

KEDUDUKAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA SEBAGAI STATE AUXILIARY BODIES DALAM SISTEM HUKUM KETATANEGARAAN INDONESIA

Laurensius Arliman S¹

ABSTRACT

Children as the nation's next generation must be respected fulfillment of his rights. We must know that the protection of rights, are part of human rights. Since Indonesia ratified the Convention on the Rights of the Child (CRC), Indonesia has adopted a child protection in his administration. In 2002 after Indonesia established the Child Protection Act, it gives birth to the Independent State Institute named Indonesian Child Protection Commission (KPAI). KPAI have the same status as other independent state institutions, established through the Act, the Presidential Decree, the Regulation President or the TAP MPR, and can move in the field of judicial, executive and legislative. KPAI as an auxiliary state institutions in the field of children's rights enforcement has been to provide services according to the needs of protection of human rights and amandat in accordance with the Constitution, the Convention on the Rights of the Child (CRC) and the Law on Child Protection. Efforts could be done by KPAI to realize sustainable child protection are: 1) Control, 2) Prevention, 3) Service and 4) Awareness.

Keywords: KPAI; State Auxialiary Bodies; Legal System; State Administration; Indonesia.

INTISARI

Anak sebagai generasi penerus bangsa harus harus dijunjung tinggi pemenuhan hak nya.Kita harus tahu bahwa perlindungan hak, merupakan bagian dari hak asasi manusia.Sejak Indonesia meratifikasi Kovensi Hak Anak (KHA) maka Indonesia telah mengadopsi perlindungan anak dalam pemerintahannya. Pada tahun 2002 setelah Indonesia membentuk Undang-Undang Perlindungan Anak, maka lahirlah Lembaga Negara Independen yang bernama Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI). KPAI memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga negara independen lainnya, yang dibentuk melalui Undang-undang, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden ataupun berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan bisa bergerak di dalam bidang yudikatif, eksekutif, dan legislatif. KPAI sebagai lembaga negara bantu di dalam bidang penegakan hak asasi anak sudah memberikan

¹ Dosen Hukum Tata Negara Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang, Mahasiswa Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas dan Peneliti Lembaga Antikorupsi Integritas.Korespondensi pada laurensiusarliman@gmail.com.

pelayanan sesuai dengan kebutuhan perlindungan hak asasi manusia dan sesuai dengan amandat Konstitusi, Konvensi Hak Anak (KHA) dan Undang-Undang Perlindungan Anak. Upaya yang bisa dilakukan oleh KPAI untuk mewujudkan perlindungan anak yang berkelanjutan adalah: 1) Pengawasan, 2) Pencegahan, 3) Pelayanan dan 4) Penyadaran.

Kata Kunci: KPAI; Lembaga Negara Independen; Sistem Hukum; Ketatanegaraan; Indonesia.

A. Pendahuluan

Anak adalah pemangku atau pemegang hak (*rights holder*).² Ia adalah subyek atas hak-haknya, tetapi karena karakteristiknya yang rentan (masih dalam tahap tumbuh kembang) maka orang dewasa berpartisipasi dalam kelangsungan hidup dan tumbuh kembangnya. Hak anak adalah bagian tidak terpisahkan dari Hak Asasi Manusia (HAM).³ Hak-hak anak berarti HAM untuk anak, karena anak mempunyai kebutuhan-kebutuhan khusus yang berhubungan dengan situasinya sebagai anak yang lemah atau

rentan, tergantung dan dalam tahap tumbuh kembang, maka ada hak asasi⁴ untuk anak. Perlindungan anak tidak bisa dipisahkan dari Konvensi-Konvensi Hak Anak (KHA), karena KHA⁵ merupakan bagian (*integral*) dari instrumen internasional di bidang HAM. KHA sendiri adalah sebuah perjanjian yang mengikat secara yuridis dan politis di antara berbagai Negara yang mengatur hal-hal yang berhubungan dengan anak dan

² KHA mendefinisikan anak secara umum sebagai manusia yang umurnya belum mencapai 18 tahun. KHA tetap memberikan pengakuan terhadap batasan umur yang berbeda yang mungkin diterapkan dalam perundangan nasional, dalam KHA tidak dikenal istilah remaja, yang ada hanya istilah anak. Artinya semua manusia yang berumur dibawah 18 tahun. Terhadap bayi dalam kandungan ada dua pendapat mengenai hal ini, pendapat pertama menyatakan bahwa bayi yang berada di dalam kandungan juga termasuk ke dalam kategori anak seperti yang dimaksud oleh KHA. Pendapat kedua menyatakan bahwa anak terhitung sejak lahir hingga sebelu berumur 18 tahun.

³ Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia, hal ini adalah pernyataan dari Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

⁴ Hak adalah sesuatu yang melekat pada diri setiap individu, tidak semua yang kita inginkan itu dikategorikan sebagai hak, pada setiap hak terkandung sebuah tanggung jawab, hak-hak yang melekat pada seseorang mengandung tanggung jawab untuk menghargai hak orang lain (*responsibility and respect*)

⁵ KHA hadir akibat reaksi dari atas penderitaan yang timbul akibat Perang Dunia I, para aktivitis perempuan dalam pawai protes mereka membawa poster-poster yang meminta perhatian publik atas nasib anak-anak yang menjadi korban perang. Salah seorang aktivis tersebut adalah Eglantyne Jebb yang membuat rancangan Deklarasi Hak Anak (*Declaration of the Rights of the Child*), dimana pada tahun 1924 Deklarasi Hak Anak diadopsi oleh Liga Bangsa-Bangsa, pada tahun 1948 menjelis umum PBB mengadopsi Deklarasi Universal mengenai HAM (*Universal Declaration of Human Rights*), tahun 1959 PBB mengadopsi Hak-hak Anak untuk kedua kalinya, tahun 1979 suatu kelompok kerja dibentuk untuk membuat rumusan KHA, tahun 1989 KHA diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 20 November, dan pada tahun 1990 KHA mulai berlaku sebagai instrument hukum internasional, tepatnya pada tanggal 2 September.

merupakan instrumen untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar anak-anak. Dimana tujuan akhir KHA adalah untuk menegakkan prinsip-prinsip pengakuan atas martabat yang melekat dan hak-hak yang sama pada manusia, terutama anak-anak,⁶ sebagai landasan bagi kemerdekaan, keadilan dan perdamaian. Ada 3 (tiga) kaitan hak-hak anak dengan HAM, yaitu: 1) menegaskan berlakunya HAM bagi semua tingkatan usia, misalnya hak untuk bebas dari perlakuan aniaya, hak atas identitas dan kewarganegaraan dan hak atas jaminan sosial, 2) meningkatkan standar HAM agar lebih sesuai dengan anak-anak, misalnya tentang kondisi kerja serta penyelenggaraan peradilan anak, 3) mengatur masalah-masalah yang khusus berhubungan dengan anak, misalnya pendidikan dasar, adopsi, dan hubungan dengan orang tua. Terhadap hal tersebut maka ada beberapa prinsip HAM dan Anak yang tentunya harus melekat kepada subjek HAM, yaitu: 1) *Inalienabilitas* atau tak terenggutkan, hak asasi melekat dalam diri manusia karena itu tidak dapat dicabut; 2) *Universalitas* atau non-diskriminasi, setiap manusia mempunyai hak yang sama terlepas dari segala perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, kebangsaan, keyakinan ideologi politik; 3) *Indivisibilitas* dan *interdependensi*, kesatuan hak-hak asasi dan saling keterkaitan antar hak. Semua hak

mempunyai nilai yang sama dan tidak ada yang lebih tinggi dibanding lainnya. Prinsip ini tertuang dalam “hak hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan” (*survival and development*).⁷ Terhadap perlindungan hak anak yang berkelanjutan, maka ada beberapa pihak yang terkait menurut KHA, yaitu: 1) orang tua atau keluarga, dimana orang tua dan keluarga adalah pihak terdekat dengan anak dan dibebani tanggung jawab untuk pemenuhan kebutuhan anak; 2) masyarakat, dimana orang dewasa di sekitar anak memiliki tanggung jawab untuk menjaga dan mengakui hak-hak anak (*others responsible*); 3) Pemerintah lokal dan pemerintah pusat, dimana hal ini kedudukan mereka sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*), artinya negara (dalam hal ini pemerintah lokal dan pemerintah pusat) dibebani kewajiban untuk mendayagunakan seluruh sumber dayanya, termasuk hukum, untuk melindungi anak dan hak-haknya; 4) Masyarakat Internasional, sebagai salah satu instrument hukum internasional, pengawasan pelaksanaan KHA dilakukan oleh Komite Hak-Hak Anak PBB. Setiap Negara peserta diwajibkan untuk mengirimkan laporan periodik (5 tahunan) yang menggambarkan sejumlah capaian dan perkembangan dalam pelaksanaan KHA. Laporan ini akan dipresentasikan di depan komite hak anak PBB yang akan memberikan sejumlah rekomendasi atas laporan setiap negara peserta.⁸ Sejumlah

⁶ Harla Sara Octarra, *et-al*, 2010, *Manual Sosialisasi Konvensi Hak-Hak Anak*, Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia dengan Yayasan Arti, Jakarta, hlm. 36-39.

⁷ *Ibid.* hlm. 40.

⁸ Harla Sara Octarra, *et-al*, 2010, *Demi Kepentingan Terbaik Anak: Sebuah Manual*

rekomendasi ini diharapkan akan ditindaklanjuti dan dilihat perkembangannya di laporan negara periode berikutnya. KHA adalah salah satu instrument internasional yang menjiwai berbagai kebijakan dan program pemenuhan hak-hak anak dan perlindungan anak, setelah kurang lebih 25 (dua puluh lima) tahun melakukan ratifikasi KHA, kita patut bersyukur karena telah memiliki Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagai bentuk tindak lanjut dan kepedulian Negara untuk melindungi anak. Memotret kondisi anak Indonesia bukanlah yang mudah dilakukan. Adalah tidak obyektif dengan mengatakan anak Indonesia hidup dengan penuh kesulitan dan tidak terlindungi dengan karena angka-angka statistik selalu telah menggambarkan bagaimana pemerintahan terus memberikan layanan hak sipil dan kebebasan, pengasuhan, kesehatan, pendidikan, dan perlindungan anak lainnya. Namun tidak obyektif pula apabila kita menyatakan bahwa semua anak Indonesia telah memperoleh hak-haknya sebagaimana ketentuan konstitusi, karena di lapangan kita masih dengan mudah menemukan anak-anak tanpa identitas, anak jalanan, anak yang sulit mengakses layanan kesehatan,

Untuk Pelatihan Hak-Hak Anak, Yayasan Arti, Jakarta, hlm. 46.

anak-anak yang terampas kemerdekaannya, memperoleh tindakan kekerasan dan diskriminasi.⁹ Dalam perspektif perlindungan anak, pemenuhan hak bukan dilihat dari perbandingan jumlah, tetapi pemenuhan setiap individu atau orang per orang. Sejak diberlakukannya amandemen kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), telah terjadi perubahan cara pandang dan apresiasi Negara yang luar biasa terhadap perlindungan anak di Indonesia. Hal tersebut sebagaimana tergambar pada bunyi Pasal 28 B ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.¹⁰ Lahirnya pasal tersebut dalam konstitusi dasar, diakui tidak lepas dari kebijakan Negara sebelumnya yang telah meratifikasi konvensi internasional tentang hak-hak anak (*convention on the rights of the child*) melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990, tanggal 25 Agustus 1990, atau kurang dari setahun sejak diintrodukirnya konvensi hak-hak anak tersebut oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, tanggal 20 November 1989. Kemauan politik masyarakat aktivis perlindungan anak dan pemerintah semakin menunjukkan langkah-langkah nyata dengan ditetapkannya Undang-Undang Perlindungan Anak pada tahun 2002, yang sangat bersejarah

⁹ Hadi Supeno, *et-al*, 2010, *Potret Anak Indonesia, Catatan Siluet dan Refleksi 2010*, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Jakarta, hlm. 20.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 25.

dalam perjuangan pemenuhan hak-hak anak. Dengan Undang-Undang Perlindungan Anak, telah menandai era cara pandang baru di dalam masyarakat, yaitu melihat anak bukan semata-mata dari nilai ekonomi, nilai sejarah dan investasi, tetapi lebih itu adalah anak sebagai amanah Tuhan yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya. Anak juga dilihat sebagai tunas, potensi, dan generasi muda penerus perjuangan bangsa, memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan Negara pada masa depan.¹¹ Undang-Undang Perlindungan Anak juga memasukkan secara eksplisit prinsip-prinsip KHA yang meliputi: a) non diskriminasi, b) kepentingan terbaik bagi anak, c) hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan, d) penghargaan terhadap pendapat anak.¹² Agar eksistensi perlindungan anak di Indonesia selalu bisa tercapai, maka dalam Undang-Undang Perlindungan Anak juang mengatur sebuah komisi yang bertugas untuk melindungi dan mengawasi penegakan perlindungan anak. Pasal 74 menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) yang bersifat independen.¹³ Dengan

lahirnya KPAI maka bertambah pula lembaga Negara independen yang bergerak dalam bidang HAM¹⁴ dengan fokus kinerjanya adalah melindungi hak-hak anak. Tentu saja lahirnya KPAI

Anak Indonesia terdiri dari 1 (satu) orang ketua, 2 (dua) orang wakil ketua, 1 (satu) orang sekretaris, dan 5 (lima) orang anggota, ayat (2) Keanggotaan Komisi sebagaimana 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, ayat (3) Keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun, dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan, ayat (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kelengkapan organisasi, mekanisme kerja, dan pembiayaan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

¹⁴ Lembaga Negara Independen yang bergerak di dalam bidang HAM sebelum lahirnya KPAI adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). Komnas HAM merupakan sebuah badan yang menangani persoalan-persoalan HAM, terutama dalam kerangka memajukan dan melindungi HAM. Secara historis, ide pembentukannya dilatarbelakangi oleh situasi semakin memburuknya penghormatan terhadap HAM di dunia. Dua tahun setelah reformasi, dasar hukum pembentukan Komnas HAM menggunakan dasar yang kuat yaitu dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya BAB VII, Pasal 75 sampai dengan Pasal 103. Sedangkan Komnas Perempuan adalah sebuah institusi HAM yang dibentuk oleh Negara untuk merespon isu hak-hak perempuan, maka Komnas Perempuan ini dikategorikan sebagai institusi HAM yang spesifik, Komnas Perempuan didirikan pada tahun 1998 dengan Keputusan Presiden Nomor 181 tahun 1998, sebagai jawaban pemerintah atas desakan kelompok perempuan terkait dengan peristiwa Mei 1998, dimana terjadi perkosaan massal terhadap etnis Cina di beberapa daerah di Indonesia. Landasan hukum Komnas Perempuan ini kemudian diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2005. Lebih lanjut lihat dalam: Rahayu, 2012, *Hukum Hak Asasi Manusia (HAM)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 167-173.

¹¹ Konsideran Undang-Undang Perlindungan Anak

¹² Bab II, Asas dan Tujuan, Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Anak

¹³ Pasal 75 juga menjelaskan tentang keanggotaan Komisi Perlindungan Anak Indonesia ini, ayat (1) menyatakan keanggotaan Komisi Perlindungan

ini menambah lembaga Negara¹⁵ yang sudah ada dan menambah lembaga-lembaga Negara yang bersifat independen, sebagai lembaga Negara bantu. Lahirnya berbagai komisi komisi negara merupakan salah satu fenomena yang dapat dijumpai di era reformasi. Seperti kita ketahui, era reformasi setelah jatuhnya orde baru telah memberikan kontribusi yang besar bagi perkembangan Pemerintahan Indonesia. Masyarakat Indonesia mulai menaruh rasa ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas pemerintahan. Ketidakpercayaan ini bukan saja dimonopoli oleh publik secara umum, tetapi juga oleh para elit tingkat atas yang berada dalam lembaga-lembaga negara yang tersedia. Ketidakpercayaan ini bisa diperkirakan berangkat dari kegagalan lembaga-lembaga negara yang telah ada dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya atau sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun Orde Baru. Oleh karena hal tersebut diatas maka 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 komisi-komisi negara diharapkan dapat mempercepat

pelaksanaan dan terwujudnya agenda reformasi, terutama reformasi birokrasi, peningkatan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, pemberantasan korupsi, dan penegakan hukum. Filosofi kelahiran urgensi *state auxiliary bodies* di dalam penegakan hukum perlindungan anak sebagai salah satu HAM adalah mewujudkan makna semua manusia wajib dilindungi hak-haknya oleh negara. Selain itu Zainal Arifin Mochtar¹⁶ juga menyatakan bahwa ada beberapa argumentasi yang dapat ditemukan sebagai pencetus pembentukan *state auxiliary bodies* tersebut yaitu: 1) reformasi pendekatan neo-liberal;¹⁷ 2) kewajiban transisional untuk menunjang hal tertentu;¹⁸ 3) kebutuhan percepatan demokrasi;¹⁹ 4)

¹⁵ Lembaga Negara tersebut adalah Lembaga Kepresidenan, Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, Lembaga Dewan Perwakilan Daerah, Lembaga Mahkamah Agung, Lembaga Mahkamah Konstitusi, dan Lembaga Badan Pemeriksa Keuangan.

¹⁶ Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 114-132.

¹⁷ Kehadiran lembaga-lembaga negara independen dalam konteks ini hadir sebagai bagian dari dorongan kuat *good governance*, yang mengkritik negara dari perilaku koruptif, sehingga menarik keluar kuasa negara ke publik melalui pendirian lembaga negara independen. Artinya, faktor peranan program reformatif ala neo-liberal paling tidak ikut memaknai proses hadirnya lembaga-lembaga negara independen. Bukan dalam konteks positif-negatif atas peranan itu, tetapi setidaknya menggambarkan betapa konsep dorongan menuju *good governance* menjadi salah satu pola mengurangi peran negara dengan kehadiran lembaga negara independen itu sendiri.

¹⁸ Kewajiban transisional ini tentunya bisa dimaknai dalam kerangka kondisi transisi yang membutuhkan hal-hal khusus yang bisa menunjang kebutuhan transisi.

¹⁹ Transformasi demokrasi yang lebih partisipatif, telah membawa dorongan bagi kehadiran lembaga negara independen, baik dalam kaitan pelaksana tugas tertentu yang dulunya dimiliki oleh negara dan/atau tugas tertentu dalam melakukan pengawasan terhadap negara.

bagian pencitraan kekuasaan;²⁰ 5) mengurangi tugas lembaga penyelesaian sengketa antara negara dan warga negara;²¹ 6) adanya kekecewaan terhadap lembaga lama;²² dan 7) ketergesa-gesaan dalam legislasi.²³ Tulisan ini akan mengkaji kepada lembaga Negara Independen KPAI sebagai alat bantu Negara dalam menangani kasus perlindungan HAM pada anak-anak di Indonesia, mengingat sudah adanya Komnas HAM ataupun Komnas Perempuan yang bisa juga menangani kasus-kasus perlindungan terhadap hak anak di Indonesia, bahkan di dalam perjalanannya juga ada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) yang dibentuk atas amanat Undang-Undang Nomor 13

²⁰ Negara membuat lembaga negara baru seakan-akan dalam paradigma menjamin kekuasaan negara tetap bisa berjalan melalui kemauan rezim untuk melakukan perbaikan. Padahal, perbaikan yang dilakukan dibaluri dengan agenda tertentu, yang biasanya ditujukan dengan hal yang ingin dicapai.

²¹ Negara ingin lembaga-lembaga negara independen mengurangi persengketaan langsung antara negara dan warga negara, dimana warga negara akan berhadapan dengan lembaga negara terlebih dahulu di dalam mekanismenya.

²² Faktor ini akibat dari tingginya tingkat kekecewaan terhadap lembaga negara lama yang telah ada sebelumnya. Artinya salah satu tampak adalah berbagai kemakuan terhadap lembaga lama, yang bekerja tetapi gagal memberikan hasil yang diharapkan. Belum lagi, kondisi lembaga lama yang dianggap penuh dengan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

²³ Untuk melakukan spesifikasi pengurusan hal tertentu dalam rangka capaian kinerja tertentu. Berbeda dengan lembaga negara klasik (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) yang mengurus semua hal, dalam kaitan dengan wilayah masing-masing cabang, maka lembaga negara independen erat kaitannya dengan satu hal tertentu. Meski kemudian bermodel campuran, yang berarti juga mengerjakan hal-hal yang menjadi ciri kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban yang bertugas dan berwenang untuk memberikan perlindungan dan hak-hak lain kepada saksi dan atau korban (baik itu anak ataupun orang yang sudah dewasa).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan ruang lingkup permasalahan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan lembaga Negara Independen di dalam ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana fungsi KPAI sebagai alat bantu Negara dalam menjalankan penegakan HAM terhadap anak sesuai amanat konstitusi?
3. Bagaimana mewujudkan perlindungan anak yang berkelanjutan oleh KPAI?

C. Pembahasan

1. Kedudukan Lembaga Negara Independen Di Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Dewasa ini bentuk keorganisasian negara semakin berkembang, hal ini tidak lain merupakan implikasi dari perkembangan konsepsi negara hukum yang berhaluan *welfare state*. Dimana dengan konsepsi negara hukum yang modern ini, negara tidak hanya semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul pula tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-

besarnya kemakmuran rakyat. Seperti halnya negara-negara lain, perkembangan-perkembangan baru juga terjadi di Indonesia seiring dengan keterbukaan yang muncul bersamaan dengan gelombang demokratisasi di era reformasi. Pada tingkatan awal, muncul kesadaran yang makin kuat dari badan-badan negara tertentu yang harus dikembangkan secara independen. Hal ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Sebagian kalangan masyarakat menilai, lahirnya lembaga-lembaga negara independen atau komisi-komisi negara yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara yang ada merupakan bagian dari krisis kepercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang sudah ada tersebut.²⁴ Ketidakpercayaan yang ada, bisa diperkirakan berangkat dari kegagalan lembaga-lembaga negara, baik dalam menjalankan fungsi-fungsi dasar atau sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun Orde Baru. Citra atau *image* masa lalu memberikan penolakan atas itu di tingkat masyarakat umum. Sementara di tingkat elit, kegagalan atau penyimpangan fungsi lembaga negara itu melahirkan kehendak yang secara horizontal lewat penciptaan lembaga-lembaga baru sampiran negara karena minimnya harapan untuk melakukan perubahan dari dalam di lembaga-

lembaga negara yang sudah ada. Menurut Denny Indrayana,²⁵ komisi negara hanya lahir sebagai kebijakan yang reaktif-responsif, namun pada akhirnya tidak preventif-solutif terhadap masalah kebangsaan. Komisi-komisi negara di Indonesia kini semakin banyak yang bermunculan sejak jatuhnya pemerintah orde baru. Adapun komisi-komisi Negara Independen ini memiliki dasar hukum yang beragam. Ada yang diatur dalam UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Keputusan Presiden, dan Peraturan Presiden. Lahirnya lembaga-lembaga negara independen atau komisi-komisi negara yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara yang ada merupakan bagian dari krisis kepercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang sudah ada tersebut. Sebenarnya lembaga adalah sistem hubungan sosial yang terorganisir yang mewujudkan nilai-nilai dan tata cara umum tertentu dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat tertentu. Lembaga termasuk diantara norma-norma masyarakat yang paling resmi dan bersifat memaksa. Kalau kebiasaan dan tata kelakuan disekitar suatu kegiatan yang penting menjadi terorganisir ke dalam sistem keyakinan dan perilaku yang sangat formal dan mengikat, maka suatu lembaga telah berkembang. Dalam teori pemisahan kekuasaan Negara, Montesquieu mengemukakan dalam bukunya *l'esprit des lois*, menjelaskan bahwa pemisahan kekuasaan Negara dibagi dalam tiga

²⁴ Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 107

²⁵ *Ibid*, hlm. 205.

bidang, yaitu: 1) legislatif,²⁶ adalah kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan perwakilan rakyat (parlemen); 2) Eksekutif²⁷ adalah kekuasaan yang dilaksanakan oleh pemerintah; 3) Yudikatif²⁸ adalah kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya). Komisi negara sering disebut dalam beberapa istilah berbeda, misalnya di Amerika Serikat dikenal sebagai *administrative agencies*. Menurut Asimow, komisi negara adalah: *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent*. Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di

luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif,²⁹ namun justru mempunyai fungsi pencampuran dari ketiganya. Kemunculan lembaga negara yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak secara jelas memosisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga *trias politica* mengalami perkembangan pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20 di negara-negara yang telah mapan berdemokrasi, seperti Amerika Serikat dan Perancis. Karena banyaknya istilah untuk menyebut jenis lembaga-lembaga baru tersebut, diantaranya adalah *state auxiliary institutions* atau *state auxiliary organs* yang apabila diterjemahkan secara harfiah ke dalam bahasa Indonesia berarti institusi atau organ negara penunjang. Istilah “lembaga negara bantu” merupakan yang paling umum digunakan oleh para pakar dan sarjana hukum tata negara, walaupun pada kenyataannya terdapat pula yang berpendapat bahwa istilah “lembaga negara penunjang” atau “lembaga negara independen” lebih tepat untuk menyebut jenis lembaga tersebut. M. Laica Marzuki cenderung mempertahankan istilah *state auxiliary institutions* alih-alih lembaga negara bantu untuk menghindari kerancuan dengan lembaga lain yang berkedudukan di bawah lembaga negara konstitusional. Kedudukan lembaga-lembaga ini tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Namun, tidak pula lembaga-lembaga

²⁶ Legislatif adalah badan deliberatif pemerintah dengan kuasa membuat undang-undang, yang terdiri dari: 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) MPR menurut amandemen UUD 1945 bukan lagi lembaga tertinggi negara, tetapi sama kedudukannya sebagai lembaga Negara, 2) Dewan Perwakilan Rakyat, 3) Dewan Perwakilan Daerah.

²⁷ Eksekutif, adalah lembaga yang menjalankan atau melaksanakan pemerintahan secara operasional dan sehari-hari. Lembaga ini dipimpin oleh kepala Negara, yaitu: 1) Presiden sebagai sebuah jabatan individual atau kolektif yang mempunyai peranan sebagai wakil tertinggi dari pada sebuah Negara, 2) Wakil Presiden sebagai jabatan pemerintahan yang berada satu tingkatan lebih rendah daripada Presiden. Wakil Presiden akan mengambil alih jabatan presiden apabila Presiden berhalangan sementara atau tetap.

²⁸ Yudikatif adalah kekuasaan peradilan di mana kekuasaan ini menjaga undang-undang, peraturan-peraturan dan ketentuan hukum lainnya benar-benar ditaati, yaitu dengan menjatuhkan sanksi terhadap setiap pelanggaran hukum/undang-undang. Lembaga-lembaga yudikatif adalah: 1) Mahkamah Agung, 2) Mahkamah Konstitusi, 3).

²⁹ Syiffa Urrohmah, Lembaga Dan Komisi Negara Indonesia, /8777558/_Lembaga_Dan_Komisi_Negara_Indonesia_, diakses pada tanggal 10 November 2016.

tersebut dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta ataupun lembaga non-pemerintah yang lebih sering disebut ornop (organisasi non-pemerintah) atau NGO (*non-governmental organization*). Lembaga negara bantu ini sekilas memang menyerupai NGO karena berada di luar struktur pemerintahan eksekutif. Akan tetapi, keberadaannya yang bersifat publik, sumber pendanaan yang berasal dari publik, serta bertujuan untuk kepentingan publik, membuatnya tidak dapat disebut sebagai NGO dalam arti sebenarnya.³⁰ Sebagian ahli tetap mengelompokkan lembaga independen semacam ini dalam lingkup kekuasaan eksekutif, namun terdapat pula beberapa sarjana yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan. Selain itu, faktor lain yang memicu terbentuknya lembaga negara bantu adalah terdapatnya kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas lembaga independen. Berkaitan dengan

sifatnya tersebut, John Alder mengklasifikasikan jenis lembaga ini menjadi dua, yaitu: 1) *regulatory*, yang berfungsi membuat aturan serta melakukan supervisi terhadap aktivitas hubungan yang bersifat privat; dan 2) *advisory*, yang berfungsi memberikan masukan atau nasihat kepada pemerintah. Jennings,³¹ sebagaimana dikutip Alder dalam *Constitutional and Administrative Law*, menyebutkan lima alasan utama yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga negara bantu dalam suatu pemerintahan, alasan-alasan itu adalah sebagai berikut: 1) Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik; 2) Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik; 3) Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum; 4) Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis; 5) Munculnya berbagai institusi yang bersifat semi yudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution*/alternatif penyelesaian sengketa). Kecenderungan lahirnya berbagai lembaga negara bantu sebenarnya sudah terjadi sejak runtuhnya kekuasaan orde baru Soeharto. Kemunculan lembaga baru seperti ini pun bukan merupakan satunya-satunya di dunia. Di negara

³⁰ Secara teoritis, lembaga negara bantu bermula dari kehendak negara untuk membuat lembaga negara baru yang pengisian anggotanya diambil dari unsur non-negara, diberi otoritas negara, dan dibiayai oleh negara tanpa harus menjadi pegawai negara. Gagasan lembaga negara bantu sebenarnya berawal dari keinginan negara yang sebelumnya kuat ketika berhadapan dengan masyarakat, rela untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengawasi. Jadi, meskipun negara masih tetap kuat, ia diawasi oleh masyarakat sehingga tercipta akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal. Munculnya lembaga negara bantu dimaksudkan pula untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya prinsip-prinsip demokrasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya.

³¹ Syiffa Urrohmah, *Op.cit.*

yang sedang menjalani proses transisi menuju demokrasi juga lahir lembaga tambahan negara yang baru. Berdirinya lembaga negara bantu merupakan perkembangan baru dalam sistem pemerintahan. Teori klasik *trias politica* sudah tidak dapat lagi digunakan untuk menganalisis relasi kekuasaan antar lembaga negara. Untuk menentukan institusi mana saja yang disebut sebagai lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia terlebih dahulu harus dilakukan pemilahan terhadap lembaga-lembaga negara berdasarkan dasar pembentukannya. Pascaperubahan konstitusi, Indonesia membagi lembaga-lembaga negara ke dalam tiga kelompok. Pertama, lembaga negara yang dibentuk berdasar atas perintah UUD NRI 1945 (*constitutionally entrusted power*). Kedua, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*). Dan ketiga, lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah keputusan presiden. Lembaga negara pada kelompok pertama adalah lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan secara langsung oleh UUD NRI 1945, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY.³² Selain delapan lembaga tersebut, masih terdapat beberapa lembaga yang juga disebut dalam UUD NRI 1945 namun kewenangannya tidak disebutkan

secara eksplisit oleh konstitusi. Lembaga-lembaga yang dimaksud adalah Kementerian Negara, Pemerintah Daerah, komisi pemilihan umum, bank sentral, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), dan dewan pertimbangan presiden. Satu hal yang perlu ditegaskan adalah kedelapan lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal langsung dari konstitusi tersebut merupakan pelaksana kedaulatan rakyat dan berada dalam suasana yang setara, seimbang, serta independen satu sama lain. Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara bantu yang bersifat mandiri dan independen di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting yang dapat diuraikan sebagai berikut:³³ 1) Rendahnya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi dan bukti mengenai korupsi yang mengakar dan sulit diberantas; 2) Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu; 3) Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada dalam melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan pada masa transisi menuju demokrasi, baik karena persoalan internal maupun persoalan eksternal; 4) Adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara tambahan, baik yang disebut sebagai

³² Fariz Pradipta, Kedudukan Lembaga Negara Bantu Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia, dalam: Gokma Toni Parlindungan S, Tinjauan Umum Pembagian Kekuasaan Dalam Hukum Tata Negara Indonesia, *Jurnal Advokasi*, Volume 4, Nomor 2, 2013, hlm. 45.

³³ *Ibid.*

state auxiliary institutions/organs/agencies maupun institutional watchdog (lembaga pengawas), yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga negara yang telah ada merupakan bagian dari sistem yang harus diperbaiki; 5) Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga negara tambahan tersebut sebagai prasyarat menuju demokratisasi. Pembentukan lembaga-lembaga negara bantu tersebut juga harus memiliki landasan pijak yang kuat dan paradigma yang jelas. Dengan demikian, keberadaannya dapat membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya serta bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya.³⁴ Dalam lembaga negara dan sengketa kewenangan antar lembaga negara, mengatakan bahwa aspek kuantitas lembaga-lembaga tersebut tidak menjadi masalah asalkan keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut: 1) Prinsip konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintahan yang ada dapat dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme yang tetap. Dengan demikian, pembentukan lembaga-lembaga negara bantu ditujukan untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme agar hak-hak dasar warga negara semakin terjamin serta

demokrasi dapat terjaga; 2) Prinsip *checks and balances*. Ketiadaan mekanisme *checks and balances* dalam sistem bernegara merupakan salah satu penyebab banyaknya penyimpangan di masa lalu. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik pemerintahan pada masa pra reformasi telah menghambat proses demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan tersebut mengakibatkan pemerintahan yang totaliter serta munculnya praktik penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*. Prinsip *checks and balances* menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD 1945 untuk menciptakan mekanisme *checks and balances*; 3) Prinsip integrasi. Selain harus mempunyai fungsi dan kewenangan yang jelas, konsep kelembagaan negara juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsinya. Pembentukan suatu lembaga negara tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus dikaitkan keberadaannya dengan lembaga-lembaga lain yang telah eksis. Proses pembentukan lembaga-lembaga negara yang tidak integral dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antar lembaga yang ada sehingga menimbulkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan; 4) Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Pada dasarnya, pembentukan lembaga

³⁴ Ni'matul Huda, *Op.cit.* hlm. 122.

negara ditujukan untuk memenuhi kesejahteraan warganya serta menjamin hak-hak dasar warga negara yang diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan serta pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan, yaitu harus dijalankan untuk kepentingan umum dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara. Dalam proses transisi pemerintahan, di Indonesia telah lahir berbagai lembaga negara tambahan seperti telah diuraikan di atas. Akan tetapi, berbeda dengan pembentukan di negara-negara lain, lembaga negara bantu di Indonesia dibentuk dengan proses yang tak seragam. Beberapa didirikan dengan dasar hukum undang-undang (lembaga negara kelompok kedua), sementara sebagian lainnya dibentuk atas dasar perintah keputusan presiden (lembaga negara kelompok ketiga). Bahkan, pada masa awal era reformasi, ada pula lembaga negara bantu yang berdiri atas amanat Ketetapan MPR, seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), serta Surat Keputusan Jaksa Agung, yaitu Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Namun dalam perjalanannya, karena berbagai sebab, kedua lembaga negara bantu tersebut akhirnya dibubarkan. Gambaran tersebut menunjukkan bahwa yang menjadi latar belakang bertebarannya lembaga-lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan Republik

Indonesia bukanlah desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum untuk mempertahankan eksistensinya melainkan isu-isu insidental yang diharapkan dapat menjawab persoalan yang dihadapi. Kenyataan ini setidaknya membawa dua akibat sebagai berikut³⁵: 1) legitimasi yuridis bagi keberadaan lembaga-lembaga negara bantu itu sangat lemah sehingga senantiasa menghadapi kendala dalam menjalankan kewenangannya; 2) lembaga-lembaga negara bantu itu berjalan secara sendiri-sendiri tanpa ada sistematika kerja yang sinergis dan dapat mendukung satu sama lain, sehingga hasil kerja suatu lembaga negara bantu seringkali kurang dirasakan manfaatnya oleh lembaga negara bantu lainnya. Kedua hal tersebut di atas akhirnya mengakibatkan efektivitas keberadaan lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan masih belum tampak sesuai dengan tujuan awal pembentukan lembaga³⁶ yang bersifat *ekstra eksekutif*, *ekstra legislatif*, dan *ekstra yudikatif*.

2. KPAI Sebagai Alat Bantu Negara Dalam Menjalankan Penegakan HAM Terhadap Anak Di Indonesia

Salah satu kecenderungan wajah ketatanegaraan Indonesia transisi, serta setelah perubahan UUD 1945 adalah lahirnya Komisi Negara Independen (*independent regulation agencies*) sebagai alat bantu Negara dalam menjalankan pemerintahan dan penegakan hak adan

³⁵ Fariz Pradipta, *Op.cit.*

³⁶ Gokma Toni Parlindungan S, *Op.cit.*, hlm. 53.

hukum. Komisi Negara independen adalah organ Negara (*states organ*) yang kehadirannya berbentuk *quasi government* atau di Inggris lazim disebut *quango's*. Keberadaannya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif, namun memiliki fungsi ketiganya. Mengapa demikian? karena model pemisahan kekuasaan Negara (*separation of power*) konvensional yang hanya mengasumsikan adanya tiga cabang kekuasaan yaitu: *eksekutif*, *legislative*, *yudikatif* sudah tidak lagi menjawab kompleksitas ketatanegaraan modern. Karena itu diperlukan *independent regulatory agencies* untuk melengkapi institusi ketatanegaraan modern, dengan model relasi saling imbang, saling kontrol, di antara lembaga Negara (*state organs*).³⁷ Dalam Undang-Undang Perlindungan Anak telah diamanatkan bagaimana agar penyelenggaraan perlindungan anak ini dapat meningkat efektifitasnya. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 74. Tentu saja hal ini sangat melegakan berbagai pihak terlebih bahwa akan ada institusi yang ditugaskan untuk meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak di Indonesia. Jika kita lihat Pasal 76 Undang-Undang Perlindungan Anak, menyatakan bahwa tugas KPAI adalah sebagai berikut: a) melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat,

melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak; b) memberikan laporan, saran, masukan, dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak. Lebih dari pada sesungguhnya pembentukan institusi KPAI ini sangat diharapkan oleh berbagai pihak yang menginginkan adanya kemajuan penyelenggaraan perlindungan anak. Sebagai tindak lanjut dari Pasal 74 tersebut, lahirlah keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia. Mengingat perkembangan substansi hak-hak yang terkandung dalam konsep HAM³⁸ dapat dipahami dengan menggunakan kerangka berpikir Karel Vasak, yang menggunakan istilah generasi untuk menunjuk pada substansi dan ruang lingkup hak yang diprioritaskan pada kurun waktu tertentu.³⁹ Ahli hukum dari Perancis ini membuat kategori generasi berdasarkan slogan Revolusi Perancis, yaitu kebebasan (*liberte*), persamaan (*egalite*), dan persaudaraan (*fraternite*) yang mencerminkan perkembangan dari kategori dan generasi hak yang berbeda.⁴⁰ Model yang dikemukakan oleh Karel Vasak ini tidak dimaksudkan sebagai representasi dari kehidupan

³⁷ Hadi Supeno, *Op.cit*, hlm. 44-45.

³⁸ Komisi Perlindungan Anak Indonesia, 2014, *Aksi Perlindungan Anak Dalam Sorotan Media*, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Jakarta, hlm. 14.

³⁹ Eko Riyadi (Ed), 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusham UII, Yogyakarta, hlm. 14.

⁴⁰ Karel Vasak, 1977, *A 30 Years Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of*, Unesco Courier, hlm. 29-32.

yang riil tapi sekedar ekspresi dari suatu perkembangan yang sangat rumit.⁴¹ Secara garis besar Karel Vasek membagi perkembangan substansi HAM dalam 3 (tiga) generasi, yaitu: 1) Generasi pertama⁴² HAM; 2) Generasi Kedua⁴³ HAM; 3) Generasi Ketiga⁴⁴ HAM.⁴⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie, ketiga generasi konsepsi HAM tersebut pada pokoknya mempunyai karakteristik yang sama, yaitu dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, antara rakyat dan pemerintahan dalam suatu negara⁴⁶

⁴¹ Pembagian hak-hak asasi manusia dalam generasi yang berbeda sebagaimana dianjurkan Karel Vasek menimbulkan permasalahan munculnya ancaman terhadap universalitas HAM yang merupakan dasar utama HAM kontemporer, karena dengan pembagian ini seakan mengangap bahwa hak ekonomi, sosial dan budaya sebagai hak-hak yang lebih dulu ada disbanding dengan hak sipil dan politik. Sebaliknya sebagian kelompok negara yang lain, terutama negara-negara maju, berpendapat bahwa hak sipil dan politik yang secara historis muncul lebih dulu merupakan hak yang lebih penting. Secara keseluruhan, pandangan HAM yang lebih tepat adalah melihat berbagai generasi dan instrument HAM sebagai satu kesatuan, karena semua hak sama pentingnya, tidak dapat dibagi dan universal penerapannya.

⁴² Hak-hak generasi pertama sering dirujuk untuk mewakili hak-hak sipil dan politik, yaitu hak yang muncul dari tuntutan untuk melepaskan diri dari kungkungan kekuasaan sosial lainnya, sebagaimana yang terjadi di Amerika Serikat (abad ke-17) dan di Perancis (abad ke-18).

⁴³ Hak-hak generasi kedua yang merupakan *manifesto* hak-hak di bidang ekonomi, sosial dan budaya ini brakar pada tradisi sosialis awal abad ke-19 yang muncul dari tuntutan agar negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang.

⁴⁴ Generasi ketiga HAM ini diwakili oleh tuntutan atas hak solidaritas (*solidarity rights*) atau hak bersama yang merupakan rekonseptualisasi dari kedua generasi HAM sebelumnya. Hak ini muncul dari tuntutan gigih negara-negara berkembang atau Dunia Ketiga atas tatanan internasional yang adil.

⁴⁵ Rahayu, *Op.cit*, hlm. 21-23.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan HAM, Materi yang disampaikan pada stadium generalate*, pada acara *The 1 st National Conferense*

begitu juga hubungan dengan lembaga negara independen.

Nilai anak yang kemudian dijadikan norma universal adalah anak juga dilihat sebagai manusia utuh, yang oleh karenanya memiliki hak asasi yang harus dilindungi. Pandangan ini menuntut orang dewasa (orang tua biologis, pemerintah dan masyarakat) harus bertanggung jawab penuh terhadap setiap anak yang lahir di dunia, entah dari siapa pun, dan di belahan bumi mana pun. Perlindungan anak dengan demikian merupakan bagian dari pelaksanaan HAM. Pasal 1 Deklarasi HAM menyebutkan bahwa manusia dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak yang sama. Mereka dikaruniai budi dan hati nurani dan kehendaknya bergaul satu dengan yang lain dalam semangat persaudaraan. Sementara Pasal 2 Deklarasi HAM menyatakan setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang tercantum dalam deklarasi ini tanpa pembedaan dalam bentuk apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, keyakinan politik atau keyakinan lainnya, asal usul kebangsaan dan sosial, hak milik, kelahiran atau status lainnya.⁴⁷ Begitu juga terhadap pemberlakuan kepada anak-anak. Sebagai sebuah lembaga negara, di awal kerjanya fokus perhatian KPAI lebih kepada penguatan kelembagaan seperti

Corporate Forum for Community Development, Jakarta, Pada tanggal 19 Desember 2005, hlm. 14.

⁴⁷ Hadi Supeno, 2010, *Kriminalisasi Anak, Tawaran Gagasan Radikal Peradilan Anak Tanpa Pidanaan*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 27.

merumuskan tata tertib, merumuskan rencana strategis, menyusun program jangka pendek dan jangka panjang serta penataan kegiatan tahunan berjalan, melengkapi sarana prasarana, melengkapi struktur organisasi dengan membentuk kelompok kerja dan tim ahli, tenaga sekretariat, pedoman-pedoman internal dan mekanisme kerja serta pedoman pembentukan KPAI di daerah-daerah atau dengan nama yang lebih dikenal KPAID. Konsentrasi KPAI mulai lebih mengembangkan kinerja sesuai dengan tugasnya. Disamping itu dengan intens bermitra dengan *stakeholder* perlindungan anak, membangun kondusivitas dan mendorong pembentukan perwakilan KPAI di daerah. Mengingat eksistensi KPAI tersebut, maka ke depan KPAI meneguhkan fungsinya sebagai lembaga Negara yang mampu memetakan anak di daerah serta melakukan intervensi sesuai amandat yang ada secara terencana dan terevaluasi. Oleh karena itu, ke depan, KPAI harus memainkan perannya sebagai berikut: 1) meneguhkan bahwa KPAI mengawal implementasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan perlindungan anak, termasuk bagaimana program-program turunannya dapat diakses oleh daerah pilot project; 2) paradigma pengaduan KPAI menggunakan pendekatan yang berupaya mengetahui akar permasalahan guna dicarikan solusi pemecahannya jadi KPAI dalam hal ini harus menjadi merefleksikan kasus tersebut untuk mengkaji dan mengevaluasi kebijakan yang ada serta

memberi masukan kepada pembuat kebijakan baik pusat maupun daerah tempat terjadi; 3) KPAI harus intens memberi laporan, saran, masukan dan pertimbangan kepada presiden dalam rangka perlindungan anak berbasis kompleksitas kasus daerah; 4) meneguhkan yang bersifat independen, artinya KPAI harus bebas dari intervensi siapapun dan pihak manapun dalam memberikan perlindungan anak. Maka dalam rangka meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak, keberpihakan KPAI hanya demi kepentingan terbaik bagi anak (*the best interest of the child*).⁴⁸ Tidak lebih dari itu, karena itulah yang terpenting. Oleh karena itu, ke depan hal penting yang perlu dilakukan adalah: 1) melaksanakan pemantauan dan pengawasan serta evaluasi terhadap pelaksanaan perlindungan anak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, kebijakan, dan program kegiatan yang ada dengan berbasis *pilot project* daerah prioritas; 2) memberikan laporan, saran, masukan dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak; 3) sosialisasi kepada semua pihak tentang semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan anak kepada semua eksponen; 4) mengumpulkan data dan informasi untuk dianalisis guna mengefektifkan pelaksanaan perlindungan anak; 5) menerima pengaduan masyarakat agar dapat diketahui jumlah dan ragam kasus terbanyak yang terjadi di masyarakat

⁴⁸ Hadi Supeno, *Op.cit*, hlm. 47.

guna dicarikan solusi pemecahannya secara makro; 6) melakukan faktor penyebab atau akar masalah persoalan sehingga dapat memberikan pertimbangan kepada pemerintah⁴⁹, baik pusat maupun daerah.

3. Mewujudkan Perlindungan Anak Yang Berkelanjutan Oleh KPAI

Berkelanjutan merupakan konsep yang sering digunakan dalam kajian lingkungan dan hukum lingkungan yang dikaitkan dengan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*)⁵⁰. Berkelanjutan sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan. Terkait hal ini maka konsep berkelanjutan tentu dapat diterapkan di dalam perlindungan, hal ini akan membawa jaminan dan kepastian perlindungan anak yang terus menerus. Dalam menata konsep berkelanjutan ini maka pemerintah (terutama KPAI) melakukan penanaman pemahaman perlindungan anak berkelanjutan sangatlah perlu diajarkan secara dini kepada masyarakat sekolah. Karena dengan adanya penanaman pemahaman terhadap perlindungan anak berkelanjutan membuat perlindungan ini tidak berhenti ketika ada kasus-kasus anak yang lagi *hot topic* diperbincangkan, lebih jauh dari itu hal ini membuat implementasi Undang-Undang Perlindungan Anak yang ada

bisa dilaksanakan oleh setiap orang, aparat penegak hukum dan pihak-pihak terkait yang disebutkan didalam Undang-Undang Perlindungan Anak secara berkelanjutan (*the best life to children*). Ada beberapa usaha untuk mewujudkan perlindungan anak yang berkelanjutan oleh KPAI, dimana usaha-usaha ini harus berwawasan, bertujuan dan bersifat mengembangkan kebenaran, keadilan dan kesejahteraan rakyat. Macam-macam usaha tersebut adalah sebagai berikut:⁵¹

- a. Pengawasan, KPAI harus mengusahakan pengawasan bersama-sama atau sendiri-sendiri terhadap adanya kecenderungan melakukan penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan yang menimbulkan korban penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan dalam pembinaan pelaku anak (kedepannya akan mengusahakan terhadap pengawasan perlindungan anak baik sebagai saksi ataupun korban);
- b. Pencegahan, KPAI mengusahakan mengingatkan pencegahan terhadap orang-orang yang akan melakukan penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan⁵² dalam pembinaan anak

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Yuliandri, Membentuk Undang-Undang Yang Berkelanjutan, *Jurnal Konstitusi*, 2009, Vol. II No 2, 2009, hlm. 12.

⁵¹ Arif Ghosita, 2004, *Masalah Perlindungan Anak*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 87-89.

⁵² Usaha penganggulan penyalahgunaan kekuasaan kewenangan dapat merupakan suatu tindakan hukum dan yang mempunyai akibat hukum. Oleh sebab itu perlu adanya suatu dasar hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang operasional dan dapat dipahami banyak orang. Penerapan peraturan perundang-undangan tersebut harus

agar tidak menimbulkan korban mental, fisik, sosial⁵³ dengan berbagai cara sebagai berikut: 1) mencegah adanya kesempatan untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan dalam pembinaan pelaku anak, 2) penjatuhan sanksi yang tepat kepada pelaku penimbul korban penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan dengan berbagai cara yang bermanfaat untuk pihak pelaku dan pihak korban. Tujuannya, mencegah pengulangan penimbul korban penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan pembinaan anak dan ikut menghayati penderitaan pihak korban dengan penjatuhan sanksi memberi ganti kerugian;

- c. Pelayanan, ada beberapa macam pelayanan terhadap anak yang perlu dipahami, dihayati, dan dilaksanakan oleh KPAI dalam rangka mengembangkan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat akibat penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan dalam pembinaan anak, seperti: 1) pemberian bantuan, mengusahakan pemberian bantuan mental, fisik, sosial kepada para kor-

integratif dan mengembangkan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat. Peraturan perundang-undangan dalam berbagai bidang hukum dipakai untuk membuat pertimbangan dalam penjatuhan sanksi.

⁵³ Untuk mendukung pengambilan tindakan terhadap penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan, perlu adanya penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang ada dan dapat diterapkan dalam penanggulangan penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan.

ban penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan dalam mengatasi gangguan, penderitaan akibat penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan oleh pelaku dalam pembinaan anak merupakan suatu kemutlakan. Dalam pemberian bantuan itu harus diutamakan perspektif kepentingan yang diatur dan bukan perspektif kepentingan yang mengatur, 2) restitusi, mengusahakan pemberian ganti kerugian oleh pelaku penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan dalam pembinaan anak yang bermanfaat untuk para korban dan pihak pelaku. Merupakan suatu kemutlakan adanya pengaturan penjatuhan sanksi ganti kerugian yang edukatif dan konstruktif terhadap pelaku penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan dalam pembinaan anak. Terutama karena pihak korban biasanya adalah dari golongan lemah (mental, fisik, sosial). Perlu adanya pembaharuan mengenai visi dan misi orang-orang Indonesia yang berkaitan dengan masalah ganti kerugian kepada korban pada umumnya dan korban penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan pada khususnya demi pengembangan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat, kompensasi, mengusahakan adanya pemberian ganti kerugian oleh pemerintah. Sebabnya, pelaku tidak mampu memberi ganti kerugian yang memuaskan

kan kepada korban. Pemerintah bertindak sebagai pengganti pemberi ganti kerugian dalam rangka pengembangan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu, adanya peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara tepat dan cepat;

- d. Penyelesaian, sebagai faktor pendukung penyelesaian permasalahan korban penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan, diperlukan adanya usaha penyadaran akan etika profesi pada setiap anggota masyarakat dan aparat pemerintah dalam pelaksanaan tugas panggilan sebagai insan yang mempunyai kekuasaan atau kewenangan mengatur kehidupan dan penghidupan orang lain sebagai sesamanya. Untuk penyadaran ini diperlukan adanya kerjasama, koordinasi, konsistensi kesungguhan dalam usaha-usaha penyadaran akan etika profesi anggota aparat pemerintah dengan KPAI.

D. Penutup

KPAI sebagai lembaga negara independen yang fokus terhadap penegakan hak-hak perlindungan anak memang sangat dibutuhkan sebagai suatu bentuk pemenuhan hak asasi anak di Indonesia. KPAI sebagai lembaga negara independen memiliki kedudukan sama dengan lembaga negara independen lainnya baik yang dibentuk melalui Undang-Undang,

Keputusan Presiden, Peraturan Presiden ataupun berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dimana lembaga negara independen bisa bergerak di dalam bidang yudikatif, eksekutif, dan legislatif. KPAI sebagai lembaga negara bantu di dalam bidang penegakan HAM terutama kepada penegakan hak anak sudah memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan perlindungan HAM dan sesuai dengan amandat Konstitusi, KHA dan Undang-Undang Perlindungan Anak. Mewujudkan perlindungan hak anak oleh KPAI merupakan sebuah usaha yang cukup baik, terutama untuk menjaga keberlangsungan kehidupan bangsa Indonesia kedepannya. Upaya yang bisa dilakukan oleh KPAI untuk mewujudkan perlindungan anak yang berkelanjutan adalah: 1) Pengawasan, 2) Pencegahan, 3) Pelayanan dan 4) Penyadaran.

Daftar Pustaka

Buku

Ghosita, Arif, 2004, *Masalah Perlindungan Anak*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

Huda, Ni'matul, 2007, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta.

Komisi Perlindungan Anak Indonesia, 2014, *Aksi Perlindungan Anak Dalam Sorotan Media*, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Jakarta.

Mochtar, Zainal Arifin, 2016, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-*

- Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Octarra, Harla Sara, *et-al*, 2010, *Demi Kepentingan Terbaik Anak: Sebuah Manual Untuk Pelatihan Hak-Hak Anak*, Yayasan Arti, Jakarta.
- Rahayu, 2012, *Hukum Hak Asasi Manusia (HAM)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Riyadi, Eko, (*Ed*), 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusam UII, Yogyakarta.
- Supeno, Hadi, 2010, *Kriminalisasi Anak, Tawaran Gagasan Radikal Peradilan Anak Tanpa Pemidanaan*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- _____, *et-al*, 2010, *Potret Anak Indonesia, Catatan Siluet dan Refleksi 2010*, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Jakarta.
- _____, 2010, *Manual Sosialisasi Konvensi Hak-Hak Anak*, Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia dengan Yayasan Arti, Jakarta.
- Vasek, Karel, 1977, *A 30 Years Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of*, Unesco Courier.

Jurnal

- Parlindungan S, Gokma Toni, Tinjauan Umum Pembagian Kekuasaan Dalam Hukum Tata Negara Indonesia, *Jurnal Advokasi*, Volume 4, Nomor 2, 2013.

- Yuliandri, Membentuk Undang-Undang Yang Berkelanjutan, *Jurnal Konstitusi*, Volume. II, Nomor 2, 2009.

Makalah

- Asshiddiqie, Jimly, *Demokrasi dan HAM*, Materi yang disampaikan pada *stadium generalate*, pada *acaea The 1 st National Conferense Corporate Forum for Community Development*, Jakarta, Pada tanggal 19 Desember 2005.

Website

- Syiffa Urrohmah, Lembaga Dan Komisi Negara Indonesia, /8777558/_Lembaga_Dan_Komisi_Negara_Indonesia, diakses pada tanggal 10 November 2016.