

**KEDUDUKAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK  
INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN  
REPUBLIK INDONESIA**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

**IRHAM ZULFIRMAN HSB**  
NPM. 1606200513



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2022**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

# MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website: <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail: [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : IRHAM ZUFIRMAN HSB  
 NPM : 1606200513  
 PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum / HUKUM TATA NEGARA  
 JUDUL SKRIPSI : HEDUKAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA  
 Pembimbing : Dr. Eka NAM Sihombing, SH., M., HUM

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
22 Agustus 2022	Perbaikan Daftar isi	
27 Agustus 2022	Kesimpulan	
4 September 2022	Ganti judul	
8 September 2022	Rumusan masalah	
12 September 2022	Bab III Perbaikan Hasil Penelitian	
15 September 2022	Perbaikan kesalahan pembenturan kata	
19 September 2022	Abstrak	
22 September 2022	Tinjauan Umum Anak	
26 September 2022	Acc meja bimbingan	

Diketahui,

a.n: DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, SH., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(Dr. Eka NAM Sihombing, SH., M., HUM)



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya  
Bila menjawab surat ini agar diikutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

NAMA : IRHAM ZULFIRMAN HSB  
NPM : 1606200513  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK  
INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN  
REPBULIK INDONESIA

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 26 September 2022

DOSEN PEMBIMBING

Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum  
NIDN. 8875550017



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

(Tidak memaknai surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya)

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

**NAMA** : IRHAM ZULFIRMAN HSB  
**NPM** : 1606200513  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEDUDUKAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPBLIK INDONESIA

**PENDAFTARAN** : 10 Oktober 2022

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum  
NIDN. 8875550017



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar ditunjukkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA  
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA  
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, Tanggal 12 Oktober 2022 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : IRHAM ZULFIRMAN HSB  
**NPM** : 1606200513  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEDUDUKAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPBULIK INDONESIA

**Dinyatakan** : ( B+ ) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

Sekretaris

Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H  
NIDN: 0118047901

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. RACHMAD ABDUH, S.H., M.H
2. FAISAL RIZA, S.H., M.Hum
3. Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fahum](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **IRHAM ZULFIRMAN HASIBUAN**  
NPM : **1606200513**  
Program : **Strata – I**  
Fakultas : **Hukum**  
Program Studi : **Ilmu Hukum**  
Bagian : **Hukum Tata Negara**  
Judul Skripsi : **KEDUDUKAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK  
INDONESIA DALAM SISTEM DALAM SISTEM  
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Oktober 2022

Saya yang menyatakan



**IRHAM ZULFIRMAN HASIBUAN**

## ABSTRAK

### KEDUDUKAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

**Irham Zulfirman Hsb**

Berbagai macam lembaga telah dibentuk untuk melindungi pelanggaran hak terhadap anak-anak di Indonesia. Mulai dari KPAI, KOMNAS HAM, dan berbagai lembaga swadaya masyarakat maupun lembaga pemerintahan di daerah yang bergerak di bidang perlindungan anak. Dengan dibentuknya Komisi Perlindungan Anak Indonesia, diharapkan kesejahteraan, harkat serta martabat anak Indonesia dapat terjamin, serta dapat meminimalisir terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak anak Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui landasan konstitusional pembentukan KPAI di Indonesia, untuk mengetahui peran KPAI dalam menjamin perlindungan anak, dan untuk mengetahui kedudukan KPAI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum yang bersifat deskriptif analisis dan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Melalui penelitian deskriptif, peneliti berusaha mendiskripsikan peristiwa dan kejadian yang menjadi pusat perhatian tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap peristiwa tersebut. Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa Landasan Konstitusional Pembentukan KPAI di Indonesia tergambar dalam Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan Presiden melalui Pasal 74 Keppres Nomor 77 tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia. Dalam pengimplementasiannya, peran KPAI tercermin dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan perlindungan anak. KPAI juga menerima serta menelaah pengaduan masyarakat terkait adanya dugaan pelanggaran hak anak. Selanjutnya KPAI berperan dalam mengumpulkan data dan informasi yang selanjutnya akan diberikan kepada pihak berwajib tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap hak anak tersebut. Yang dapat dilakukan oleh KPAI dalam rangka mengoptimalisasikan penyelenggaraan perlindungan anak yang berkelanjutan ialah melakukan peningkatan dalam aspek pengawasan, maupun aspek pelayanan. Lebih aktif dalam memberikan masukan, saran dan pertimbangan kepada pemerintah terkait dengan perlindungan anak. KPAI bersifat independen, sehingga haruslah bebas dari intervensi berbagai pihak. KPAI harus meningkatkan kerja sama dengan berbagai lembaga negara maupun lembaga non-pemerintah lainnya terkait dengan pelaksanaan penyelenggaraan perlindungan anak di Indonesia, dikarenakan minimnya jumlah KPAD sebagai perpanjangan tangan KPAI di daerah, hal ini dikarenakan Pemerintah Daerah tidak diwajibkan untuk membentuk suatu KPAD.

**Kata kunci: Eksistensi, KPAI, Sistem Ketatanegaraan Indonesia.**

**KATA PENGANTAR**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Assalamu'alaikum Wr.Wb*

*Alhamdulillah* *rabbi`alamin*, Segala Puji dan Syukur bagi Allah SWT yang senantiasa memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini sebagaimana mestinya dengan segala kekurangan dan kelebihannya, Sholawat beserta salam kepada Rasulullah Muhammadiyah SAW dan sahabatnya serta para pengikutnya hingga akhir zaman.

Sesuai dengan kaidah dan metode penelitian dan penyusunan yang telah ditetapkan keberhasilan penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan moral dan material serta bimbingan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung yang paling utama saya ucapkan beribu-ban terima kasih kepada kedua orang tua saya yang telah mendukung moral dan material sehingga semangat kuliah dan selesai pada saat yang diharapkan, selanjutnya pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Orang tua saya yang paling saya cintai dan sayangi, Ayahanda Burhan Hasibuan (Alm) dan Ibunda saya Rosida Bulan Ritonga yang telah memberikan inspirasi dan motivasi kepada penulis.
2. Bapak Prof. Dr. Agussani, M.AP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H selaku Wakil Dekan I dan Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Andryan, S.H., M.H selaku Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

6. Bapak Dr. Eka N.A.M. Sihombing, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang banyak sekali membantu penulis/peneliti dalam menyelesaikan dan menyempurnakan isi skripsi saya ini.
7. Seluruh Dosen Pengajar dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah membantu kami mendapatkan informasi dan urusan kampus.
8. Dan terima kasih kepada seluruh teman-teman lainnya stambuk 2017 yang tidak bisa ucapkan namanya satu persatu yang telah mendoakan penulis supaya selalu sehat dalam mengerjakan Skripsi.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu secara langsung yang telah memberikan bantuan dan dukungan dalam penyusunan skripsi ini. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya semoga mendapat balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT, serta tidak lupa juga penulis memohon maaf atas semua kekurangan dan kesalahan yang ada selama penulisan skripsi ini, semoga akan lebih baik lagi kedepannya dan skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis dan siapa saja yang membacanya demi kemajuan Ilmu Pendidikan.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb*

Medan, September 2022

Penulis

**IRHAM ZULFIRMAN HSB**

**NPM. 1606200153**

## DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar .....</b>	<b>v</b>
<b>Daftar Isi .....</b>	<b>viii</b>
<b>Abstrak.....</b>	<b>x</b>
<b>Bab I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah .....	8
2. Manfaat Penelitian .....	8
B. Tujuan Penelitian.....	8
C. Definisi Operasional.....	9
D. Keaslian Penelitian.....	10
E. Metode Penelitian.....	10
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	10
2. Sifat Penelitian .....	11
3. Sumber Data.....	11
4. Alat Pengumpul Data .....	12
5. Analisis Data .....	12
<b>Bab II : TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kelembagaan Negara di Indonesia.....	14
B. KPAI (Komisi Perlindungan Anak Indonesia).....	18
C. Tinjauan Umum Anak.....	20
D. Tinjauan Umum tentang Sistem Ketatanegaraan .....	21

**Bab III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

- A. Landasan Konstitusional Pembentukan KPAI Di Indonesia.....25
- B. Peran KPAI Dalam Menjamin Perlindungan Anak.....45
- C. Kedudukan KPAI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia .....54

**Bab IV: KESIMPULAN DAN SARAN**

- A. Kesimpulan.....72
- B. Saran.....73

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah negara yang menganut sistem negara hukum. Hal ini disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas menyatakan negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal tersebut menegaskan bahwa negara Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Utrecht mengklasifikasikan negara hukum menjadi dua golongan, yakni negara hukum formil atau negara hukum klasik. Disebut juga sebagai negara penjaga malam (*nachtwachtstaat*) yang berarti negara hukum itu sebatas pada peraturan perundang-undangan saja.<sup>1</sup> Pemerintah bersifat pasif karena perannya hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Sedangkan yang kedua ialah golongan kedua adalah negara hukum materiil atau negara hukum modern. Disebut juga sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), mengartikan negara hukum yang dimaksud haruslah mencakup pada konsep keadilan yang harus ditegakkan pada hukum tersebut.<sup>2</sup> Pemerintah berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Pemerintah dalam hal ini dituntut untuk aktif dalam kehidupan masyarakatnya.

Pembagian cabang kekuasaan diperuntukkan agar tidak adanya pemusatan kekuasaan pada satu titik yang dapat mengakibatkan terjadinya penyalahgunaan

---

<sup>1</sup> Utrecht. 2012. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar, halaman 9.

<sup>2</sup> *Ibid.*

kewenangan. Lembaga negara hadir sebagai penyelenggara cabang-cabang kekuasaan yang telah ada. Lembaga-lembaga negara tersebut terbentuk berdasarkan fungsi-fungsi pemerintahan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Prinsip *check and balances* merupakan prinsip saling mengimbangi antar cabang kekuasaan negara.<sup>3</sup> Dalam perkembangan sistem ketatanegaraan, teori pemisahan kekuasaan yang telah dipelopori oleh John Locke dan dikembangkan oleh Montesquie sudah tidak relevan lagi dikarenakan munculnya lembaga-lembaga negara baru, salah satunya lembaga negara yang ditegaskan bersifat independen oleh peraturan perundang-undangan yang mendasarinya.<sup>4</sup>

Dalam mengklasifikasikan struktur kelembagaan negara, Sri Soemantri membagi sistem ketatanegaraan ke dalam dua kelompok, yakni sistem ketatanegaraan dalam arti sempit dan arti luas. Sistem ketatanegaraan dalam arti sempit meliputi lembaga-lembaga negara yang disebutkan di dalam UUD NRI Thn 1945, sedangkan sistem ketatanegaraan dalam arti luas meliputi seluruh lembaga negara yang ada, baik itu yang disebutkan dalam UUD NRI 1945, maupun diluar dari UUD NRI Thn 1945.<sup>5</sup>

Struktur kelembagaan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menurut UUD NRI Thn 1945, terdapat 8 (delapan) organ negara yang kedudukannya memiliki kewenangan konstitusional karena pembentukannya merupakan amanat langsung daripada UUD NRI Thn 1945. Lembaga tersebut diantaranya: (1)

---

<sup>3</sup> Zulkarnain Ridlwan, *Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan DPR terhadap Pemerintah*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 2, 2015, halaman 312.

<sup>4</sup> Gunawan A. Tauda. 2016. *Komisi Negara Independen*. Yogyakarta: Genta Press, halaman 52.

<sup>5</sup> Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal MMH, Volume 43, Nomor 1, 2014, halaman 3.

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; dan (8) Komisi Yudisial. Persoalan ketatanegaraan yang semakin kompleks mengakibatkan adanya pengawasan terhadap penyelenggaraan negara. Konsep tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh suatu cabang kekuasaan, namun harus melibatkan kerja sama antar cabang kekuasaan yang telah ada.<sup>6</sup>

Urgensi dari lahirnya suatu Lembaga Negara Independen ialah ketika masyarakat Indonesia mulai menaruh rasa ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas pemerintah. Era reformasi setelah jatuhnya orde baru telah memberikan kontribusi yang besar bagi perkembangan Pemerintahan Indonesia.<sup>7</sup> Ketidakpercayaan ini dianggap berawal dari kegagalan lembaga-lembaga negara yang telah ada dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya, dengan kata lain sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun orde baru. Oleh karena itu, lahirlah beberapa komisi-komisi negara yang bertujuan untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga-lembaga negara yang sudah ada, maupun pengawasan terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Lahirnya suatu komisi negara diharapkan dapat mempercepat pelaksanaan dan terwujudnya agenda reformasi, terutama reformasi birokrasi, peningkatan kesejahteraan masyarakat,

---

<sup>6</sup> Juanda. 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepada Daerah*. Bandung: Alumni, halaman 74.

<sup>7</sup> Laurensius Arliman Simbolon. 2019. *Kedudukan KPAI dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, halaman 10.

pelayanan publik, pemberantasan korupsi dan penegakan hukum.<sup>8</sup> Salah satunya ialah Komisi Perlindungan Anak Indonesia atau KPAI.

Manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan seperangkat hak yang menjamin derajatnya sebagai manusia. Hak-hak inilah yang disebut sebagai Hak Asasi Manusia, diartikan sebagai hak yang diperoleh sejak kelahirannya, sebagai manusia yang merupakan karunia Sang Pencipta.<sup>9</sup>

Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Anak adalah pemegang hak (*rights holder*), dan setiap orang harus menghormati, melindungi, serta dapat memastikan bahwa hak anak itu sendiri haruslah terpenuhi. Ia adalah subyek atas hak-haknya, tetapi karena karakteristiknya yang rentan (masih dalam tahap pertumbuhan serta perkembangan) maka orang dewasalah yang berpartisipasi dalam kelangsungan hidup dan tumbuh kembangnya. Hak anak adalah bagian yang tidak terpisahkan dari Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia menyinggung mengenai hak anak, pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab orang tua, keluarga, masyarakat, dan pemerintah. Mengenai hal tersebut dapat dilihat di dalam ketentuan Pasal 52 sampai dengan Pasal 66 Undang-Undang Perlindungan terhadap hak-hak anak Indonesia berawal ketika lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak yang mengatur mengenai hak-hak anak dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 8. Salah satunya dalam Pasal 2 ayat (1) menegaskan bahwa “Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan, dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Bahder Johan. 2018. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju, halaman 15.

dalam keluarga maupun di dalam asuhan khusus untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar”.

Perlindungan anak dapat diartikan sebagai segala upaya yang bertujuan mencegah, rehabilitasi, dan memberdayakan anak yang mengalami tindak perlakuan salah (*child abused*), eksploitasi, dan penelantaran, agar dapat menjamin kelangsungan hidup dan tumbuh kembang anak secara wajar baik fisik, mental, dan sosialnya.<sup>10</sup> Konsep daripada perlindungan anak itu sendiri pada umumnya meliputi ruang lingkup yang cukup luas. Hal ini dikarenakan bahwa perlindungan anak tidak hanya mengatur mengenai perlindungan atas jiwa dan raga dari anak, melainkan semua perlindungan atas semua hak dan kepentingannya yang berkaitan dengan pertumbuhan serta perkembangannya yang wajar, baik secara rohani, jasmani maupun secara sosial. Berkenaan dengan hal tersebut, perlindungan anak juga menyangkut pada aspek pembinaan bagi generasi muda saat ini, bekerja sama dengan pemerintah dalam membentuk suatu sistem terpadu dan terkoordinasi dengan baik dalam rangka menyelenggarakan perlindungan anak.<sup>11</sup>

Pada tahun 2014 pemerintah telah mengadakan perubahan serta penambahan terhadap Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak melalui Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 yang telah berlaku sejak diundangkan. Penambahan substansi yang dimaksudkan ialah penambahan definisi kekerasan, perlindungan hak-hak anak dari segala bentuk

---

<sup>10</sup> Maidin Gultom. 2018. *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dalam Sistem Peradilan Anak Di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, halaman 34.

<sup>11</sup> Muhammad Fauzan, *Eksistensi Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Terhadap Komisi Perlindungan Anak Indonesia)*, Jurnal Media Hukum, Volume 17, Nomor 2, 2010, halaman 308.

kekerasan di satuan Pendidikan, pemenuhan hak-hak anak untuk tetap bertemu dan berhubungan pribadi dengan kedua orang tuanya setelah terjadi perceraian, larangan untuk memperlakukan anak secara diskriminatif dan segala bentuk kekerasan.<sup>12</sup>

Ketika pemerintah telah menciptakan regulasi dalam mengupayakan Perlindungan Anak, perlindungan hukum kepada hak-hak anak perlu melibatkan seluruh instrumen yang ada seperti badan pemerintahan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), serta akademisi maupun para pakar. Tidak lupa juga orang tua mempunyai peran utama dalam memberikan perlindungan anak dengan cara mendidik, merawat, membesarkan dan membentuk karakter anak, untuk bersamasama, bahu membahu dalam mewujudkan *Indonesia Ramah Anak*. Kelahiran KPAI sebagai wadah perlindungan anak menambah lembaga-lembaga Negara yang bersifat independen yang telah ada di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kondisi kelembagaan KPAI saat ini yaitu sebagai satuan kerja yang masih menginduk kepada kelembagaan lain yaitu Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KP2PA) masih mengalami banyak keterbatasan. KPAI sebagai satuan kerja dimaksudkan bahwa KPAI dan KP2PA terkait dengan kesekretariatan dan anggaran. Secara tugas dan kewenangan terdapat perbedaan diantara kedua lembaga tersebut.

Hubungan KP2PA dan KPAI dalam hal penyelenggaraan perlindungan dan pemenuhan anak memiliki perbedaan. KP2PA berfungsi sebagai pembuat dan penyelenggara kebijakan terkait perlindungan anak, sedangkan KPAI mengawasi

---

<sup>12</sup> Rika Saraswati. 2015. *Hukum Perlindungan Anak di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, halaman 15.

KP2PA, apakah kebijakan yang telah dibuat tersebut efektif penyelenggaraannya dan berdampak positif bagi perlindungan dan pemenuhan hak anak. Hal ini menyebabkan perlunya dukungan dengan penguatan internal seperti pembenahan tugas dan fungsi, maupun sistem serta mekanisme kerja, ataupun dengan penguatan eksternal seperti dukungan pendanaan maupun kewenangan kelembagaan.

Berbagai macam lembaga telah dibentuk untuk melindungi pelanggaran hak terhadap anak-anak di Indonesia. Mulai dari KPAI, KOMNAS HAM, dan berbagai lembaga swadaya masyarakat maupun lembaga pemerintahan di daerah yang bergerak di bidang perlindungan anak. Dengan dibentuknya Komisi Perlindungan Anak Indonesia, diharapkan kesejahteraan, harkat serta martabat anak Indonesia dapat terjamin, serta dapat meminimalisir terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak anak Indonesia. Sebuah peran besar, penting, dan tinggi disandang seluruh anak (*role of the child*) dimanapun ia berada, peran itu adalah menjadi harapan masa depan bangsa dan negara. Atas hal tersebut maka perlindungan anak adalah penghormatan terhadap HAM, yang merupakan kewajiban negara (*state obligation*), yang di dalamnya terdapat kewajiban negara untuk melakukan pemajuan (*to promote*), pemenuhan (*to fulfil*), dan perlindungan (*to protect*) terhadap anak.<sup>13</sup> Hal terkait mengenai kedudukan serta kewenangan KPAI dalam rangka mencapai perlindungan anak akan dibahas lebih lanjut dalam karya tulis ini yang secara khusus mengambil judul: **“Kedudukan Komisi**

---

<sup>13</sup> Komisi Perlindungan Anak Indonesia. 2013. *Membedah Proses Judicial Review Akta Kelahiran di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat KPAI, halaman 5.

## **Perlindungan Anak Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”**

### **1. Rumusan Masalah**

Masalah yang dirumuskan berdasarkan uraian diatas dapat ditarik permasalahan yang akan menjadi batasan pembahasan dari penelitian, adapun rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Bagaimana landasan konstitusional pembentukan KPAI di Indonesia?
- b. Bagaimana peran KPAI dalam menjamin perlindungan anak?
- c. Bagaimana kedudukan KPAI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

### **2. Faedah Penelitian**

Faedah dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, manfaat yang diperoleh dari penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Secara Teoritis yaitu untuk menambah wawasan dan khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang hukum tata negara khususnya terkait masalah Kedudukan komisi perlindungan anak indonesia dalam sistem ketatanegaraan republik indonesia.
- b. Secara Praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, dan Pembangunan, serta memberikan manfaat kepada masyarakat umum agar mendapatkan pemahaman tentang Kedudukan komisi perlindungan anak indonesia dalam sistem ketatanegaraan republik indonesia.

### **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui landasan konstitusional pembentukan KPAI di Indonesia.
2. Untuk mengetahui peran KPAI dalam menjamin perlindungan anak.
3. Untuk mengetahui kedudukan KPAI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

### C. Definisi operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti.<sup>14</sup> Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “**Kedudukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**”, maka dapat diterangkan definisi operasional penelitian, yaitu:

1. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) adalah Komisi Perlindungan Anak Indonesia, yaitu lembaga independen Indonesia yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak
2. Sistem Ketatanegaraan Indonesia diartikan sebagai suatu susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing maupun hubungan satu sama lain. Adanya suatu tugas, fungsi dan wewenang dari masing-masing

---

<sup>14</sup> Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima, halaman 17.

lembaga tersebut harus dibagi, pembagian atau pemisahan tersebut berguna untuk parameter bagi masing-masing lembaga.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Kedudukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, bukanlah hal yang baru. Penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat tentang Kedudukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui via *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok bahasan yang penulis teliti terkait **“Kedudukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”**.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian pada hakikatnya adalah rangkaian kegiatan ilmiah dan karena itu menggunakan metode-metode ilmiah untuk menggali dan memecahkan permasalahan, atau untuk menemukan sesuatu kebenaran dari fakta-fakta yang ada.<sup>15</sup> Agar mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

---

<sup>15</sup> Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta, halaman 11.

## 1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>16</sup> Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Oleh karena itu, pertama, sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; atau data terseier.<sup>17</sup>

## 2. Sifat penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, melalui penelitian deskriptif, peneliti berusaha mendiskripsikan peristiwa dan kejadian yang menjadi pusat perhatian tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap peristiwa tersebut.

## 3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari data sekunder yang terdiri dari:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam, disebut sebagai data kewahyuan.
- b. Data sekunder adalah data yang diambil dari kepustakaan. Data sekunder terdiri dari:

---

<sup>16</sup> Johnny Ibrahim. 2017. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing, halaman 295.

<sup>17</sup> Eka N.A.M Sihombing dan Cynthia Hadita. 2022. *Penelitian Hukum*. Malang: Setara Press, halaman 42.

- 1) Bahan hukum primer, dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 Tentang Ratifikasi Konvensi Hak Anak Perserikatan Bangsa-Bangsa, Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia; dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia.
- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya-karya ilmiah, buku-buku dan lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diajukan yang sesuai dengan judul skripsi.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, internet, dan sebagainya yang ada hubungannya dengan permasalahan yang sesuai dengan judul ini.

#### 4. Alat pengumpul data

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a. Al-Qur'an atau Hadist.
- b. Studi kepustakaan (*library research*) yaitu menghimpun data studi kepustakaan secara langsung dengan mengunjungi toko buku,

perpustakaan (baik didalam maupun diluar kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara) guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara searching melalui media internet.

#### 5. Analisis data

Analisis data merupakan proses yang tidak pernah selesai. Proses analisis data sebaiknya dilakukan segera setelah peneliti meninggalkan lapangan. Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan secara kualitatif yakni pemilihan teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal di dalam undang-undang yang relevan dengan permasalahan, membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasikan kualifikasi tertentu yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kelembagaan Negara di Indonesia**

Setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, struktur ketatanegaraan dan mekanisme hubungan kerja kelembagaan negara Indonesia juga mengalami perubahan. Menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh Marwan Mas, terdapat sekitar 34 organ atau lembaga negara yang disebut keberadaannya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:<sup>18</sup>

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam Bab II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang juga diberi judul Majelis Permusyawaratan Rakyat. Bab II ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri dari tiga ayat dan Pasal 3 yang terdiri dari 3 ayat;
2. Presiden yang keberadaannya diatur dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu ayat (2). Pasal 4 ayat (2) itu menegaskan "dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden";
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu Pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumvirat yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu bersama-sama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai triumvirat bersama-sama Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>18</sup> Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media, halaman 17.

7. Menteri Pertahanan bersama-sama Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumvirat menurut Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dan menteri lain atau lembaga negara lainnya;
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi "Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang";
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
14. Pemerintah Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
17. Pemerintah Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
20. Satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti yang dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diatur dengan undang-undang.

Karena kedudukannya yang khusus atau istimewa kini diatur tersendiri oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, misalnya Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara;

21. Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Bab VII Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 vane berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dalam Bab VIIA vane terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
23. Komisi Penyelenggara Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat Nasional, tetap, dan mandiri. Nama "Komisi Pemilihan Umum" bukanlah nama yang ditentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan oleh undang-undang;
24. Bank sentral yang disebut secara eksplisit oleh Pasal 23D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab dan independensinya diatur dengan undang-undang". Seperti halnya Komisi Pemilihan Umum, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum menentukan bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan dan diwarisi dari sejarah masa lalu;
25. Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul Badan Pemeriksa Keuangan, dan terdiri atas tiga pasal, yaitu Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
26. Mahkamah Agung yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
27. Mahkamah Konstitusi yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

29. Tentara Nasional Indonesia diatur tersendiri dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara pada Pasal 30 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
30. Angkatan Darat diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
31. Angkatan Laut diatur dalam Pasal 10 LUndang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
32. Angkatan Udara diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia yang juga diatur dalam Bab XII pada Pasal 30 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang".

Dari lembaga negara yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak semua ditentukan dengan jelas, keberadaannya dan kewenangannya. Yang keberadaannya dan kewenangannya ditentukan dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:<sup>19</sup>

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Wakil Presiden (dapat pula disebut tersendiri);
3. Menteri dan Kementerian Negara;
4. Dewan Pertimbangan Presiden;
5. Pemerintahan Daerah Provinsi;
6. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah Provinsi;
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
8. Pemerintah Daerah Kabupaten;
9. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten;
10. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten;
11. Pemerintah Daerah Kota;
12. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota;
14. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
15. Dewan Perwakilan Rakyat;

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, halaman 21.

16. Dewan Perwakilan Daerah;
17. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang oleh undang-undang Pemilu dinamakan Komisi Pemilihan Umum;
18. Badan Pemeriksa Keuangan;
19. Mahkamah Agung;
20. Mahkamah Konstitusi;
21. Komisi Yudisial;
22. Tentara Nasional Indonesia; dan
23. Kepolisian Negara Republik Indonesia.

#### **B. KPAI (Komisi Perlindungan Anak Indonesia)**

Komisi Perlindungan Anak Indonesia, disingkat KPAI, adalah lembaga independen Indonesia yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak. Keputusan Presiden Nomor 36/1990, 77/2003 dan 95/M/2004 merupakan dasar hukum pembentukan lembaga ini. Anggota KPAI pusat terdiri dari 9 orang, berupa 1 orang ketua, 1 wakil ketua, dan 7 orang anggota.

KPAI merupakan komisi negara independen yang mandiri. Secara etimologi, “mandiri” berarti menunjukkan kemampuan berdiri sendiri.<sup>20</sup> Kegiatan perlindungan anak membawa akibat hukum, baik kaitannya dengan hukum tertulis, maupun hukum yang tidak tertulis. Hukum menjadi jaminan bagi kegiatan perlindungan anak. Sebagai salah satu yang harus ada di dalam negara hukum dan demokrasi, perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia termasuk di dalamnya perlindungan terhadap anak yang kita harapkan sebagai penentu masa depan bangsa Indonesia dan sebagai generasi penerus harus mendapatkan pengaturan

---

<sup>20</sup> Partanto A. Pius. 2014. *Kamus Ilmiah Populer*. Surabaya: Arkola, halaman 250.

yang jelas.<sup>21</sup> Komisi Perlindungan Anak Indonesia atau sering disingkat sebagai KPAI merupakan suatu lembaga yang bersifat independen, yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 77 tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia. KPAI terbentuk berdasarkan mandat yang diberikan oleh UU Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014. UU Perlindungan Anak disahkan dalam sidang paripurna DPR pada tanggal 20 Oktober 2002, dan setahun kemudian, Presiden menerbitkan Keppres mengenai KPAI. Diperlukan waktu sekitar 8 (delapan) bulan untuk memilih dan mengangkat anggota komisi KPAI seperti yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Landasan hukum dari berdirinya KPAI diatur dalam beberapa pengaturan perundang-undangan, antara lain:

1. Pasal 27 dan Pasal 28 UUD NRI Thn 1945;
2. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak;
3. Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 Tentang Ratifikasi Konvensi Hak Anak Perserikatan Bangsa-Bangsa;
4. Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia; dan
5. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

---

<sup>21</sup> Maidin Gultom, *Op. Cit.*, halaman 33.

### C. Tinjauan Umum Anak

Pengertian anak menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dalam Pasal 1 Angka 1 yaitu seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Sedangkan pengertian Anak Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak yaitu anak yang telah berumur 12 tahun tetapi belum berumur 18 tahun, dan membedakan anak terlibat dalam tindak pidana dalam tiga kategori :

1. Pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa anak yang berkonflik dengan hukum yang selanjutnya disebut dengan anak adalah anak yang telah berumur 12 tahun, tetapi belum berumur 18 tahun yang diduga melakukan tindak pidana.
2. Pasal 1 angka 4 disebutkan bahwa anak yang menjadi korban tindak pidana yang selanjutnya disebut anak korban adalah anak yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang disebabkan oleh tindak pidana.
3. Pasal 1 angka 5 disebutkan bahwa anak yang menjadi saksi tindak pidana yang selanjutnya disebut anak saksi adalah anak yang belum berumur 18 tahun yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang didengar, dilihat, dan/atau dialaminya sendiri.<sup>22</sup>

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan

---

<sup>22</sup> Ririn Puspita Sari, "Pengertian Anak Menurut Undang-Undang", melalui <http://ririnpuspitasarifr.blogspot.co.id>, diakses pada tanggal 23 Mei 2022, Pukul 12.30 wib.

berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 1 Ayat 2). Perlindungan anak di Indonesia berarti melindungi potensi sumber daya insani dan membangun manusia Indonesia seutuhnya, menuju masyarakat yang adil dan makmur, materiil spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang 1945.<sup>23</sup> Anak dalam pemaknaan yang umum memiliki aspek yang sangat luas, tidak saja hanya disoroti dari satu bidang kajian ilmu saja melainkan dari berbagai bidang kajian baik dari sudut pandang agama, hukum, sosial-budaya, ekonomi, politik, dan aspek disiplin ilmu yang lainnya.<sup>24</sup>

Perlindungan terhadap anak bukanlah hal yang baru, sebenarnya perlindungan tersebut telah menjadi bagian dari anak. Sejak lahir manusia telah memiliki hak hakiki yaitu hak asasi. Dengan hak asasi tersebut manusia dapat mendapatkan perlindungan serta menentukan hidupnya sendiri.<sup>25</sup>

#### **D. Tinjauan Umum tentang Sistem Ketatanegaraan**

Rusadi Kantaprawira, mengartikan sistem sebagai “Suatu kesatuan dimana di dalamnya terdapat unsur-unsur. Unsur-unsur, elemen-elemen, bagian-bagian yang terkait dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan kait mengkait dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat ketertarikan, kohensif; sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh konsistensinya”.

---

<sup>23</sup> Nashriana. 2011. *Perlindungan Hukum bagi Anak di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 1.

<sup>24</sup> Arifin. 2015. *Pendidikan Anak Berkonflik Hukum*. Bandung: Alfabeta, halaman 17.

<sup>25</sup> Nursariani Simatupang dan Faisal. 2018. *Hukum Perlindungan Anak*. Medan: Pustaka Prima, halaman 25.

Dalam pandangan Montesquieu suatu kebebasan politik hanya ada di negara-negara dimana kekuasaan negara, bersama dengan semua fungsi yang berkaitan, tidak berada pada tangan orang yang sama. Montesquieu mengikuti pemikiran Jhon Locke, menyerahkan berbagai fungsi negara kepada fungsi pembuatan undang-undang, fungsi membuat keputusan dan pelaksanaan undang-undang serta yang terakhir apa yang telah dikemukakan Jhon Locke yaitu disebut kekuasaan eksekutif dan federatif. Dalam teori yang dikemukakan Montesquieu, beliau berkesimpulan bahwa untuk menjamin suatu kebebasan, ketiga dari fungsi negara janganlah berada pada tangan yang sama. Pada bab VI volume XI dalam bukunya *De L'Esprit des Lois*, Montesquieu mengungkapkan pikirannya sebagai berikut: “Bila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif berada pada tangan yang sama tidak ada kebebasan ... namun tidak ada kebebasan bila kekuasaan untuk memutuskan adalah terpisah dari kekuasaan legislatif dan eksekutif ... Semuanya hilang jika orang yang sama, atau lembaga yang sama, atau rakyat yang menjalankan ketiga kekuasaan ini: dari undang-undang, pelaksanaan resolusi-resolusi public dan keinginan-keinginan atau sengketa individu-individu.”<sup>26</sup>

Mirip dengan itu, sarjana Belanda, van Vollenhoven membagi fungsi kekuasaan juga dalam empat fungsi, yang kemudian biasa disebut dengan “catur praja”, yaitu:<sup>27</sup>

1. *Regeling* (pengaturan) yang kurang lebih identik dengan fungsi legislatif menurut Montesquieu;

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, halaman 83-84.

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie. 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Kelima. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, halaman 284.

2. *Bestuur* yang identik dengan fungsi pemerintahan eksekutif;
3. *Rechtspraak* (peradilan); dan
4. *Politie* yang menurutnya merupakan fungsi untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat (*social order*) dan peri kehidupan bernegara.

Konsep dari John Locke dan Montesquieu merupakan suatu pemikiran untuk mengimbangi kekuasaan absolute melalui pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan lebih merupakan suatu doktrin hukum dari pada dalil politik, dan juga teori pemisahan kekuasaan Montesquieu tidak menentukan siapa yang akan menjalankan kedaulatan, tetapi hanya bagaimana kekuasaan harus diatur untuk mencapai tujuan tertentu. Rousseau terhadap teori pemisahan atau pembagian kekuasaan mengemukakan dia membatasi fungsi negara menjadi dua, yaitu pembuatan undang-undang dan pelaksanaan undang-undang. Rousseau mengutip pernyataan dari Brewer-Carias: “Bahwa perlunya sub-ordinasi lembaga yang menjalankan hukum kepada lembaga yang membuatnya, dengan tujuan untuk menjamin adanya supremasi hukum”.<sup>28</sup>

Pada kenyataannya, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dilakukan Montesquieu yang telah diterima. Kekuasaan federatif di berbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui Departemen Luar Negerinya masing-masing. Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Emmanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politica (Tri = tiga; As = poros (pusat); Politica = kekuasaan) atau tiga pusat/poros kekuasaan negara. Ajaran dari sistem Trias Politica, yaitu ajaran yang

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, halaman 85.

memisahkan sama sekali adanya tiga kekuasaan negara seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Joeniarso. 2014. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Ctk. Kedua. Jakarta: PT Bina Aksara, halaman 70.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Landasan Konstitusional Pembentukan KPAI Di Indonesia**

##### **1. Kedudukan Lembaga Negara Independen dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia**

Secara umum, hukum tata negara merupakan sekumpulan peraturan yang mengatur tentang organ atau lembaga negara sebagai alat perlengkapan negara, hubungan antar-alat perlengkapan negara secara vertikal dan horizontal, serta mengatur kedudukan warga negara dan hak asasinya. Dalam hal ini, Hans Kelsen menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan organ negara ialah siapapun yang menjalankan fungsi suatu tata hukum. Secara lebih spesifik, Kelsen memberi definisi organ sebagai *an organ of the state only if he personality has a specific legal position*. Merujuk pada batasan tersebut, dapat dipahami bahwa organ negara adalah orang atau badan hukum yang memiliki kedudukan hukum atau jabatan tertentu dalam suatu negara.<sup>30</sup>

Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan juga menjadi harapan masyarakat yang ditumpukan pada negara. Perkembangan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk serta

---

<sup>30</sup> Saldi Isra. 2020. *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional*. Depok: Rajawali Pers, halaman 5.

fungsi lembaga-lembaga negara. Sebagai jawaban atas hal tersebut, berdirilah lembaga-lembaga negara baru yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).

Suatu individu atau lembaga dapat digolongkan sebagai Lembaga Negara dalam arti sempit apabila memenuhi ciri-ciri : (1) Lembaga Negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu. (2) Fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara umum bersifat eksklusif. (3) Karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari Negara.<sup>31</sup> Walaupun dalam arti luas semua individu yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum adalah lembaga, tetapi yang disebut sebagai Lembaga Negara dalam arti sempit hanyalah yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan menerapkan hukum dalam konteks kenegaraan.

Perkembangan ketatanegaraan telah mendorong reformasi di segala bidang, termasuk di bidang lembaga-lembaga negara. Teori *trias politica* yang awalnya dipelopori oleh John Locke dalam karyanya yang berjudul *Two Treatis of Government* (1690) yang kemudian dibahas lebih lanjut oleh Baron Secondate Montesquieu dalam *Spirit of the Laws* (1748) merupakan konsep pemikiran klasik hukum tata negara dimana struktur cabang kekuasaan terbagi atas cabang eksekutif (*the executive or administrative function*), legislatif (*the legislative function*) dan yudikatif (*the judicial function*). Teori ini menegaskan bahwa satu lembaga atau organ hanya dapat menjalankan satu fungsi, tidak boleh saling

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 37.

mencampuri urusan masing-masing dalam artian mutlak. Bila tidak demikian, maka kebebasan warga negara akan terancam hilang.<sup>32</sup>

Di Indonesia, terdapat salah satu unsur negara hukum dalam UUD NRI Thn 1945, yaitu adanya sistem konstitusi<sup>33</sup>, dimana dalam suatu negara hukum, prinsip utama dalam menjalankan pemerintahan adalah adanya pemisahan kekuasaan. Kekuasaan negara terbagi ke dalam beberapa cabang khusus dan masing-masing cabang kekuasaan dijalankan oleh suatu lembaga negara. Indonesia tidak menerapkan pemisahan kekuasaan berdasarkan teori *trias politica* secara mutlak. Pemisahan kekuasaan di Indonesia terimplementasi dari terbentuknya lembaga-lembaga negara yang memiliki tugas dan fungsi tertentu. Lembaga yang termuat dalam konstitusi disebut sebagai *constitutional state organ*.<sup>34</sup>

Kebutuhan praktik bernegara yang terus berkembang mengikuti dinamika kompleksitas persoalan yang menghendaki lahirnya berbagai lembaga negara maupun komisi negara yang baru dalam praktik ketatanegaraan, diluar dari cakupan cabang kekuasaan dalam teori *trias politica*. Hal tersebut berimplikasi pada semakin bervariasinya cabang struktur dari kelembagaan suatu negara. Organ-organ negara tersebut dikenal sebagai “Komisi Negara” ataupun “Lembaga Negara Independen”. Dalam pertumbuhan teori hukum tata negara, lembagalembaga negara independen atau komisi negara tersebut terpisah dari

---

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, halaman 153.

<sup>33</sup> Kelik Iswandi, Nanik Prasetyoningsih. “*Kedudukan State Auxiliary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*”. Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan, Volume 1, Nomor 2, 2020, halaman 140.

<sup>34</sup> *Ibid.*

cabang kekuasaan lainnya. Lembaga-lembaga tersebut dapat dikategorikan dalam beberapa derajat independensi. Mulai dari lembaga yang menjadi independen atas lembaga negara lainnya dan menjalankan fungsi-fungsi tertentu secara permanen (*state independent agencies*); hanya bersifat menunjang (*state auxiliary agencies*); dimaksudkan untuk melakukan fungsi pengawasan tertentu (*independent supervisory agencies*); maupun lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara regulatif, administratif, pengawasan, dan fungsi penegakan hukum sekaligus.<sup>35</sup>

Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa kelahiran lembaga-lembaga negara baru dalam berbagai bentuk merupakan sebuah konsekuensi logis dari sebuah negara demokrasi modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan prinsip *check and balances*. Maraknya pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru, juga karena tekanan internal yang di Indonesia berupa kuatnya reformasi politik, hukum dan sistem kemasyarakatan secara politis dan hukum telah menyebabkan dekonsentrasi kekuasaan negara dan reposisi atau restrukturisasi dalam sistem ketatanegaraan. Secara eksternal berupa fenomena gerakan arus global pasar bebas, demokratisasi, dan gerakan hak asasi manusia internasional.<sup>36</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga pengertian independensi, yaitu:

---

<sup>35</sup> Zainal Arifin Mochtar. 2019. *Lembaga Negara Independen*. Depok: Rajawali Pers, halaman 2.

<sup>36</sup> Refry Harun dkk. 2014. *Menjaga Denyut Konstitusi : Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Pers, halaman 60-61.

- a. *Structural Independence*, yaitu independensi kelembagaan dimana struktur suatu organisasi yang dapat digambarkan dalam bagan yang sama sekali terpisah dari organisasi lainnya;
- b. *Functional Independence*, yaitu independensi yang dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi dan tidak ditekankan dari struktur kelembagaannya; dan
- c. *Financial Independence*, yaitu dilihat dari kemandiriannya menentukan sendiri anggaran yang dapat dijamin kemandiriannya dalam menjalankan fungsi.

Suatu lembaga negara memiliki independensi struktural dapat dilihat dari status keberadaan pertanggungjawaban lembaga negara tersebut. Sebagai contoh, ketika suatu lembaga negara dinyatakan bersifat independen namun pertanggungjawabannya masih kepada Presiden karena pelaksanaan tugasnya berkaitan dengan kewenangan eksekutif, maka independensi yang dimiliki lembaga negara tersebut tidak bersifat struktural. Beberapa contoh lembaga negara Dalam hal independensi fungsional, maka dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi utamanya, apakah lembaga negara tersebut memiliki kemerdekaan atau dapat diintervensi oleh pihak lain, terutama pihak yang memegang kekuasaan politik, baik itu eksekutif ataupun legislatif. Jika tidak, maka suatu lembaga negara tersebut memiliki independensi fungsional.

Independensi finansial cakupannya lebih luas lagi karena menyangkut aspek administrasinya. Baik itu menyangkut keuangan atau anggarannya, ataupun administrasi personalianya. Ketika suatu lembaga dapat menentukan sendiri anggaran dan personalianya, maka lembaga negara tersebut bersifat independen

secara finansial atau memiliki independensi finansial. Salah satu pendekatan yang paling menarik untuk melihat penggolongan lembaga negara independen adalah apabila dinyatakan di dalam suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya. Hal ini berarti suatu lembaga negara dapat dikategorikan sebagai lembaga negara independen ialah ketika pembentukannya menggunakan *beleid* pemerintah yakni dalam bentuk peraturan pemerintah dan undang-undang atau bahkan peraturan presiden ataupun keputusan presiden (*Presidential Policy*). Secara komprehensif, lembaga negara digolongkan sebagai lembaga negara independen dilihat dari bentuk aturan perundang-undangan yang menyebutkannya, sekaligus aturan yang menyatakan dan pada saat yang sama melihat pada ciri-ciri keindependennya.

Sifat independen suatu lembaga negara dapat dilacak dari beberapa ciri dan pola yang ada. Misalnya, terkait dengan pemberhentian pejabatnya, yang hanya dapat dilakukan oleh sebab-sebab dan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang melatarbelakangi pembentukannya; kepemimpinan yang berwatak kolektif-kolegial; jumlah ganjil keanggotaan pimpinannya; hingga persoalan masa pergantian pimpinan yang dilakukan tidak secara serentak, melainkan menggunakan pola berjenjang.

Adapun yang menjadi karakteristik komisi negara independen menurut William F. Funk dan Richard H. Seamon yang pertama ialah pemberhentian anggota komisi hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan (mekanisme hukum). Kepemimpinan yang bersifat kolektif, bukan seorang pimpinan. Kepemimpinan

tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu (*non partisan*), dan masa jabatan para pemimpin tidak habis secara bersamaan, tetapi secara bergantian (*staggered terms*).

Maka dapat disimpulkan ciri-ciri yang menjadi dasar perihal lembaga negara independen adalah:

- a. Lembaga tersebut tidak termasuk ke dalam salah satu dari tiga cabang kekuasaan yang sudah ada, meskipun lembaga tersebut dikategorikan sebagai lembaga negara independen yang mengerjakan tugas yang sebelumnya dikerjakan oleh pemerintah atau eksekutif;
- b. Proses pemilihan keanggotaan dipilih melalui seleksi dan bukan oleh *political appointee*. Tidak melalui monopoli satu cabang kekuasaan tertentu, tetapi harus melibatkan lembaga negara lain dalam kerangka fungsi *check and balances*. Dapat juga diserahkan sepenuhnya kepada segmentasi tertentu di publik untuk memilih perwakilannya;
- c. Proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya dapat dilakukan berdasarkan pada mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undang yang mengatur secara khusus;
- d. Meski memegang kuasa sebagai alat negara, tetapi proses delibrasinya sangat kuat, sehingga baik keanggotaan, proses pemilihan dan pelaporan akan kinerjanya didekatkan dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan rakyat, baik secara langsung kepada masyarakat, maupun secara tidak langsung melalui anggota legislatif;

- e. Kepemimpinan yang bersifat kolegial dan kolektif dalam pengambilan keputusan kelembagaan jika menyangkut dengan tugas dan fungsinya;
- f. Bukan merupakan lembaga negara yang utama, dimana tanpa kehadirannya negara mustahil berjalan, namun bukan berarti tidak penting untuk ada. Eksistensi lembaga negara tersebut tetap penting karena tuntutan masa transisi maupun kebutuhan ketatanegaraan yang semakin kompleks;
- g. Memiliki kewenangan yang lebih devolutif, yakni bersifat *self regulated* dalam artian bisa mengeluarkan aturan sendiri yang juga berlaku secara umum;
- h. Memiliki basis legitimasi di aturan baik konstitusi dan/atau undang-undang.

Dalam artian ada basis legitimasi ialah dibentuk dengan undang-undang saja untuk lembaga yang ada di konstitusi dan di peraturan pemerintah saja untuk lembaga yang ada di undang-undang. Menurut Jimly Asshiddiqie, selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD NRI Thn 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang tidak disebutkan dalam UUD NRI Thn 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam undang-undang. Baik yang diatur dalam UUD NRI Thn 1945 maupun yang hanya diatur dengan atau dalam undang-undang, asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance*, maka dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hierarki atau *ranking* kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundangundangan yang berlaku.

Senada dengan pernyataan diatas, Lutfhie Yazid berpendapat bahwa pembentukan lembaga-lembaga mandiri di Indonesia dilandasi oleh 5 (lima) hal penting, yaitu : 1) Karena tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang ada sebelumnya akibat adanya asumsi (adanya bukti) mengenai korupsi yang sistematis mangakar 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 negara yang telah ada untuk melakukan 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; dan 5) Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.<sup>37</sup> Salah satunya ialah Komisi Perlindungan Anak Indonesia itu sendiri. Indonesia berpartisipasi dalam Konvensi Hak-Hak Anak PBB pada tahun 1989 maka Indonesia bertanggung jawab untuk melindungi hak-hak anak Indonesia, dengan menciptakan regulasi khusus perlindungan anak, dan membentuk suatu lembaga untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak di Indonesia.

Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, yang menjadi latar belakang dari lahirnya lembaga negara independen berawal sejak pasca-reformasi pada tahun 1998. Konstitusi pra-amandemen menganut pola pembagian

---

<sup>37</sup> M. Lutfhie Yazid, *Komisi-Komisi Nasional dalam Konteks Cita-Cita Negara Hukum*, Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh KRHN di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004.

kekuasaan model *division of power* yang diajarkan oleh Montesquieu, dimana kekuasaan rakyat dituangkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara tertinggi negara, yang kemudian memberikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara. Namun, MPR masih tetap menjalankan fungsi-fungsi spesifik yang menjadi bagian integral dari simbolisasi kedaulatan rakyat yang melekat padanya. Hal ini mengakibatkan lembaga negara independen belum menemukan tempat pembicaraan dalam format ketatanegaraan ketika perumusan awal UUD 1945.

Pada masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949, pengaturan mengenai lembaga negara dirumuskan ke dalam istilah “Perlengkapan Republik Indonesia Serikat”, untuk menjelaskan adanya lembaga-lembaga negara yang menjadi alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat. Konstitusi RIS 1949 tidak mengatur secara khusus mengenai lembaga negara independen di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun, kehadiran Dewan Pengawas Keuangan (DPK) mulai menunjukkan adanya “kemandirian”, yaitu melalui mekanisme pemecatan dan pemberhentian, yang hanya boleh dilakukan menurut mekanisme dan tata cara yang telah ditentukan dalam undang-undang federal.

Istilah “alat-alat perlengkapan negara” digunakan untuk mendefinisikan lembaga-lembaga negara dalam UUD Sementara (UUDS) 1950. Namun belum ada secara khusus menyematkan kata mandiri atau independen bagi lembaga-lembaga negara yang menjadi alat perlengkapan negara. Sama halnya dalam Konstitusi RIS 1949, memandirikan lembaga Dewan Pengawas Keuangan

(DPK) telah dilakukan dengan menetapkan aturan mengenai tata cara pemecatan dan pemberhentian anggotanya, yang hanya bisa dilakukan melalui tata cara dan mekanisme yang telah ditentukan oleh undang-undang.<sup>38</sup>

Setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, ruang untuk terbentuknya lembaga negara independen diluar dari cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, kian mundur ke belakang, seiring dengan ditegaskan kembali UUD 1945 sebagai konstitusi negara yang berlaku. Namun dalam praktiknya, justru munculnya fenomena pembentukan lembaga-lembaga pemerintah non-departemen dan berkedudukan langsung di bawah Presiden. Sampai tahun 1982, sedikitnya terdapat 15 lembaga negara pemerintah nondepartemen, beberapa diantaranya yaitu Lembaga Administrasi Negara (Keppres No. 5/1971); Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Keppres No. 128/1967); Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Keppres No. 60/1967); Badan Urusan Logistik (Keppres No. 11/1972); Kejaksaan Agung (PP No. 32/1972); Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (Perpres No. 24/1963 dan Keppres No. 263/1961); dan Biro Pusat Statistik (UU No. 7/1960 dan PP No. 16/1968).<sup>39</sup>

Meskipun lembaga-lembaga pemerintah tersebut tidak dimaknai sebagai lembaga negara independen, namun kelahiran lembaga-lembaga tersebut telah menjadi jendela pembuka bagi struktur baru kekuasaan, meskipun masih menjadi bagian integral dari organ utama negara, yaitu eksekutif. Ciri utama dari kelembagaan tersebut ialah pada pelaksanaan tugasnya yang lebih spesifik, serta

---

<sup>38</sup> Pasal 81 ayat (3) UUD RIS.

<sup>39</sup> Musanef. 2015. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: PT Gunung Agung, halaman 174.

lembaga-lembaga tersebut menjadi perpanjangan tangan daripada pemerintah pusat. Lembaga negara pertama yang paling mendekati sifat independen adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Lembaga ini berdiri melalui Keppres No. 50 tahun 1993, dimana dalam Pasal 3 Keppres tersebut dicantumkan perihal prinsip kemandirian Komnas HAM.<sup>40</sup>

Pasca-refomrasi, lahir komisi-komisi negara, khususnya yang langsung dibentuk oleh presiden, misalnya Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan beberapa komisi lainnya. Komisi-komisi tersebut sudah terlihat corak independensinya, meski masih menggunakan produk hukum “prerogatif” presiden, sehingga berpotensi menghilangkan keindependensiannya. Legitimasi pembentukan komisi negara independen mendapatkan sentimen yang cukup baik pasca-amandemen UUD NRI Thn 1945. Pembentukan komisi-komisi ini menjadi bagian dari politik hukum negara untuk melengkapi dan menguatkan daya kerja pemerintahan negara, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi. Pada saat yang sama, ada juga pembentukan komisi negara yang merupakan perintah langsung dari konstitusi, seperti komisi pemilihan umum<sup>41</sup>, dan juga Komisi Yudisial.<sup>42</sup> Dapat disimpulkan bahwa UUD NRI Thn 1945 telah memberikan jalan pembuka terkait kemandirian dan independensi lembaga-lembaga negara yang hadir pasca amandemen. Pasca perubahan konstitusi, Indonesia membagi lembaga-lembaga negara ke dalam tiga kelompok, yaitu lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah UUD NRI Thn 1945 (*constitutionally entrusted power*), lalu lembaga negara yang dibentuk

---

<sup>40</sup> Pasal 3 Keppres No. 50 tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

<sup>41</sup> Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Thn 1945.

<sup>42</sup> Pasal 24B UUD NRI Thn 1945.

berdasarkan perintah undang-undang (*legislative entrusted power*) dan yang ketiga ialah lembaga negara yang dibentuk atas perintah keputusan presiden. Perubahan UUD NRI Thn 1945 mengenai penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan untuk mempertegas kekuasaan dan wewenang masing-masing lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara serta menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara bagi setiap lembaga negara yang ada. Sistem yang hendak dibangun adalah sistem “*check 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 masing-masing.<sup>43</sup>

Beberapa alasan yang melatarbelakangi munculnya lembaga negara independen di Indonesia adalah: <sup>44</sup> alasan sosial, yaitu adanya perkembangan kegiatan negara yang semakin kompleks sehingga dibutuhkan alat perlengkapan negara untuk menjalankan tugas atau fungsi negara. Alasan kedua ialah karena lembaga negara yang dihasilkan oleh konstitusi sudah tidak mampu lagi menampung tugas-tugas spesifik yang umumnya membutuhkan independensi dan profesionalitas. Jika kita berpacu pada teori *Trias Politica*, maka sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen sesungguhnya masih menimbulkan keraguan publik. Salah satunya, keberadaan lembaga-lembaga negara independen yang tidak jelas kedudukannya atau “*legal spirit*” nya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

---

<sup>43</sup> Muhammad Fauzan, *Eksistensi Komisi Negara, Loc.Cit.*, halaman 298-299.

<sup>44</sup> Hendra Nurtjahjo, *Lembaga Independen di Indonesia: Kajian Pendahuluan Perspektif Yuridis*, Makalah dalam Diskusi Terbatas tentang Kelembagaan Independen di Indonesia di Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara Jakarta, 2006.

Ketidakjelasan ini terlihat dari penamaan (nomenklatur) lembaga independen yang pada akhirnya menimbulkan kesan inkonsistensi dari pemerintah itu sendiri, misalnya “dewan”, “komisi” atau “badan”, serta yang menjadi dasar hukum pembentukan pada umumnya merupakan peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI Thn 1945. Namun, konsepsi *trias politica* tersebut tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut.<sup>45</sup>

Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Senada dengan pernyataan di atas, Moh. Fajrul Falaakh menjelaskan bahwa kekuasaan negara semakin terdistribusi kepada banyak organ yang ada.<sup>46</sup> Dengan demikian teori *separation of power* tidak lagi diartikan sebagai pemisahan kekuasaan hanya ke dalam tiga lembaga pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan negara menurutnya, meluas ke lembaga-lembaga independen (*independent agencies*), bahkan di lingkungan eksekutif juga terjadi distribusi kekuasaan melalui desentralisasi.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Laurensius Arliman S, *Kedudukan Lembaga Negara Independen di Indonesia untuk Mencapai Tujuan Negara Hukum*, Jurnal Kertha Semaya, Volume 8, Nomor 7, 2002, halaman 1031.

<sup>46</sup> Moh. Fajrul Falakh, "*Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model Hubungan Antar Lembaga Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen*," Laporan Penelitian, WCRU-HTN Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2009, halaman 20.

<sup>47</sup> *Ibid.*

## 2. Sejarah Pembentukan KPAI Di Indonesia

Perlindungan hukum terhadap hak-hak anak adalah hak yang timbul pada anak untuk mendapatkan perlindungan (*protection rights*) dalam setiap kehidupannya dari negara. Hak tersebut telah menjadi kewajiban yang harus dipenuhi oleh negara untuk dapat melindungi hak-hak asasi anak. Indonesia aktif terlibat dalam pembahasan Konvensi Hak-Hak Anak dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yang pada akhirnya, upaya perlindungan anak tersebut membuahkan hasil dengan dideklarasikannya Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*) oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1989 (Resolusi PBB No. 44/25 Tanggal 5 Desember 1989).<sup>48</sup> Kemudian pada tanggal 5 September 1990, Pemerintah Indonesia mengesahkan atau meratifikasi Konvensi Hak-Hak Anak tersebut berdasarkan Keppres No. 36 Tahun 1990 Tentang Pengesahan Konvensi Tentang Hak-hak Anak.

Pasal 36 Konvensi Hak-Hak Anak menegaskan bahwa “Negara-Negara pihak harus melindungi anak dari semua bentuk eksploitasi lainnya yang berbahaya untuk setiap segi-segi kesejahteraan si anak”. Sebagai suatu negara yang sadar akan masa depan bangsa, maka keputusan Pemerintah Indonesia pada saat meratifikasi *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi Hak-Hak Anak) tersebut sudahlah tepat. Bukan untuk menambah jumlah instrumen internasional menyangkut hak asasi manusia yang diratifikasi, melainkan suatu kesadaran, dalam rangka mengupayakan pemenuhan hak dan perlindungan anak secara memadai. Dengan mengikatkan diri dalam Konvensi Hak-Hak Anak, Indonesia

---

<sup>48</sup> M. Nashir Djamil. *Op. Cit.*, halaman 8.

telah turut berpartisipasi bersama bangsa-bangsa di dunia untuk mengatur, melindungi, dan mewujudkan hak-hak anak yang ada.

Pada dasarnya, prinsip penyelenggaraan perlindungan anak di Indonesia berasaskan Pancasila dan berlandaskan pada UUD NRI Thn 1945 serta pada prinsip-prinsip dasar Konvensi Hak-Hak Anak. Kepedulian pemerintah terhadap harkat dan martabat anak sesungguhnya sudah terlihat sejak tahun 1979 sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak. Akan tetapi, sejak diberlakukannya Undang-Undang tersebut sampai saat ini menggunakan UU Perlindungan Anak, kesejahteraan dan pemenuhan hak anak di Indonesia masih jauh dari yang diharapkan oleh pemerintah dan masyarakat dari berbagai kalangan. Selain itu, pemerintah Indonesia juga menetapkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Pengesahan *Optional Protocol to The Convention on The Rights of The Child on the Involvement of Children in Armed Conflict* (Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak mengenai Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersentaja) dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pengesahan *Optional Protocol to The Convention on The Rights of The Child on The Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* (Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak dan Pornografi Anak) sebagai bentuk bahwa Indonesia ikut serta melaksanakan upaya perlindungan dan pemenuhan anak, sesuai dengan yang diamanatkan oleh Konvensi Hak-Hak Anak.

Sejak diberlakukannya amandemen kedua UUD NRI Thn 1945, telah terjadi perubahan luar biasa terhadap perlindungan anak di Indonesia. Hal tersebut

sebagaimana tergambar dalam Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Thn 1945. Lahirnya pasal tersebut dalam konstitusi serta ditetapkannya UU Perlindungan Anak pada tahun 2002 merupakan suatu keinginan bersama dari pemerintah serta masyarakat untuk menunjukkan langkah nyata dalam memperjuangkan pemenuhan hak-hak anak, karena anak adalah sebagai tunas, potensi, dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa, memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara pada masa depan.<sup>49</sup>

Setiap pribadi mempunyai hak untuk mendapat perlindungan hukum. Sama halnya dengan anak. Ia memiliki hak perlindungan yang secara konstitusional menjadi tugas negara. Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Thn 1945 juga menyebutkan bahwa Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Hal ini juga dipertegas dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak yang berbunyi “Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah, Masyarakat, Keluarga dan Orang Tua atau Wali berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan Perlindungan Anak”. Dari pasal tersebut, maka dapat kita simpulkan bahwa sesungguhnya perlindungan anak merupakan tugas semua orang. Pelanggaran yang terjadi terhadap hak-hak anak merupakan kewajiban dan tanggung jawab dari Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah untuk menjamin perlindungan, pemeliharaan, kesejahteraan anak, serta

---

<sup>49</sup> Konsideran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

mengawasi penyelenggaraan perlindungan anak dengan cara memperhatikan hak dan kewajiban Orang Tua, wali atau orang lain yang secara hukum bertanggung jawab terhadap anak tersebut.

Presiden melalui Pasal 74 UU dan Keppres Nomor 77 tahun 2003 Perlindungan Anak menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, dibentuk sebuah komisi yaitu KPAI (Komisi Perlindungan Anak Indonesia), merupakan lembaga negara yang bersifat independen, sehingga dapat dikatakan bahwa KPAI merupakan suatu Lembaga Negara Independen, yang bertugas untuk melindungi anak-anak bangsa dari segala tindakan yang merugikan mereka. Seiring berjalannya waktu, terdapat beberapa penyesuaian terkait penyelenggaraan perlindungan anak yang berimplikasi pada ditetapkannya perubahan Undang-Undang Perlindungan Anak melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014. Kedudukan KPAI diatur lebih lanjut dalam Perpres Nomor 61 Tahun 2016. Dengan lahirnya KPAI, maka bertambah pula Lembaga Negara yang bergerak dalam bidang HAM dengan fokus kinerjanya adalah melindungi hak-hak anak.

KPAI merupakan komisi negara independen yang mandiri. Secara etimologi, “mandiri” berarti menunjukkan kemampuan berdiri sendiri.<sup>50</sup> KPAI dibentuk sebagai lembaga yang mandiri, dimana dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya tidak ada pengaruh dari legislatif, yudikatif dan eksekutif atau tidak adanya campur tangan dari kekuasaan lain. Namun, perlu di ingat bahwa KPAI dalam menjalankan tugasnya tidak dapat menjatuhkan sanksi internal atau

---

<sup>50</sup> Partanto A. Pius. *Op. Cit.*, halaman 250.

administratif, namun KPAI sebagai lembaga yang bertugas sebagai pengawas, penyeimbang dan penyanggah penyelenggara perlindungan anak. KPAI mempunyai kewenangan untuk memberikan penanganan sementara dan segera memintakan instansi terkait untuk menjalankan fungsinya terkait dengan masalah anak. Sebagai contoh, ketika terjadi suatu kekerasan terhadap anak dalam sebuah keluarga, KPAI berwenang untuk meminta kepada pihak Kepolisian RI untuk melakukan proses penyelidikan.

Kegiatan perlindungan anak membawa akibat hukum, baik kaitannya dengan hukum tertulis, maupun hukum yang tidak tertulis. Hukum menjadi jaminan bagi kegiatan perlindungan anak. Sebagai salah satu yang harus ada di dalam negara hukum dan demokrasi, perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia termasuk di dalamnya perlindungan terhadap anak yang kita harapkan sebagai penentu masa depan bangsa Indonesia dan sebagai generasi penerus harus mendapatkan pengaturan yang jelas. Komisi Perlindungan Anak Indonesia atau sering disingkat sebagai KPAI merupakan suatu lembaga yang bersifat independen, yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 77 tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia. KPAI terbentuk berdasarkan mandat yang diberikan oleh UU Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014. UU Perlindungan Anak disahkan dalam sidang paripurna DPR pada tanggal 20 Oktober 2002, dan setahun kemudian, Presiden menerbitkan Keppres mengenai KPAI. Diperlukan waktu sekitar 8 (delapan) bulan untuk memilih dan mengangkat anggota komisi KPAI seperti yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Landasan hukum dari berdirinya KPAI diatur dalam beberapa pengaturan perundang-undangan, antara lain :

- a. Pasal 27 dan Pasal 28 UUD NRI Thn 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak;
- c. Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 Tentang Ratifikasi Konvensi Hak Anak Perserikatan Bangsa-Bangsa;
- d. Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia; dan
- e. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

Pembentukan KPAI yang ada di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari pembentukan lembaga mandiri (*state auxiliaries institutuons*).<sup>51</sup> Eksistensi KPAI adalah bukan lembaga negara yang dasar pembentukannya diatur dalam UUD NRI Thn 1945, tetapi hanya diatur dalam undang-undang dan keputusan presiden. Fungsi KPAI sebagai suatu lembaga negara independen dalam menjalankan penegakan hak asasi manusia terhadap anak sesuai amanat konstitusi tercermin dari 9 (sembilan) bidang pokok, yaitu Bidang Sosial dan Anak dalam Situasi Darurat, Bidang Keluarga dan Pengasuhan, Bidang Hak Sipil dan Partisipasi, Bidang Agama dan Budaya, Bidang Pendidikan, Bidang Kesehatan dan Napza,

---

<sup>51</sup> Laurensius Arliman Simbolon, *Op.Cit.*, halaman 111.

Bidang Pornografi dan *cyber crime*, Bidang Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH) dan Bidang *Trafficking* dan Eksploitasi.<sup>52</sup>

### **B. Peran KPAI Dalam Menjamin Perlindungan Anak**

Terbentuknya KPAI menjadi harapan agar perlindungan terhadap anak di Indonesia dapat terwujud karena anak akan menjadi generasi penerus bangsa yang andal kelak. KPAI dalam melaksanakan penyelenggaraan pemenuhan hak-hak anak haruslah mengacu kepada Konvensi Hak-Hak Anak PBB. Secara garis besar, terdapat dua kelompok pembagian ruang lingkup kewenangan KPAI dalam rangka melindungi anak-anak Indonesia. Yang pertama ialah dalam hal pemenuhan hak. Pemenuhan hak yang dimaksud ialah dalam hak atas kesehatan, pendidikan, dan juga agama, hak untuk mendapatkan jaminan sosial serta hak sipil. Kedua ialah terkait dengan perlindungan khusus, bisa saja seperti perlindungan anak dari kekerasan dan diskriminasi di sekolah, keluarga maupun di lingkungan masyarakat, perlindungan khusus bagi anak yang berhadapan dengan hukum (ABH), perlindungan khusus bagi anak minoritas, korban *human trafficking*, korban penyalahgunaan napza, korban bencana alam, korban konflik sosial serta anak dengan disabilitas.

Akan tetapi, jika kita berkaca dalam kehidupan sehari-hari, masih banyak orang yang melakukan pelanggaran hak terhadap anak-anak yang mengakibatkan timbulnya luka fisik, maupun psikis. Sangat disayangkan, bahkan tak jarang yang menjadi pelaku dari kekerasan tersebut adalah keluarga si anak itu sendiri, tidak

---

<sup>52</sup> Laurensius Arliman S. "Peran Komisi Perlindungan Anak Indonesia untuk Mewujudkan Perlindungan Anak". Jurnal Hukum Respublica, Volume 17, Nomor 2, 2018, halaman 207.

sedikit juga anak yang kehilangan nyawanya dikarenakan ulah dari orang tua mereka.

Fungsi KP2PA berbeda. Fungsi KP2PA ialah membuat suatu kebijakan dalam ranah eksekutif yang menyinkronkan berbagai aspek perlindungan anak yang dijalankan oleh seluruh perangkat pemerintah baik itu pada tingkat pusat maupun daerah.<sup>53</sup> KP2PA memiliki perangkat pemantauan serta evaluasi sendiri, termasuk dalam menjatuhkan sanksi internal dan memberikan penghargaan. Hal ini menggambarkan adanya sifat koordinatif dalam wilayah administratif dan dalam kerangka antar instansi pemerintahan. Berbeda dengan KPAI, dimana yang dilakukan KPAI berada di luar ranah penyelenggara negara dalam arti eksekutif.<sup>54</sup> KPAI adalah lembaga negara dengan sifat independennya menyebabkan KPAI tidak berada dalam wilayah koordinasi internal. KPAI bisa memberikan teguran, publikasi, rekomendasi, dan lain-lain yang dianggap perlu untuk seluruh penyelenggara negara, akan tetapi KPAI tidak dapat menjatuhkan sanksi internal atau administratif.<sup>55</sup>

Dua kategori besar permasalahan anak di Indonesia ini pada dasarnya menjadi mandat KPAI untuk melangkah sesuai dengan tugas dan fungsinya. Namun KPAI sendiri menyadari bahwa masih sulit untuk melakukan pengawasan terhadap persoalan perlindungan anak dikarenakan tidak adanya dukungan struktural KPAI di daerah, sehingga dalam pengimplementasiannya masih belum secara maksimal. Dengan kapasitas tersebut, KPAI berusaha fokus pada persoalan

---

<sup>53</sup> Andreas Ristanto Chang, *Jurnal Skripsi Realisasi Peran Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dalam Menangani Anak yang Menjadi Pelaku Tindak Pidana Penganiayaan*, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2015, halaman 8.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

perlindungan anak yang merupakan pelanggaran hak anak yang berat, berskala massif atau berdampak luas, dengan kompleksitas yang tinggi, serta masalah-masalah yang menyangkut pelanggaran hak anak oleh negara atau penyelenggara negara.

Peran KPAI dalam proses peradilan anak lebih kepada pemantauan terhadap jalannya perlindungan kepada anak sebagai pelaku tindak kejahatan dan juga anak sebagai korban dalam suatu tindak pidana. Dapat disimpulkan sebagai anak berhadapan dengan hukum. Pemantauan ini bersifat menyeluruh kepada berbagai instansi terkait yang berhubungan langsung dengan perlindungan anak dalam proses peradilan anak, khususnya hal ini lebih ditujukan kepada pemerintah dan aparat penegak hukum, tentang sejauh mana UU Perlindungan Anak telah diterapkan dengan baik dalam proses peradilan anak.

Terkait dengan pengimplementasian penegakan perlindungan anak oleh KPAI, ditemukan suatu kasus kekerasan fisik terhadap anak yang terjadi pada bulan Februari 2018 di Kota Jakarta. Kejadian ini bermula dari seorang wanita paruh baya yang berumur 60 tahun berinisial CW diduga telah melakukan kekerasan fisik terhadap anak adopsinya, antara lain RW berumur 14 tahun, FA berumur 13 tahun, OW berumur 13 tahun, EW berumur 10 tahun dan EW berumur 8 tahun. Selain diduga melakukan kekerasan, CW juga diduga menelantarkan kelima anak adopsinya itu karena tak ada satupun anak yang disekolhkannya.<sup>56</sup> CW dan kelima anak adopsinya telah tinggal bersama selama 10 tahun dan selama kurun waktu tersebut mereka sering berpindah tempat tinggal

---

<sup>56</sup> TEMPO.CO, "*Ibu Sekap Anak, Pakai Warisan untuk Tinggal di Hotel 10 Tahun*", melalui <https://metro.tempo.co/read/1069933/ibu-sekap-anak-pakai-warisan-untuk-tinggal-di-hotel-10-tahun/full&view=ok>, diakses pada tanggal 15 September 2022, pukul 21:25.

di beberapa hotel mewah di Jakarta, mulai dari Twin Plaza Hotel di Slipi Palmerah Jakarta Barat, lalu ke Hotel Peninsula dan yang terakhir Hotel Le Meridien di Jakarta Pusat. Tindakan kekerasan yang diduga akhirnya diketahui ketika FA melarikan diri, dan bertemu dengan Y yang merupakan pengasuh yang pernah bekerja dengan CW, lalu FA meminta kepada Y agar dapat sekolah di sekolah normal pada umumnya. Y meminta kerabatnya R untuk mendaftarkan FA namun ditolak dikarenakan tidak adanya akta kelahiran, dikarenakan kemungkinan akta kelahiran FA masih ada pada CW. R meminta Y untuk meminta akta kelahiran FA kepada CA namun Y tidak berani dikarenakan CW memiliki sifat temperamental. Selain akta lahir, R juga ingin meminta surat keterangan adopsi yang dilakukan oleh CW karena belakangan diketahui bahwa ada kemungkinan adopsi yang dilakukan oleh CW tidak sah. R melaporkan hal ini kepada pihak Lembaga Perlindungan Anak Indonesia (LPAI) dengan harapan dapat menekan CW untuk memberikan akta kelahiran dan surat keterangan adopsi tersebut sehingga FA dapat bersekolah. Pihak LPAI yang telah meminta keterangan dari FA mendapatkan fakta bahwa CW sering kali memberikan perlakuan kasar kepada FA. FA yang diketahui memiliki penyakit kronis juga sering mendapatkan perlakuan diskriminatif oleh CW. Yang paling fatal juga ialah FA pernah disekap di kamar hotel ketika CW dan anak-anak yang lain pergi berlibur ke luar negeri. LPAI yang mendapatkan laporan dari R dan mendapatkan sejumlah keterangan dari FA melaporkan kasus ini kepada penyidik Polres Metro Jakarta Pusat. Polres Metro Jakarta Pusat langsung mengamankan CW serta keempat anak lainnya.

KPAI mengetahui mengenai kejadian tersebut. Dalam hal ini, tindakan yang pertama diambil oleh KPAI ialah tentunya mengamankan anak-anak tersebut. KPAI juga turut mengawasi kasus tersebut.

KPAI memiliki fungsi pengawasan, hal ini ditegaskan dalam salah satu tugas KPAI yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan hak anak. KPAI menganggap bahwa terdapat beberapa tindakan dari CW yang dinilai tidak layak untuk diberikan hak asuhnya kembali. Sebagai contoh, CW meninggalkan anak-anak asuhnya di dalam kamar hotel lalu menguncinya. Hal ini menunjukkan tindakan dari CW mengandung unsur penelantaran dalam pengasuhan anak. Kelima anak asuhnyapun tidak ada yang disekolahkan. KPAI meminta CW untuk menunjukkan surat keterangan adopsi atas kelima anak asuhnya tersebut, tetapi CW tidak dapat menunjukkan surat keterangan tersebut sehingga KPAI menganggap tidak menutup kemungkinan bahwa adopsi yang dilakukan oleh CW adalah tindakan ilegal. KPAI dalam hal ini meminta bantuan kepada Kementerian Sosial untuk mencari tahu keberadaan orang tua kelima anak tersebut. KPAI juga terus mengawal proses hukum juga proses lanjutannya sampai dengan selesai.<sup>57</sup>

KPAI sendiri menyadari bahwa tindakan CW melanggar hak-hak anak dimana anak berusia 8 (delapan) sampai dengan 14 (empat belas) tahun masih membutuhkan tempat dan ruang untuk bermain. Namun jika hanya tinggal di dalam hotel terus menerus, maka hanya ada kamar, ruang hotel beserta

---

<sup>57</sup> Setyo Adi Nugroho, "KPAI Sebut CW Pernah Kembali Ajukan Hak Adopsi Kelima Anak.", melalui <https://megapolitan.kompas.com/read/2018/03/14/15113051/kpai-sebut-cw-pernahkembali-ajukanhak-adopsi-kelima-anak>, diakses tanggal 15 September 2022, pukul 21:40.

barangbarang, sehingga KPAI menganggap CW melanggar hak-hak anak.<sup>58</sup> CW juga tidak menyekolahkan kelima anak asuhnya di sekolah formal karena pernah terjadi bom di daerah Menteng, Jakarta Pusat. Hal itu menyebabkan CW takut hal tersebut terulang dan berakibat pada kelima anaknya. CW juga mengaku bahwa anak asuhnya dulu sempat bersekolah. Pengakuan dari CW tersebut dianggap tidak masuk akal oleh KPAI, dan menilai CW melakukan pelanggaran terhadap hal anak untuk mendapat pengasuhan, pemeliharaan, pendidikan dan perlindungan untuk proses tumbuh kembang sesuai dengan kemampuan, bakat dan minat anak. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 14 UU Perlindungan Anak. KPAI juga meminta keterangan kelima anak adopsi tersebut. Dua dari kelima anak tersebut ingin Kembali kepada CW, karena merasa nyaman diasuh dan dirawat oleh CW. Kedua anak tersebut merupakan anak yang telah diasuh oleh CW sejak mereka bayi, sehingga terdapat kemungkinan adanya ikatan batin yang muncul diantara mereka. Berbanding terbalik dengan ketiga anak lainnya, mereka mengaku selalu tidur di kamar mandi hotel dengan koran yang dijadikan alas untuk tidur.

Perlindungan anak termasuk juga perlindungan terhadap kekerasan dan diskriminasi. Pengertian kekerasan berdasarkan Pasal 1 angka 15a UU Perlindungan Anak ialah setiap perbuatan terhadap anak yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, psikis, seksual, dan/atau penelantaran, termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum. Berdasarkan pasal tersebut, KPAI memiliki landasan yuridis untuk ikut serta dalam melakukan pengawasan hingga bekerja

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

sama dengan lembaga-lembaga lain untuk menuntaskan kasus adanya dugaan pelanggaran hak anak. Namun dalam melaksanakan tugasnya, KPAI tidak memiliki kewenangan untuk memberikan pendampingan hukum bagi anak ketika berhadapan dengan hukum. Pendampingan hukum dilakukan untuk menjamin dan memenuhi hak bagi masyarakat penerima hukum untuk mendapatkan akses keadilan, dalam hal ini, ialah bagi anak. Namun, KPAI dapat merujuk Lembaga Bantuan Hukum (LBH) maupun Organisasi Bantuan Hukum (OBH) yang telah terakreditasi oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (BPHN Kemenkumham) maupun lembaga lain yang telah terikat dalam MoU dengan KPAI.

Dalam kasus CW dan kelima anak angkatnya, KPAI bekerja sama (bermitra) dengan Kementerian Sosial untuk mencari orang tua kandung dari kelima anak tersebut, agar apabila putusan pengadilan menyatakan anak-anak tersebut diasuh kembali oleh keluarga kandungnya atau keluarga mereka sampai derajat ketiga, maka anak-anak tersebut dikembalikan kepada keluarganya. Namun apabila pihak keluarga tidak menyanggupi hal tersebut, KPAI beserta lembaga-lembaga terkait mencari pengasuhan secara alternatif atau bisa diasuh di panti yang terdapat di Kementerian Sosial, dan bisa juga upaya pengangkatan anak bagi pihak-pihak yang ingin mengasuh serta merawat anak tersebut. Terkait dengan hukuman, hukuman bagi pelaku tindak pidana penganiayaan juga diatur dalam UU Perlindungan Anak. Jika dikaitkan dengan budaya hukum di Indonesia, dimana sebelum membawa persoalan ke ranah hukum, ada baiknya jika dibicarakan secara kekeluargaan terlebih dahulu, prioritas hukuman atau sanksi

pidana merupakan upaya terakhir. Ancaman hukuman setinggi apapun dapat dituntut jika pelaku tindak pidana terhadap anak tersebut adalah keluarga inti, tidak ada pengurangan vonis hukuman hanya karena ada hubungan darah. KPAI menilai bahwa tindakan kekerasan atau penganiayaan seperti yang dilakukan CW terhadap anak-anak angkatnya terjadi setiap tahunnya. Bahkan kasus lainnya terjadi di Jakarta Barat, seorang Ibu menyemprotkan *baygon* kepada anaknya sampai meninggal dunia.<sup>59</sup> Kekerasan atau penganiayaan terhadap anak di Indonesia masih sulit terungkap dikarenakan Indonesia memiliki 83 (delapan puluh tiga) juta anak dan keluarga yang rentan melakukan kekerasan.<sup>60</sup>

Lembaga yang bergerak di bidang perlindungan anak seperti KPAI maupun lembaga lainnya tidak akan mengetahui adanya kekerasan di dalam rumah tangga apabila tidak adanya pengaduan ataupun laporan yang diterima. KPAI dalam menangani kasus-kasus pelanggaran hak anak atau tindak pidana penganiayaan anak cenderung bertugas sebagai lembaga pengawas yang memberikan masukan bagi pihak-pihak yang terlibat. Sebagai contoh, jika adanya suatu kekerasan terhadap anak, maka KPAI akan melakukan pengawasan dengan cara meminta keterangan dari institusi terdekat yang ada di sekitar masyarakat tersebut, contohnya kepada RT/RW, lalu berkoordinasi dengan pemerintah daerah ataupun pekerja sosial untuk mencari tahu kebenaran dari dugaan adanya kekerasan terhadap anak. Hal ini memberikan gambaran bahwa KPAI bukanlah suatu lembaga yang memberikan pendampingan, membuat berbagai program

---

<sup>59</sup> Sheryl Livinus. “Peranan Komisi Perlindungan Anak Indonesia dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Anak Korban Tindak Pidana Penganiayaan (Studi Kasus: Penganiayaan Anak Adopsi Hotel Le Meridien Jakarta Pusat Oleh CW)”, Jurnal Hukum Adigama, Volume 1, Nomor 1, 2018, halaman 17.

<sup>60</sup> *Ibid.*

pengecehan ataupun sosialisasi ke masyarakat. KPAI hanya sebagai lembaga pengawas, yaitu mengawasi lembaga-lembaga lainnya yang memiliki fungsi dan tugas untuk menegakkan perlindungan anak.

Pengimplementasian tugas daripada KPAI yang ditegaskan dalam Pasal 3 Perpres No. 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia tercermin dalam proses penanganan kasus penganiayaan dan penelantaran anak yang dilakukan oleh CW terhadap lima anak angkatnya. Mulai dari menerima laporan, ketika KPAI mendengar berita tersebut, KPAI memutuskan untuk turun langsung memantau kasus tersebut. Mengumpulkan data dan informasi. KPAI langsung menginterogasi CW dan melakukan tanya jawab dengan kelima anak angkat mereka. Melakukan pengasawan, yaitu mengamankan kelima anak angkat tersebut. Memberikan laporan kepada pihak berwajib serta melakukan kerja sama dengan lembaga-lembaga terkait dengan perlindungan anak, salah satunya ialah bekerja sama dengan Kementerian Sosial.

KPAI didesak untuk menunjukkan eksistensinya sebagai lembaga pemerintah yang bertugas memberikan advokasi kepada anak-anak, namun selama ini setelah diberlakukannya UU Perlindungan Anak tahun 2002, KPAI nyaris tidak dikenal oleh masyarakat dan kurang menunjukkan kinerjanya dengan baik. Masyarakat sering kali beranggapan bahwa jika suatu persoalan berhubungan dengan anak-anak, maka Komisi Nasional Perlindungan Anak (KOMNAS PA) yang bekerja, padahal terdapat suatu lembaga negara yang bersifat independen, yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan amanat UU Perlindungan Anak, yaitu KPAI.

Peran KPAI dalam mengupayakan penegakan perlindungan anak di Indonesia hanyalah sebatas sebagai suatu lembaga pengawas. KPAI hanya akan bertindak apabila adanya pengaduan ataupun laporan dari masyarakat maupun lembaga-lembaga perlindungan anak yang ada di masyarakat. KPAI tidak dapat menggantikan fungsi advokasi karena dalam prakteknya telah dijalankan oleh lembaga-lembaga kemasyarakatan dan non-pemerintah. KPAI memiliki kewenangan untuk memberikan penanganan sementara dan meminta bantuan kepada instansi ataupun lembaga lain untuk menjalankan fungsinya dalam menangani suatu masalah anak. Seperti contoh pada kasus CW, KPAI ikut bertindak dengan cara mengamankan kelima anak angkat tersebut, dengan tujuan agar anak-anak angkat tersebut aman.

### **C. Kedudukan KPAI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

#### **1. Kedudukan KPAI Sebelum Perubahan Undang-Undang Perlindungan Anak**

##### **a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak**

Pasal 74 dalam UU Perlindungan Anak sebelum perubahan menjelaskan bahwa dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang bersifat independen. Pasal 75 menegaskan bahwa KPAI sebagai sebuah lembaga negara independen, maka dijelaskan bahwa keanggotaan KPAI terdiri dari:

- 1) Keanggotaan KPAI terdiri dari 1 (satu) orang ketua, 2 (dua) orang wakil ketua, 1 (satu) orang sekretaris dan 5 (lima) orang anggota;

- 2) Keanggotaan Komisi sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) terdiri dari unsur pemerintah, tokoh agama, tokoh masyarakat, organisasi sosial, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha dan kelompok masyarakat yang peduli terhadap perlindungan anak;
- 3) Keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 (satu) dan ayat 2 (dua) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR RI, untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun, dan dapat diangkat Kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan;
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kelengkapan organisasi, mekanisme kerja dan pembiayaan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Pada UU Perlindungan Anak sebelum perubahan juga dijelaskan bahwa KPAI bertugas : a) melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat, melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak; dan b) memberikan laporan, saran, masukan dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak.

**b. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia**

Pasal 1 menyatakan bahwa dalam Keppres ini yang dimaksud dengan Komisi Perlindungan Anak Indonesia adalah lembaga negara yang bersifat independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002

Tentang Perlindungan Anak dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak. Pasal 2 selanjutnya menyatakan bahwa Komisi Perlindungan Anak Indonesia berkedudukan di Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 3 Keppres ini menyatakan bahwa KPAI mempunyai tugas diantaranya: a) melakukan sosialisasi seluruh ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan penelaahan, pemantauan, evaluasi, dan pengawasan, memberikan laporan, saran, masukan dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak. Perihal keanggotaan KPAI dijelaskan pada Pasal 4 sampai dengan Pasal 6 yang menyatakan :

- 1) Susunan keanggotaan KPAI terdiri dari satu orang Ketua, dua orang Wakil Ketua, satu orang Sekretaris serta lima orang Anggota.
- 2) Keanggotaan KPAI terdiri dari unsur : a) pemerintah; b) tokoh agama; c) tokoh masyarakat; d) organisasi sosial; e) organisasi kemasyarakatan; f) organisasi profesi; g) lembaga swadaya masyarakat; h) dunia usaha; dan i) kelompok masyarakat yang peduli terhadap perlindungan anak; dan
- 3) Pengisian jabatan dalam susunan keanggotaan KPAI sebagaimana dimaksud sebelumnya dipilih dan dilaksanakan sendiri oleh para anggota KPAI, dan ketentuan mengenai tata cara pengisian jabatan diatur dalam Peraturan Tata Tertib KPAI.

Keppres ini juga menjelaskan mengenai kesekretariatan, dimana dalam melaksanakan tugasnya, KPAI dibantu oleh Sekretariat yang dipimpin oleh

Kepala Sekretariat, yang dalam melaksanakan tugasnya secara fungsional bertanggungjawab kepada KPAI. Sekretariat dilaksanakan oleh satu unit kerja yang berada di lingkungan Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, yang ditetapkan oleh Menteri Pemberdayaan Perempuan setelah mendapat persetujuan dari Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Sekretariat KPAI bertanggungjawab kepada Komisi Perlindungan Anak Indonesia dan mempunyai tugas melaksanakan pelayanan administratif untuk mendukung kelancaran tugas Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

Tugas dan fungsi Sekretariat KPAI:

- 1) Penyusunan rencana program anggaran dan pengelolaan keuangan;
- 2) Penyusunan data dan pelaporan di lingkungan KPAI;
- 3) Pelaksanaan kehumasan, keprotokolan, ketatausahaan, kerumahtanggaan dan kepegawaian;
- 4) Pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh KPAI.

Keppres ini juga menegaskan dalam Pasal 9, apabila dipandang perlu dalam menunjang pelaksanaan tugasnya, KPAI dapat membentuk Perwakilan di Daerah. Pasal 10 dan Pasal 11 Keppres ini juga menjelaskan perihal Keanggotaan dan Pemberhentian Komisioner KPAI. Pasal 10 menyatakan Keanggotaan KPAI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR RI. Pasal 11 menyatakan bahwa Keanggotaan KPAI diangkat untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat Kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Pasal 12 menegaskan keanggotaan KPAI diusulkan kepada Presiden dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Menteri Sosial. Kedua Menteri tersebut

dalam memilih keanggotaan KPAI dibantu oleh Tim Seleksi. Jumlah calon keanggotaan KPAI yang diusulkan adalah sebanyak 18 (delapan belas) orang.

Pasal 14 menegaskan pengaturan mengenai pemberhentian KPAI. Pemberhentian keanggotaan KPAI sebelum berakhirnya masa jabatan yang telah ditentukan diatas diatur secara khusus dalam suatu Peraturan Tata Tertib Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

Mekanisme kerja KPAI sebagai lembaga negara independen dijelaskan dalam ketentuan Pasal 15 sampai dengan Pasal 18 Keppres ini, yang menyatakan :

- 1) Pasal 15 ayat (1) : Pelaksanaan tugas KPAI dilakukan dengan mengutamakan musyawarah untuk mufakat;
- 2) Pasal 15 ayat (2) : Laporan, saran, masukan dan pertimbangan kepada Presiden disampaikan atas dasar kesepakatan anggota KPAI;
- 3) Pasal 16 : Apabila dipandang perlu, KPAI dapat melakukan kerja sama dengan instansi Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, organisasi masyarakat, para ahli, dan pihak-pihak lain yang dipandang perlu;
- 4) Pasal 17 : Mekanisme kerja KPAI didasarkan pada prinsip pemberdayaan, kemitraan, akuntabilitas, kredibilitas, efektivitas dan efisiensi; dan
- 5) Pasal 18 : Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme kerja KPAI diatur dalam Peraturan Tata Tertib KPAI.
- 6) Pasal 19 dalam Keppres ini juga menegaskan mengenai pembiayaan, yaitu segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas KPAI dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

## **2. Kedudukan KPAI Setelah Perubahan Undang-Undang Perlindungan Anak**

### **a. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak**

Pasca perubahan UU Perlindungan Anak, terdapat perubahan kedudukan KPAI sebagai komisi negara independen yang melindungi hak anak, diantaranya:

- 1) Ketentuan Pasal 74 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: yaitu ayat (1) menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan efektivitas pengawasan penyelenggaraan pemenuhan Hak Anak, dengan Undang-Undang ini dibentuk KPAI yang bersifat independen. Ayat (2) menyatakan bahwa dalam hal diperlukan, Pemerintah Daerah dapat membentuk Komisi Perlindungan Anak Daerah (KPAD) atau lembaga lainnya yang sejenis untuk mendukung pengawasan penyelenggaraan Perlindungan Anak di daerah;
- 2) Ketentuan Pasal 75 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut : yaitu ayat (1) menyatakan bahwa Keanggotaan KPAI terdiri atas 1 (satu) orang Ketua, 1 (satu) orang Wakil Ketua, dan 7 (tujuh) orang anggota. Ayat (2) menyatakan bahwa Keanggotaan KPAI sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas unsur Pemerintah, tokoh agama, tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, dan kelompok masyarakat yang peduli terhadap Perlindungan Anak. Ayat (3) menyatakan Keanggotaan KPAI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR RI, untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Ayat (4) menyatakan ketentuan lebih lanjut

mengenai kelengkapan organisasi, mekanisme kerja dan pembiayaan diatur dengan Peraturan Presiden.

- 3) Ketentuan Pasal 76 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: KPAI bertugas :
- a) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan Hak Anak; b) memberikan masukan dan usulan dalam perumusan kebijakan tentang penyelenggaraan Perlindungan Anak; c) mengumpulkan data dan informasi mengenai Perlindungan Anak; d) menerima dan melakukan penelaahan atas pengaduan Masyarakat mengenai pelanggaran Hak Anak; e) melakukan mediasi atas sengketa pelanggaran Hak Anak; f) melakukan kerja sama dengan lembaga yang dibentuk Masyarakat di bidang Perlindungan Anak; dan g) memberikan laporan kepada pihak berwajib tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang-undang ini.

**b. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia**

Seiring diundangkannya UU Perlindungan Anak perubahan pada tahun 2014, lahirlah Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksana yang menyesuaikan dengan aturan tersebut, terdapat beberapa perubahan kedudukan KPAI sebagai komisi negara independen yang melindungi hak anak di Indonesia. Adapun perubahan kedudukan dan tugas KPAI terdapat dalam :

- 1) Pasal 2 ayat (1) : KPAI berkedudukan di Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ayat (2) : KPAI bertanggung jawab kepada Presiden; dan
- 2) Pasal 3 : KPAI mempunyai tugas a) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan hak anak; b) memberikan masukan

dan usulan dalam perumusan kebijakan tentang penyelenggaraan perlindungan anak; c) mengumpulkan data dan informasi mengenai perlindungan anak; d) menerima dan melakukan penelaahan atas pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran hak anak; e) melakukan mediasi atas sengketa pelanggaran hak anak; f) melakukan kerja sama dengan lembaga yang dibentuk masyarakat di bidang perlindungan anak; dan g) memberikan laporan kepada pihak berwajib tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang tentang Perlindungan Anak.

Berdasarkan Pasal 7 Perpres ini, KPAI dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Sekretariat KPAI yang dipimpin oleh Kepala Sekretariat. Sekretariat bertugas untuk memberikan dukungan teknis dan administrator kepada KPAI. Kedudukan Sekretariat KPAI yang sebelumnya bertanggung jawab kepada KPAI, kini bertanggung jawab kepada Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Selanjutnya dalam Pasal 8 ditegaskan untuk kelancaran pelaksanaan tugas, Ketua KPAI dapat membentuk suatu kelompok kerja, yang dapat berasal dari pemerintah, akademisi dan masyarakat. Kelompok kerja tersebut dikoordinasikan dan di fasilitasi oleh Sekretariat KPAI dalam melaksanakan tugasnya.

Kelengkapan organisasi KPAI juga dalam Perpres ini. Jumlah keanggotaan KPAI dalam Perpres ini sama jumlahnya dengan jumlah yang telah ditentukan dalam Pasal 75 UU Perlindungan Anak setelah perubahan, hanya saja dalam Perpres ini pemaparan mengenai pemilihan Ketua serta Wakil Ketua dijelaskan secara sistematis. Mengenai syarat sah untuk dapat diangkat menjadi anggota

KPAI juga dijelaskan secara rinci dalam Perpres ini. Dalam Pasal 16 Perpres ini disebutkan bahwa Pemilihan calon anggota KPAI dilakukan secara transparan, profesional, dan akuntabel dengan mempertimbangkan masukan dari masyarakat terkait dengan kelayakan calon KPAI.

Berdasarkan Pasal 22 dan Pasal 23, Kelengkapan organisasi KPAI diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena: a) meninggal dunia; b) permintaan sendiri; c) sakit jasmani atau rohani terus menerus; atau d) berakhir masa jabatannya. Sedangkan apabila: a) dijatuhi pidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; atau b) melanggar kode etik KPAI, akan diberhentikan tidak dengan hormat. KPAI memiliki Dewan Etik yang dibentuk oleh KPAI. Pasal 24 Perpres ini menyatakan bahwa Pemberhentian tidak dengan hormat anggota KPAI, yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan Dewan Etik KPAI.

Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian anggota KPAI diatur dalam BAB IV Perpres No. 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia. Anggota KPAI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dalam hal seleksi penerimaan calon anggota KPAI, Pasal 14 Perpres ini menegaskan bahwa Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak membentuk suatu Panitia Seleksi atas usulan daripada Ketua KPAI. Adapun Panitia Seleksi terdiri dari unsur pemerintah berjumlah satu orang, unsur akademisi berjumlah satu orang, unsur praktisi perlindungan anak berjumlah dua orang, dan tokoh

masyarakat atau tokoh agama berjumlah tiga orang.<sup>61</sup> Panitia Seleksi tersebut paling lama dibentuk enam bulan sebelum berakhirnya masa jabatan keanggotaan KPAI. Mengenai tata cara pelaksanaan seleksi dan pemilihan calon anggota KPAI diatur sendiri oleh Panitia Seleksi.<sup>62</sup> Panitia Seleksi kemudian menyampaikan nama-nama calon anggota KPAI sebanyak dua kali jumlah anggota KPAI yang dibutuhkan untuk dipilih kepada Menteri, selanjutnya Menteri akan menyampaikan nama-nama tersebut kepada Presiden paling lambat tiga bulan sebelum berakhirnya masa jabatan anggota KPAI.<sup>63</sup> Selanjutnya, Presiden menyampaikan nama-nama tersebut kepada DPR untuk dipertimbangkan, dan kemudian Presiden akan menetapkan Sembilan anggota KPAI melalui suatu Keputusan Presiden.<sup>64</sup>

Dengan diberlakukannya Perpres Nomor 61 Tahun 2016 Tentang KPAI ini, maka Keppres Nomor 77 Tahun 2003 Tentang KPAI dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Pasal 37 Perpres Nomor 61 Tahun 2016 Tentang KPAI. Terdapat beberapa perubahan mengenai KPAI jika ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Perlindungan Anak Nomor 77 Tahun 2003 Tentang KPAI dan Perpres Nomor 61 Tahun 2016.

Kedudukan KPAI sejajar dengan komisi-komisi negara lainnya, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Nasional Anti

---

<sup>61</sup> Pasal 14 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia

<sup>62</sup> Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia

<sup>63</sup> Pasal 17 Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia

<sup>64</sup> Pasal 18 Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia

Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Kepolisian Nasional (KOMNASPOL), Komisi Kejaksaan, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), dan lain-lain. KPAI dan Komnas HAM sama-sama sebagai lembaga yang dibentuk oleh pemerintah dimana undang-undang menjadi landasan yuridis berdirinya lembaga tersebut sehingga dapat dikatakan bahwa kedua lembaga ini merupakan lembaga negara independen yang setara. Keduanya bekerja di dalam ranah perlindungan hak-hak asasi manusia, sama juga seperti Komnas Perempuan. Pertanggungjawaban KPAI termuat secara tegas dalam Pasal 2 ayat (2) Perpres No. 61 Tahun 2016 Tentang KPAI adalah kepada Presiden, hal ini menyimpulkan bahwa KPAI dibentuk untuk mendukung kinerja dari pemerintah untuk meminimalisir angka pelanggaran hak terhadap anak. Perubahan UU Perlindungan Anak juga memberi dampak dibentuknya Komisi Perlindungan Anak Daerah (KPAD). Maraknya pelanggaran anak di daerah dan terbatasnya jangkauan KPAI untuk mengcover pengawasan penyelenggaraan Perlindungan Anak di seluruh Indonesia, semakin menegaskan bahwa kehadiran Komisi Perlindungan Anak Daerah (KPAD) sangat mendesak.

Keberadaan KPAD selanjutnya diharapkan dapat menjadi kepanjangan tangan KPAI dalam tugasnya melakukan peningkatan efektifitas pengawasan penyelenggaraan Perlindungan Anak di seluruh daerah di Indonesia. Hal ini memberi penegasan bahwa KPAI sebagai lembaga negara independen telah melangkah lebih jauh untuk melindungi anak di setiap daerah di Indonesia. *Legal standing* KPAD diatur dalam :

- 1) Pasal 74 ayat (2) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak telah mengatur mengenai pembentukan Komisi Perlindungan Anak Daerah, bahwa: “Dalam hal diperlukan, Pemerintah Daerah dapat membentuk Komisi Perlindungan Anak Daerah atau lembaga lainnya yang sejenis untuk mendukung pengawasan penyelenggaraan Perlindungan Anak di daerah”.
- 2) Pembentukan kelembagaan KPAD juga diatur lebih rinci dalam Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia dalam Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 33. Pasal-pasal tersebut berisi sebagai berikut:

Pasal 26

- a) “Dalam hal diperlukan, Pemerintah Daerah dapat membentuk KPAD atau lembaga lainnya yang sejenis untuk mendukung pengawasan penyelenggaraan Perlindungan Anak di daerah”.
- b) “Pembentukan KPAD atau lembaga lainnya yang sejenis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berkoordinasi dengan KPAI”.

Pasal 27

- a) “KPAD tingkat Provinsi ditetapkan oleh Gubernur”.
- b) “KPAD tingkat Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota”.
- c) “Dalam melaksanakan tugasnya, KPAD tingkat Provinsi dan kabupaten/kota berkoordinasi dengan KPAI”.

Pasal 28

- a) “KPAD atau lembaga lainnya yang sejenis dapat meminta bimbingan dan konsultasi kepada KPAI tentang penyelenggaraan pengawasan Perlindungan Anak”.
- b) “Pemberian bimbingan dan konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, kualitas dan pengendalian”.

#### Pasal 33

- a) “Pembiayaan yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas KPAI dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”.
- b) “Pembiayaan yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas KPAD dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

Hadirnya KPAD memberikan dampak terhadap pembiayaan dan hak keuangan. Hal ini dikarenakan segala pembiayaan yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas KPAD tersebut dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah seperti yang telah ditegaskan di dalam Pasal 33 ayat (2) Perpres ini. Berbeda dengan KPAI, dimana dalam pelaksanaan tugasnya, pembiayaan tersebut dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sampai saat ini, jumlah KPAD masih sedikit dan masih sangat jauh dari yang diharapkan untuk dapat membantu peningkatan efektifitas pengawasan penyelenggaraan Perlindungan Anak. Jumlah KPAD pada tingkat provinsi baru ada di 5 (lima) daerah, yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Bangka Belitung, Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bali dan Provinsi Kalimantan Barat. Sementara, di tingkat Kabupaten/Kota hingga hari ini baru berjumlah 29 (dua puluh sembilan) dari 528

(lima ratus dua puluh delapan) Kabupaten/Kota. Melihat masih minimnya jumlah KPAD tersebut serta kepentingan dan kebutuhan adanya KPAD, maka perlu dilakukan upaya percepatan pembentukan KPAD.

Semua KPAD maupun lembaga-lembaga lain yang bergerak dalam bidang penegakan dan perlindungan hak terhadap anak yang telah dibentuk oleh pemerintah daerah sebelum ditetapkan Peraturan Presiden ini, harus tetap berkoordinasi dengan KPAI dalam menjalankan tugasnya. Jika merujuk kepada tugas pokok dan fungsi daripada KPAD, berbeda dengan lembaga-lembaga lain yang sudah ada di daerah seperti Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) maupun Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang sudah ada.<sup>100</sup> Menurut Hartati (2013) dan Rafikah (2017), P2TP2A memiliki tugas pokok fungsi sebagai yang pertama sebagai pusat informasi, lalu sebagai pusat pelayanan dan yang ketiga sebagai pusat pemberdayaan.<sup>65</sup>

P2TPA diharapkan dapat memberikan informasi kepada perempuan dan anak tentang segala aspek diantaranya kesehatan, ekonomi, hukum dan politik, kekerasan terhadap perempuan dan anak, pelatihan maupun kursus yang berkaitan dengan perempuan dan anak.<sup>66</sup> Pelayanan yang diberikan oleh P2TPA ialah seperti pelayanan pengaduan, pelayanan kesehatan, pelayanan rehabilitasi, pelayanan bantuan hukum, serta pelayanan reintegrasi sosial. Sedangkan pemberdayaan yang dimaksud ialah P2TPA sebagai wadah yang menyediakan kegiatan pemberdayaan terhadap perempuan dan anak melalui kursus dan

---

<sup>65</sup> Hallen Abu Bakar, dkk. "Pemetaan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TPA) Provinsi Sumatera Barat". *Kafa'ah Journal*, Volume 7, Nomor 1, halaman 108.

<sup>66</sup> *Ibid.*

pelatihan di berbagai bidang, contohnya di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan berbagai bidang lainnya.<sup>104</sup> Jika dibandingkan dengan KPAD, maka tugas pokok fungsi daripada P2T2A dan KPAD berbeda. KPAD memiliki tugas pokok fungsi yang sama dengan KPAI, karena KPAD seperti perpanjangan tangan KPAI di daerah, sedangkan P2TPA memiliki tugas pokok fungsi dalam hal preventif, kuatif dan rehabilitatif.

KPAI tidak memiliki kedudukan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional. KPAI dibentuk untuk mendukung kinerja pemerintah dalam bidang hak asasi manusia, khususnya perlindungan hak asasi anak, sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Hal ini dikarenakan KPAI bukanlah suatu lembaga negara yang dasar pembentukannya ialah UUD NRI Thn 1945. KPAI bukan institusi teknis yang menyelenggarakan perlindungan anak. KPAI memandang perlu dibentuknya Komisi Perlindungan Anak Daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagai upaya untuk mengawal dan mengawasi penyelenggaraan perlindungan anak di Daerah. KPAD diharapkan menjadi perwakilan daripada KPAI namun tidak dalam artian hierarkis-struktural, melainkan lebih bersifat koordinatif, konsultatif dan fungsional.

Dalam pasal 74 ayat (2) UU Perlindungan Anak, dinyatakan bahwa dalam hal diperlukan, Pemerintah Daerah dapat membentuk Komisi Perlindungan Anak Daerah atau lembaga lainnya yang sejenis, untuk mendukung pengawasan penyelenggaraan Perlindungan Anak di Daerah. Penggunaan kata “dapat” dalam pasal tersebut dianggap seolah-olah KPAD hanya sebagai pelengkap, bukan

sebagai kewajiban dari Pemerintah Daerah, dan hal ini bertentangan dengan Pasal 20 UU Perlindungan Anak yang menegaskan bahwa Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah, Masyarakat, Keluarga dan Orang Tua atau Wali berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan Perlindungan Anak.<sup>108</sup> Hal tersebut dianggap bahwa UU Perlindungan Anak memberikan dualisme akan kehadiran KPAD di daerah. *Judicial review* terhadap Pasal 74 ayat (2), yaitu pada penggunaan kata “dapat” dianggap keberadaan KPAI yang bersifat independen mengalami pelemahan organ strukturalnya dengan ketentuan tersebut yang menentukan pembentukan KPAD dihambat dengan syarat subjektif dan norma relatif serta tidak ada kepastian hukum berkeadilan yakni apabila pemerintah daerah membutuhkan.<sup>67</sup> Padahal kelembagaan KPAD bukan organ pemerintah daerah (OPD) dan tidak mengabdikan demi kebutuhan pemerintah daerah namun mengabdikan demi hak konstitusional anak. Sistem kelembagaan KPAI tidak memiliki kapasitas untuk menjangkau pengawasan hak-hak anak di seluruh wilayah Indonesia, dikarenakan Pemerintah Daerah tidak diwajibkan untuk membentuk suatu KPAD.<sup>68</sup> Hal ini juga dianggap bertentangan dengan Pasal 23 UU Perlindungan Anak yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah juga bertanggung jawab terhadap anak, dan Pemerintah Daerah juga mengawasi penyelenggaraan perlindungan anak.

Oleh karena itu norma pembatasan yang melekat pada pemerintah daerah melemahkan sistem organisasi KPAI karena pembentukan KPAD dibatasi jika sesuai demi kebutuhan pemerintah daerah, bukan manifestasi mandat konstitusi

---

<sup>67</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Siaran Pers : MK Akan Putus Uji Materi UU Perlindungan Anak*, Jakarta, 2020.

<sup>68</sup> *Ibid.*

Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Thn 1945.<sup>69</sup> Melalui Putusan MK Nomor 85/PUUXVII/2019 permohonan tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Dikarenakan sesuai dengan instruksi dari regulasi terkait menyebutkan bahwa pembentukan KPAD bukanlah suatu kewajiban bagi pemerintah daerah, maka dalam pengimplementasiannya, lembaga-lembaga yang dibentuk oleh masyarakatlah yang cenderung aktif dalam meningkatkan perlindungan anak di daerah.

Sebagai contohnya, KPAD Sumatera Utara yang dinyatakan tutup permanen pada tahun 2017 dikarenakan adanya permasalahan anggaran dari APBD. Hal tersebut tidak begitu dipermasalahkan karena kenyataannya, masih banyak lembaga-lembaga yang bergerak di bidang perlindungan anak, baik itu dari pemerintah dan non-pemerintah yang berpartisipasi menyelenggarakan perlindungan anak di daerah.

Dari pemaparan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa tidak ada pengaturan secara khusus mengenai lembaga negara independen di dalam konstitusi, melainkan perkembangan ketatanegaraanlah yang mendorong adanya reformasi di bidang kelembagaan negara yang mengakibatkan terbentuknya lembaga-lembaga negara baru diluar dari cabang kekuasaan *trias politica*. Beberapa ahli mengelompokkan lembaga negara independen termasuk ke dalam ruang lingkup cabang kekuasaan eksekutif, namun terdapat pula beberapa ahli yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan.

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

Dalam perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, konstitusi secara tidak langsung telah menunjukkan adanya lembaga negara yang menunjukkan kemandiriannya. Pembentukan suatu lembaga negara independen haruslah memiliki landasan pijak yang kuat dan jelas. Dengan demikian, keberadaannya dapat membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya serta bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya.<sup>70</sup> Lembaga negara independen pada umumnya lahir atas *beleid* pemerintah sebagai landasan yuridisnya. KPAI sebagai lembaga negara independen lahir dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak. KPAI sebagai lembaga negara independen yang bergerak di bidang penegakan hak asasi anak. Eksistensi KPAI adalah bukan lembaga negara independen yang dasar pembentukannya diatur secara langsung dalam konstitusi, melainkan diatur dalam undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, lalu diatur dalam keputusan presiden, diantaranya Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 Tentang Pengesahan Konvensi Hak-Hak Anak PBB, Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia, dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

---

<sup>70</sup> Ni'matul Huda. 2017. *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, halaman 122.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Landasan Konstitusional Pembentukan KPAI di Indonesia tergambar dalam Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Presiden melalui Pasal 74 Keppres Nomor 77 tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, dibentuk sebuah komisi yaitu KPAI (Komisi Perlindungan Anak Indonesia), merupakan lembaga negara yang bersifat independen, sehingga dapat dikatakan bahwa KPAI merupakan suatu Lembaga Negara Independen, yang bertugas untuk melindungi anak-anak bangsa dari segala tindakan yang merugikan mereka.
2. Dalam pengimplementasiannya, peran KPAI tercermin dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan perlindungan anak. KPAI juga menerima serta menelaah pengaduan masyarakat terkait adanya dugaan pelanggaran hak anak. Selanjutnya KPAI berperan dalam mengumpulkan data dan informasi yang selanjutnya akan diberikan kepada pihak berwajib tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap hak anak tersebut. KPAI juga dapat bermitra dengan lembaga-lembaga yang dibentuk oleh pemerintah maupun non-pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemenuhan hak anak tersebut. KPAI berperan dalam melakukan mediasi sengketa pelanggaran hak anak. Dalam hal pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, KPAI dapat

memberikan masukan maupun usulan dalam perumusan suatu kebijakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan anak dan pemenuhan hak anak. Kewenangan KPAI terbatas karena KPAI tidak bisa menjatuhkan sanksi internal atau administratif bagi pelaku pelanggaran hak anak.

3. Kedudukan KPAI dalam sistem ketatanegaraan bersifat independen, sehingga haruslah bebas dari intervensi berbagai pihak. KPAI harus meningkatkan kerja sama dengan berbagai lembaga negara maupun lembaga non-pemerintah lainnya terkait dengan pelaksanaan penyelenggaraan perlindungan anak di Indonesia, dikarenakan minimnya jumlah KPAD sebagai perpanjangan tangan KPAI di daerah, hal ini dikarenakan Pemerintah Daerah tidak diwajibkan untuk membentuk suatu KPAD.

## **B. Saran**

1. Restrukturisasi Undang-Undang Perlindungan Anak melalui adanya perubahan. Kedudukan KPAI sebagai lembaga negara independen idealnya diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan pembentukannya karena berkaitan dengan status kelembagaannya. Hal tersebut berimplikasi kepada peran KPAI dalam implementasi perlindungan dan pemenuhan hak-hak anak di Indonesia.
2. Dalam melaksanakan tugasnya, KPAI terkendala dalam hal menjangkau seluruh wilayah Indonesia, dikarenakan UU Perlindungan Anak sendiri tidak mewajibkan Pemerintah Daerah untuk mendirikan KPAD di tiap

provinsi maupun kabupaten/kota. Kedepannya, KPAI dan Pemerintah Daerah diharapkan dapat lebih bekerja sama dan saling berkoordinasi dalam rangka pelaksanaan perlindungan anak di Indonesia.

3. KPAI diharapkan mampu bekerja sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya, baik pusat maupun daerah, maupun dengan lembaga nonpemerintah lainnya sehingga optimalisasi peran KPAI sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam mewujudkan perlindungan anak di Indonesia dapat berjalan sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Arifin. 2015. *Pendidikan Anak Berkonflik Hukum*. Bandung: Alfabeta
- Bahder Johan. 2018. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju
- Eka N.A.M Sihombing dan Cynthia Hadita. 2022. *Penelitian Hukum*. Malang: Setara Press
- Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima
- Gunawan A. Tauda. 2016. *Komisi Negara Independen*. Yogyakarta: Genta Press
- Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika
- Jimly Asshiddiqie. 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Kelima. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada
- Jimly Asshiddiqie. 2014. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Ctk. Kedua. Yogyakarta: FH UII Press
- Jimly Asshiddiqie. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
- Joeniarto. 2014. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Ctk. Kedua. Jakarta: PT Bina Aksara
- Johnny Ibrahim. 2017. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing
- Juanda. 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepada Daerah*. Bandung: Alumni
- Komisi Perlindungan Anak Indonesia. 2013. *Membedah Proses Judicial Review Akta Kelahiran di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat KPAI

La Ode Husen. 2015. *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama. Bandung: CV. Utomo

Laurensius Arliman Simbolon. 2019. *Kedudukan KPAI dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish

M. Nashir Djamil. 2012. *Anak Bukan Untuk di Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika

Maidin Gultom. 2018. *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dalam Sistem Peradilan Anak Di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama

Musanef. 2015. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: PT Gunung Agung

Nashriana. 2011. *Perlindungan Hukum bagi Anak di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers

Ni'matul Huda. 2017. *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press

Nursariani Simatupang dan Faisal. 2018. *Hukum Perlindungan Anak*. Medan: Pustaka Prima

Partanto A. Pius. 2014. *Kamus Ilmiah Populer*. Surabaya: Arkola

Refry Harun dkk. 2014. *Menjaga Denyut Konstitusi : Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Pers

Rika Saraswati. 2015. *Hukum Perlindungan Anak di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti

Saldi Isra. 2020. *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional*. Depok: Rajawali Pers

Utrecht. 2012. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar

Zainal Arifin Mochtar. 2019. *Lembaga Negara Independen*. Depok: Rajawali Pers

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak,

Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 Tentang Ratifikasi Konvensi Hak Anak Perserikatan Bangsa-Bangsa,

Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia; dan

Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia

### **C. Laporan Penelitian**

Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal MMH, Volume 43, Nomor 1, 2014

Andreas Ristanto Chang, *Jurnal Skripsi Realisasi Peran Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dalam Menangani Anak yang Menjadi Pelaku Tindak Pidana Penganiayaan*, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2015

Hallen Abu Bakar, dkk. "*Pemetaan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TPA) Provinsi Sumatera Barat*". Kafa'ah Journal, Volume 7, Nomor 1

Hendra Nurtjahjo, *Lembaga Independen di Indonesia: Kajian Pendahuluan Perspektif Yuridis*, Makalah dalam Diskusi Terbatas tentang Kelembagaan Independen di Indonesia di Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara Jakarta, 2006

Kelik Iswandi, Nanik Prasetyoningsih. "*Kedudukan State Auxiliary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*". Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan, Volume 1, Nomor 2, 2020

Laurensius Arliman S, *Kedudukan Lembaga Negara Independen di Indonesia untuk Mencapai Tujuan Negara Hukum*, Jurnal Kertha Semaya, Volume 8, Nomor 7, 2002

Laurensius Arliman S. "*Peran Komisi Perlindungan Anak Indonesia untuk Mewujudkan Perlindungan Anak*". Jurnal Hukum Respublica, Volume 17, Nomor 2, 2018

M. Lutfhie Yazid, *Komisi-Komisi Nasional dalam Konteks Cita-Cita Negara Hukum*, Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh KRHN di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004

Moh. Fajrul Falakh, "*Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model Hubungan Antar Lembaga Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen*," Laporan Penelitian, WCRU-HTN Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2009

Muhammad Fauzan, *Eksistensi Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Terhadap Komisi Perlindungan Anak Indonesia)*, Jurnal Media Hukum, Volume 17, Nomor 2, 2010

Sheryl Livinus. "*Peranan Komisi Perlindungan Anak Indonesia dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Anak Korban Tindak Pidana Penganiayaan (Studi Kasus: Penganiayaan Anak Adopsi Hotel Le Meridien Jakarta Pusat Oleh CW)*", Jurnal Hukum Adigama, Volume 1, Nomor 1, 2018

Zulkarnain Ridlwan, *Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan DPR terhadap Pemerintah*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 2, 2015

#### **D. Internet**

Setyo Adi Nugroho, "*KPAI Sebut CW Pernah Kembali Ajukan Hak Adopsi Kelima Anak.*", melalui <https://megapolitan.kompas.com/read/2018/03/14/15113051/kpai-sebut-cw-pernahkembali-ajukanhak-adopsi-kelima-anak>, diakses tanggal 15 September 2022, pukul 21:40

TEMPO.CO, "*Ibu Sekap Anak, Pakai Warisan untuk Tinggal di Hotel 10 Tahun*", melalui <https://metro.tempo.co/read/1069933/ibu-sekap-anak-pakai-warisan-untuk-tinggal-di-hotel-10-tahun/full&view=ok>, diakses pada tanggal 15 September 2022, pukul 21:25