Pertanggungjawaban KPAI adalah kepada Presiden, sehingga dapat dikatakan KPAI ini dibentuk untuk mendukung kinerja pemerintah khususnya menyangkut persoalan perlindungan anak.

Konsepsi perlindungan anak sendiri meliputi ruang lingkup yang luas, dalam arti bahwa perlindungan anak tidak hanya mengenai perlindungan atas jiwa dan raga anak. Namun mencakup pula perlindungan atas semua hak serta kepentingannya yang dapat menjamin pertumbuhan dan perkembangan yang wajar, baik secara rohani, jasmani, maupun sosialnya. Sehingga dapat ditegaskan di sini bahwa perlindungan anak menyangkut pula aspek pembinaan generasi muda dan masalah nasional yang memerlukan penataan dalam suatu sistem terpadu dan terkoordinasi dengan baik.

Terdapat kendala dalam melaksanakan tugasnya dalam hal perlindungan anak, khususnya dalam proses peradilan anak, terbentur oleh Undang-undang yang mengaturnya. Hal ini disebabkan karena ruang gerak KPAI dibatasi oleh Undang-undang, mengingat KPAI lahir sebagai amanat dari Pasal 74 Undang-undang No. 23 Tahun 2002 yang kemudian dirumuskan ke dalam Keputusan Presiden No. 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI). KPAI tidak mempunyai *legal standing* dalam proses peradilan yaitu hak memaksa ketika terjadi pelanggaran hak anak. KPAI tidak mempunyai kewenangan untuk ikut berproses secara langsung di sidang pengadilan. Hal ini disesuaikan dengan Pasal 76 Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang menyatakan bahwa KPAI hanya berwenang sampai pada proses pengaduan, baik privat maupun publik.

KPAI dibentuk sebagai lembaga independen, yaitu lembaga yang mandiri tanpa ada pengaruh dari legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Peran KPAI dalam proses peradilan anak lebih kepada pemantauan terhadap jalannya perlindungan kepada anak sebagai pelaku tindak kejahatan. Pemantauan ini bersifat menyeluruh kepada berbagai instansi

terkait yang berhubungan langsung dengan perlindungan anak dalam proses peradilan anak, khususnya dalam hal ini lebih ditujukan kepada pemerintah dan aparat penegak hukum, tentang sejauh mana Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak telah diterapkan dengan baik dalam proses peradilan anak.

Selanjutnya Pasal 75 ayat (3) menyebutkan keanggotaan KPAI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR RI, untuk masa jabatan 3 tahun dan dapat diangkat kembali 1 kali masa jabatan. KPAI sebagai salah satu lembaga negara yang indenpenden setara dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) sangat penting untuk turut mewujudkan perlindungan anak melalui cara menghormati, memenuhi, menjamin, dan melakukan pemenuhan hak-hak anak. Untuk dapat mencapai hal tersebut, menurut Pasal 76 Undang-undang tersebut, KPAI bertugas melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak, serta memberikan laporan, saran, masukan, dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak.

KPAI terdiri dari seorang ketua, dua orang wakil ketua, sekretaris dan memiliki 5 (lima) Kelompok Kerja (Pokja), yaitu Pokja Sosialisasi dan Advokasi, Pokja Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan, Pokja Pengkajian dan Pengembangan, serta Pokja Pengembangan Jaringan Kelembagaan dan kemitraan. KPAI harus bekerja sama dan berkoordinasi dengan Polisi anak, Jaksa anak, dan Hakim anak. Jika peristiwa yang menimpa anak merupakan tindak pidana, masalahnya akan diteruskan kepada Polisi untuk ditindaklanjuti, namun jika masih dimungkinkan untuk dilakukan penanganan secara perdata, KPAI diberi wewenang/demi hukum mendapatkan hak sebagai pihak untuk beracara di persidangan tanpa diperlukan surat kuasa untuk mewakili kepentingan anak tersebut.

### **III. SIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Eksistensi Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) adalah bukan lembaga negara yang dasar pembentukannya diatur dalam UUD 1945, tetapi hanya diatur dalam undang-undang dan keputusan presiden. KPAI tidak mempunyai kedudukan sederajat dengan lembaga yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional, tetapi KPAI dibentuk hanya untuk mendukung kinerja pemerintah dalam bidang hak asasi manusia khususnya adalah yang berkaitan dengan persoalan perlindungan anak. KPAI adalah termasuk dalam lembaga negara mandiri ataupun sebutan lainnya dan tidak termasuk dalam lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Mekanisme pengisian keanggotaan KPAI adalah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR RI, untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali 1 (satu) kali

masa jabatan. Dengan demikian KPAI bertanggung jawab kepada Presiden, dan bisa dikatakan KPAI berada di bawah Presiden.

2. Pengaturan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia bahwa KPAI merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan perintah Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang kemudian dijabarkan Keputusan Presiden No. 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI).

## B. SARAN

Diperlukan adanya penataan ulang terhadap komisi negara yang ada di Indonesia, terutama komisi yang tinggal papan nama, tapi masih menerima anggaran. Apalagi, terlalu banyak komisi yang hanya mampu memberikan rekomendasi tanpa hasil.

## DAFTAR PUSTAKA :

### BUKU LITERATUR

- Arifin, Firmansyah, dkk, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) Bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI).
- Arinanto, Satya, 2003, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta;
- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaruan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia”, diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, di Jakarta, 7 September 2004
- , 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- Astawa, I Gede Pantja, 2000, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Universitas Padjadjaran, Bandung
- Huda, Ni'matul, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta.
- Lay, Cornelis, 2006, *State Auxiliary Agencies*, Jurnal Hukum JENTERA Edisi 12 Tahun III, Jakarta
- Soemantri, Sri, 1986, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung
- Wahyono, Padmo, 1984, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

**MAKALAH, JURNAL**

- Fadjar, Muktie, 2004, *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Makalah diskusi terbatas KRHN, 28 Oktober 2004, Jakarta
- Kompas, *Inflasi Komisi, Inflasi Beban APBN*, tanggal 30 April 2005.
- Mariana, Dede, 2008, *Tinjauan Terhadap Kemungkinan Perubahan Kelima UUD 1945*, Makalah Disampaikan dalam Focuses group Discussion, Unpad, Bandung;
- Syukrie, Erna Sofwan, 2006, *Pemahaman Hak Anak dalam Penanganan Anak Berhadapan dengan Hukum dalam Modul Pelatihan Aparat Penegak Hukum Tentang Perlindungan Anak*, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Jakarta.
- Yazid, T.M.Luthfie , 2004, *Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum*, Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan Tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh KRHN di Hotel Aryaduta, 9 September 2004.

