

Peran Komisi Perlindungan Anak Indonesia Untuk Mewujudkan Perlindungan Anak

Oleh: **Laurensius Arliman S***

Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Padang
Jalan Mesjid Baiturahman Nomor 40, Lubuk Lintah, Padang.

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk: *Pertama*, untuk menjelaskan kedudukan KPAI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? *Kedua*, untuk menjelaskan fungsi KPAI sebagai komisi negara independen dalam menjalankan penegakan HAM terhadap anak sesuai amanat konstitusi? Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, pendekatan yang digunakan yuridis normatif didukung pendekatan yuridis empiris. Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data sekunder dan data primer. Terhadap semua data akan disusun dan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian ini dapat dijelaskan fungsi KPAI sebagai komisi negara independen dalam menjalankan penegakan HAM terhadap anak sesuai amanat konstitusi tercermin dari 9 (sembilan) bidang pokok, yaitu 1) Bidang Sosial dan Anak Dalam Situasi Darurat; 2) Bidang Keluarga dan Pengasuhan; 3) Bidang Hak Sipil dan Partisipasi; 4) Bidang Agama dan Budaya; 5) Bidang Pendidikan; 6) Bidang Kesehatan dan Napza; 7) Bidang Pornografi dan *Cybercrime*; 8) Bidang Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH); dan 9) Bidang *Trafficking* dan Eksploitasi. Di mana fungsi-fungsi tersebut ada yang berjalan dengan baik, dan ada yang kurang baik, sehingga KPAI banyak memberikan saran dan kritikan terhadap 9 (sembilan) fungsi yang dijalankannya.

Kata Kunci: Peran, KPAI, Perlindungan Anak, Indonesia

Abstract

The purpose of this study is to: First, to explain the position of KPAI in the Indonesian constitutional system? Second, to explain the function of KPAI as an independent state commission in carrying out the enforcement of human rights against children in accordance with the mandate of the constitution? This research is a descriptive study, the approach used normative juridical is supported by an empirical juridical approach. The data used in this study consisted of secondary data and primary data. All data will be compiled and analyzed qualitatively. The results of this study can be explained by the function of KPAI as an independent state commission in carrying out human rights enforcement against children in accordance with the constitutional mandate reflected in 9 (nine) key areas, namely 1) Social and Child Affairs in Emergency Situations; 2) Field of Family and Care; 3) Field of Civil Rights and Participation; 4) Religion and Culture Sector; 5) Education Sector; 6) Health and Drug Sector; 7) Pornography and Cybercrime Fields; 8) Field of Children

*Penulis korespondensi e-mail: meri_yarni@unja.ac.id

Facing the Law (ABH); and 9) Field of Trafficking and Exploitation. Where these functions are going well, there are some that are not good, so the KPAI gives a lot of advice and criticism to the 9 (nine) functions it carries out.

Keywords: Role, KPAI, Child Protection, Indonesia

Pendahuluan

Anak sebagai bagian dari pemangku atau pemegang hak (*rights holder*). Hak anak bagian tidak terpisahkan dari Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat HAM). Hak-hak anak berarti HAM untuk anak, karena anak mempunyai kebutuhan-kebutuhan khusus berhubungan dengan situasinya sebagai anak yang lemah atau rentan. Anak merupakan generasi yang memegang estafet penerus cita-cita perjuangan bangsa dan merupakan sumber daya manusia bagi pembangunan nasional.¹

Perlindungan anak tidak bisa dipisahkan dari “Konvensi Hak Anak” atau lebih lanjutnya disebut sebagai KHA, karena KHA merupakan bagian (*integral*) dari instrumen internasional di bidang HAM. KHA sendiri merupakan sebuah perjanjian yang mengikat secara yuridis dan politis di antara berbagai negara mengatur hal-hal yang berhubungan dengan anak dan merupakan instrumen untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar anak-anak. Tujuan akhir KHA adalah untuk menegakkan prinsip-prinsip pengakuan atas martabat yang melekat dan hak-hak yang sama pada manusia, terutama anak-anak,² sebagai

landasan bagi kemerdekaan, keadilan dan perdamaian.

Ada kaitan hak yang dimiliki anak dengan HAM, yaitu 1) memberi ketegasan atas berlakunya HAM untuk semua tingkatan umur, seperti hak bebas dari perlakuan dan penganiaya, hak atas identitas dan kewarganegaraan dan hak atas jaminan sosial, 2) adanya peningkatan 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 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 mem-

¹Nabella Puspa Rani, Penegakan Hukum terhadap Kekerasan pada Anak Menurut Hukum Adat Siak Sri Indrapura, *Jurnal Melayunesia*, Volume 2, Nomor 1, Juni 2018.

²Harla Sara Octarra, *et-al*, *Manual Sosialisasi Konvensi Hak-Hak Anak*, (Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia dengan Yayasan Arti, 2010), hlm. 36-39.

punyai nilai yang sama dan tidak ada yang lebih tinggi dibanding lainnya. Prinsip ini tertuang dalam “hak hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan” (*survival and development*).³

KHA adalah salah satu instrumen 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, pada tahun 2002 Indonesia memiliki undang-undang khusus yang melindungi hak-hak anak, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagai bentuk tindak lanjut dan kepedulian negara untuk melindungi anak.

Mendeskripsikan dan menganalisis kondisi anak Indonesia bukanlah sesuatu yang gampang untuk dilakukan. Hari ini 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 hak kebebasan, pengasuhan, kesehatan, pendidikan, dan perlindungan anak lainnya. Namun, tidak obyektif pula apabila menyatakan bahwa semua anak Indonesia telah memperoleh hak-haknya sebagaimana ketentuan

kontitusi, karena di lapangan masih dengan mudah menemukan anak-anak tanpa identitas, anak jalanan, anak yang sulit mengakses layanan kesehatan, anak-anak yang terampas kemerdekaannya, memperoleh tindakan kekerasan dan diskriminasi.⁴ Dalam pandangan perlindungan terhadap anak maka untuk memenuhi hak bukan hanya bisa dilihat dari perbandingan sebuah jumlah, tetapi bisa dilihat dari pemenuhan setiap individu ataupun orang per orangnya.

Sejak diberlakukannya amandemen kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), telah terjadi perubahan 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.⁵ 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 diintrodusirnya konvensi hak-hak anak tersebut oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, tanggal 20 November 1989.

Kemauan politik masyarakat aktivis perlindungan anak dan pemerintah semakin

³Laurensius Arliman S, Pengadilan Hak Asasi Manusia Dari Sudut Pandang Penyelesaian Kasus dan Kelemahannya, *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, Volume 2, Nomor 1/ 2017, hlm. 16.

⁴Hadi Supeno, *et-al*, *Potret Anak Indonesia, Catatan Siluet dan Refleksi 2010*, (Jakarta: Komisi Perlindungan Anak Indonesia, 2010), hlm. 20.

⁵*Ibid*, hlm. 25.

menunjukkan langkah-langkah nyata dengan ditetapkannya Undang-Undang Perlindungan Anak pada tahun 2002. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak merupakan momentum bersejarah 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.⁶ Undang-Undang Perlindungan Anak (selanjutnya disingkat UU 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.⁷

Agar pemenuhan perlindungan anak di Indonesia selalu tercapai maka dalam

Undang-Undang Perlindungan Anak juga 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.⁸ Dengan lahirnya KPAI maka bertambah pula lembaga negara independen yang bergerak dalam bidang HAM dengan fokus kinerjanya melindungi hak-hak anak. Tentu saja, lahirnya KPAI ini menambah lembaga negara yang sudah ada dan menambah lembaga-lembaga negara yang bersifat independen, sebagai lembaga negara bantu.

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

⁶Konsideran Undang-Undang Perlindungan Anak.

⁷Bab II, Asas dan Tujuan, Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Anak.

⁸Pasal 75 juga menjelaskan tentang keanggotaan KPAI ini, ayat (1) menyatakan keanggotaan KPAI 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.

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 itu, 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 Mochtar**⁹ juga menyatakan bahwa ada beberapa argumentasi yang dapat ditemukan sebagai pencetus pembentukan *state auxiliary bodies* tersebut, yaitu 1) reformasi pendekatan neo-liberal, 2) kewajiban transisional untuk menunjang hal tertentu, 3) kebutuhan percepatan demokrasi, 4) bagian pencitraan kekuasaan, 5) mengurangi tugas lembaga penyelesaian sengketa antara negara dan warga negara, 6) adanya kekecewaan terhadap lembaga lama, dan 7) ketergesa-gesaan dalam legislasi. Hal itu juga terjadi

pada KPAI sebagai lembaga negara bantu dalam melindungi hak anak.

Kondisi kelembagaan KPAI saat ini, yaitu sebagai satuan kerja yang masih menginduk kepada kelembagaan lain (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak), KPAI masih mengalami banyak keterbatasan. Kondisi ini perlu didukung dengan penguatan internal, (seperti pembenahan tugas dan fungsi, sistem/mekanisme kinerja, dan lain-lain), dan dukungan eksternal (dukungan pendanaan, kewenangan lembaga). Efektivitas dan efisiensi kinerja perlu dikaji kembali dan menyusun strategi baru dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Strategi yang dimaksud mengedepankan kolaborasi dengan mitra lembaga KPAI, agar kerja-kerja yang sudah biasa dijalankan dapat menggunakan metode dan mekanisme baru yang lebih efektif dan efisien. KPAI didesak menunjukkan eksistensinya sebagai lembaga pemerintah yang bertugas memberi advokasi kepada anak-anak, namun selama ini KPAI sejak keluarnya UU Perlindungan Anak tahun 2002 nyaris tidak dikenal publik dan kurang menunjukkan kinerjanya yang baik. Persepsi publik kalau sudah menyangkut persoalan anak maka yang dikenal hanya Komnas Perlindungan Anak (Komnas PA). Padahal selain Komnas PA yang sifatnya Lembaga Swadaya Masyarakat (selanjutnya disingkat LSM), juga ada sebuah lembaga yang dibentuk pemerintah berdasarkan amanat UU Perlindungan Anak, yaitu KPAI.

⁹Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2016), hlm. 114-132.

Lemahnya kinerja KPAI itu antara lain ditunjukkan dari minimnya minat publik untuk menjadikan lembaga ini sebagai sarana menyelesaikan persoalan anak. Artinya popularitas KPAI sama sekali tidak dikenal publik. Semestinya KPAI mempopulerkan dirinya dan memberi perhatian serius kepada kasus-kasus yang menimpa anak, agar keberadaannya dikenal publik. Jika sudah dikenal, maka publik akan memberi respon terhadap keberadaan KPAI. Dengan demikian, KPAI bisa lebih berperan melakukan tugas-tugasnya, termasuk melakukan advokasi dalam kasus-kasus anak. KPAI harus proaktif melakukan tugasnya dengan senantiasa hadir di tengah kasus-kasus besar yang menimpa anak-anak. Selain kurang pro-aktif, KPAI juga kurang berperan dan tidak muncul pada kasus-kasus anak. Masyarakat kurang mengenal KPAI karena memang kurang populer sehingga masyarakat tidak merasakan kehadirannya. Anggota KPAI harus aktif ke lapangan untuk menelusuri kasus-kasus anak dan menjalin hubungan baik dengan media massa.

Jika hal di atas terlaksana maka kinerja KPAI diharapkan bisa meningkat dan perannya semakin dibutuhkan masyarakat. Masyarakat juga akan bisa berharap banyak dari kehadiran KPAI. Keberadaan KPAI harus dirasakan manfaatnya dalam menyelesaikan permasalahan kejahatan kekerasan kepada anak. Karena KPAI tidak boleh hanya menjadi aksesoris kelembagaan negara saja.

Sebelumnya tulisan terkait peran KPAI terhadap perlindungan anak di Indonesia sudah ada beberapa penelitian lain, yaitu

Sherly Livinus dan **Mety Rahmawati** berjudul Peranan Komisi Perlindungan Anak Indonesia dalam Memberikan Perlindungan Hukum terhadap Anak Korban Tindak Pidana Penganiayaan (Studi Kasus: Penganiayaan Anak Adopsi di Hotel Le Meridien Jakarta Pusat oleh CW), yang menjelaskan peran KPAI memberikan perlindungan hukum terhadap anak korban tindak pidana penganiayaan. Perbedaan dengan penelitian ini adalah fokus penelitian **Sherly Livinus** dan **Mety Rahmawati** tentang anak korban tindak pidana penganiayaan dengan studi kasus penganiayaan anak adopsi di Hotel Le Meridien Jakarta Pusat oleh CW. Sementara, penelitian ini hanya fokus pada kedudukan dan fungsi dari KPAI sebagai komisi negara yang bersifat independen.

Andreas Ristanto Chang pernah melakukan penelitian dengan judul Realisasi Peran Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dalam Menangani Anak yang Menjadi Pelaku Tindak Pidana Penganiayaan. Penelitiannya membahas bagaimana realisasi peran KPAI dalam menangani anak yang menjadi pelaku tindak pidana penganiayaan. Perbedaan penelitian ini adalah fokus penelitian **Andreas Ristanto Chang** tentang peran Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dalam menangani anak yang menjadi pelaku tindak pidana penganiayaan. Sementara, penelitian ini hanya pada kedudukan dan fungsi dari KPAI sebagai komisi negara yang bersifat independen.

Adapun permasalahan dalam penelitian ini: *Pertama*, bagaimanakah kedudukan KPAI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? *Kedua*, apa fungsi KPAI sebagai komisi negara independen dalam

menjalankan penegakan HAM terhadap anak sesuai amanat konstitusi? Pendekatan penelitian yuridis normatif didukung pendekatan yuridis empiris. Hasil yang diharapkan dari penelitian ini: *Pertama*, menjelaskan kedudukan KPAI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Kedua*, menjelaskan fungsi KPAI sebagai komisi negara independen dalam menjalankan penegakan HAM terhadap anak sesuai amanat konstitusi.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang menggambarkan optimalisasi peran KPAI terhadap perlindungan anak di Indonesia. Pendekatan yang digunakan yuridis normatif didukung pendekatan yuridis empiris digunakan untuk mengetahui optimalisasi peran KPAI terhadap perlindungan anak di Indonesia. Terhadap semua data dan bahan yang diperoleh dari hasil penelitian akan disusun dan dianalisis secara kualitatif, yaitu menjelaskan dan mengungkapkan gejala-gejala yang diteliti serta berusaha menjelaskan faktor-faktor yang menjadi latar belakang dan penyebabnya. Dalam bentuk deskriptif analisis, yaitu mengumpulkan data seteliti mungkin untuk mempertegas gejala-gejala yang diteliti supaya dapat memperkuat hasil penelitian.

Pembahasan

Kedudukan KPAI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Setiap lembaga yang dibentuk bukan oleh masyarakat atau dengan kata lain merupakan hasil bentukan negara dapat disebut sebagai lembaga negara atau organ negara. Apabila dikaitkan dengan fungsi pemerintahan menurut konsep *trias politica*, lembaga negara berada dalam ranah legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.¹⁰ Menurut **Montesqieu**, disetiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif dan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil, (*in every govewrment, there are three sort of power: the legislative, the executive in respect to things dependent on the law of nation, and the executive in regard to matters that depend on civil law*). Menurut **Lee Cameron Mc Donald**, yang dimaksudkan oleh **Montesqieu** dengan perkataan "*the executive in regard to matters that depend on the civil law*" itu tidak lain adalah *the Judiciary*.¹¹

Montesqieu mengidealkan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga

¹⁰Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 65.

¹¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 30-31.

organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*) dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam. Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh **Montesqieu** ini jelas 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. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *cheks and balances*.¹²

Bila dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, pembagian kekuasaan sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945 merupakan bagian integral dari hakikat hidup berbangsa dan bernegara yang berdasarkan hukum demokrasi dan keadilan. Sistem pembagian kekuasaan yang sesuai dengan ketatanegaraan Indonesia di mana kekuasaan itu dibagi habis ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, sedangkan kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan undang-undang atau pelaksanaan pemerintahan dalam negara, selanjutnya kekuasaan yudikatif adalah

kekuasaan untuk mengawasi atau mengontrol pelaksanaan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif.¹³

Adapun pentingnya atau esensi pembagian kekuasaan itu dalam negara adalah untuk mencegah menumpuknya kekuasaan di tangan satu orang, sehingga bisa menimbulkan kecenderungan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). UUD 1945 menganut sistem pembagian kekuasaan (*division of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).¹⁴ Konsep mengenai lembaga negara sendiri dapat ditelusuri melalui pandangan **Hans Kelsen** mengenai *the concept of the state organ* dalam bukunya *general theory of law and state*. Hans kelsen menguraikan “*who ever full Is a function determined by the legal order as an organ*” siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tatanan hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). Lembaga negara, menurut **Kelsen** dapat dipahami dari pengertian yang luas maupun pengertian yang sempit.¹⁵ Dalam arti yang luas, lembaga negara identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan

¹²*Ibid*, hlm. 31.

¹³Sinamo Nomensen, *Hukum Tata Negara Suatu Tinjauan Kritis tentang Kelembagaan Negara*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), hlm. 45.

¹⁴*Ibid*, hlm. 46.

¹⁵*Ibid*, hlm. 31-32.

tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Individu tersebut dapat disebut sebagai lembaga negara karena menjalankan fungsi yang menciptakan hukum atau fungsi yang menerapkan hukum. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum dan pejabat publik atau pejabat umum. **Kelsen** mencontohkan, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakil rakyat melalui pemilihan umum merupakan lembaga negara dalam arti luas.¹⁶ Sementara itu, dalam arti sempit atau disebut pula oleh **Kelsen** sebagai pengertian lembaga negara dalam arti materil adalah apabila individu secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu. 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 hukum bersifat eksklusif. (3) Karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.¹⁷ 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.

Dengan demikian, konsep lembaga negara memiliki makna yang sangat luas sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam pengertian pertama dan paling luas, lembaga negara mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum. Pengertian kedua yang cenderung luas, namun lebih sempit dari pada pengertian pertama, menyebutkan bahwa lembaga negara mencakup individu yang menjalankan kedua fungsi di atas dan juga mempunyai posisi sebagai atau berada dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. Pengertian ketiga mengartikan lembaga negara dalam arti sempit sebagai badan atau organisasi yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Dalam pengertian yang terakhir ini, lembaga negara mencakup badan-badan yang dibentuk berdasarkan konstitusi ataupun peraturan perundang-undangan lain dibawahnya yang berlaku di suatu negara.¹⁸

Berdasarkan tinjauan umum tentang lembaga negara di atas, dapat dihubungkan bahwa KPAI merupakan suatu badan yang dibentuk oleh negara berdasarkan konstitusi atau peraturan perundang-undangan yang kewenangan dan kedudukannya diatur oleh

¹⁶Laurensius Arliman S, *Lembaga-Lembaga Negara Independen di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Yogyakarta: Deepublish, 2016). hlm. 36.

¹⁷*Ibid*, hlm. 127.

¹⁸Laurensius Arliman S, *Komnas HAM dan Perlindungan Anak Pelaku Tindak Pidana*, (Yogyakarta: Deepublish, 2015), hlm. 40.

peraturan dibawahnya. Keberadaan KPAI merupakan fenomena baru yang muncul setelah bergulirnya pergerakan reformasi yang mendorong dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945. KPAI sengaja didirikan sebagai *state agency organ* (komisi negara independen) bagi pengawasan pelaksanaan bidang HAM khususnya perlindungan hak anak. KPAI merupakan komisi negara independen yang mandiri (*independence*). Secara etimologi istilah “mandiri” berarti menunjukkan kemampuan berdiri sendiri.¹⁹ Tidak adanya campur tangan dari kekuasaan lain atau ketidak bergantungan kepada pihak lainnya dalam literatur juga berarti “independen” dari bahasa Inggrisnya *independence*.

Menurut **Jimly Asshiddiqie** ada tiga pengertian independensi, yaitu²⁰ 1) *Structural Independence*, yaitu independensi kelembagaan di mana struktur suatu organisasi yang dapat digambarkan dalam bagan yang sama sekali terpisah dari organisasi lain. 2) *Functional independence*, yaitu independensi dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi dan tidak ditekankan dari struktur kelembagaannya. 3) *Financial independence*, yaitu dilihat dari kemandiriannya menentukan sendiri anggaran yang dapat dijamin kemandiriannya dalam menjalankan fungsi. KPAI dibentuk sebagai lembaga independen, yaitu lembaga yang mandiri tanpa ada pengaruh dari legislatif, yudikatif,

dan eksekutif. Peran KPAI dalam proses peradilan anak lebih kepada pemantauan terhadap jalannya perlindungan kepada anak sebagai pelaku tindak kejahatan. Pemantauan ini bersifat menyeluruh kepada berbagai instansi terkait yang berhubungan langsung dengan perlindungan anak dalam proses peradilan anak, khususnya dalam hal ini lebih ditujukan kepada pemerintah dan aparat penegak hukum, tentang sejauh mana UU Perlindungan Anak telah diterapkan dengan baik dalam proses peradilan anak.²¹

Pasal 75 ayat (3) UU Perlindungan Anak menyebutkan keanggotaan KPAI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), untuk masa jabatan 3 tahun dan dapat diangkat kembali 1 kali masa jabatan. KPAI sebagai salah satu lembaga negara yang independen setara dengan Komnas HAM sangat penting untuk turut mewujudkan perlindungan anak melalui cara menghormati, memenuhi, menjamin, dan melakukan pemenuhan hak-hak anak. Untuk dapat mencapai hal tersebut, menurut Pasal 76 UU Perlindungan Anak, KPAI bertugas melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak, serta memberikan laporan, saran, masukan, dan pertimbangan

¹⁹Laurensius Arliman S dan Gokma Toni Perlindungan S, *Politik Hukum Perlindungan Anak*, (Yogyakarta: Deepublish, 2017), hlm. 250.

²⁰Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan... Op.Cit.*, hlm. 46.

²¹Muhammad Fauzan, Eksistensi Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Terhadap Komisi Perlindungan Anak Indonesia), *Jurnal Media Hukum*, Volume 17, Nomor 2/2010, hlm. 309.

kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak.

KPAI sendiri sebagai komisi negara independen terdiri dari seorang ketua, dua orang wakil ketua, sekretaris dan memiliki 5 (lima) Kelompok Kerja (Pokja), yaitu Pokja Sosialisasi dan Advokasi, Pokja Peman-tauan, Evaluasi dan Pelaporan, Pokja Pengkajian dan Pengembangan, serta Pokja Pengembangan Jaringan Kelembagaan dan Kemitraan. KPAI harus bekerja sama dan berkoordinasi dengan polisi anak, jaksa anak, dan hakim anak. Jika peristiwa yang menimpa anak merupakan tindak pidana, masalahnya akan diteruskan kepada polisi untuk ditindaklanjuti, namun jika masih dimungkinkan untuk dilakukan penanganan secara perdata, KPAI diberi wewenang/demi hukum mendapatkan hak sebagai pihak untuk beracara dipersidangan tanpa diperlukan surat kuasa untuk mewakili kepentingan anak tersebut.

Mengingat perkembangan substansi hak-hak yang terkandung dalam konsep HAM²² 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.²³ 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.²⁴ Model yang dikemukakan oleh **Karel Vasek** ini tidak dimaksudkan sebagai representasi dari kehidupan yang riil, tapi sekedar ekspresi dari suatu perkembangan yang sangat rumit. Secara garis besar **Karel Vasek** membagi perkembangan substansi HAM dalam 3 (tiga) generasi, yaitu 1) Generasi pertama HAM; 2) Generasi kedua HAM; 3) Generasi ketiga HAM. 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 negara²⁵ 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, masyarakat) harus bertanggung jawab penuh terhadap setiap anak yang lahir di dunia, entah dari siapa pun, dan dibelahan bumi mana pun. Perlindungan anak dengan demikian

²²Komisi Perlindungan Anak Indonesia, *Aksi Perlindungan Anak Dalam Sorotan Media*, (Jakarta: Komisi Perlindungan Anak Indonesia, 2014), hlm. 14.

²³Eko Riyadi (Ed), *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Pusham UII, 2008), hlm. 14.

²⁴Karel Vasek, *A 30 Years Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of*, (Swiss: Unesco Courier, 1977), hlm. 29-32.

²⁵Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan HAM*, materi yang disampaikan pada *stadium generalate*, pada acara *The 1 st National Conference Corporate Forum for Community Development*, Jakarta, pada tanggal 19 Desember 2005, hlm. 14.

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 apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, keyakinan politik atau keyakinan lainnya, asal usul kebangsaan dan sosial, hak milik, kelahiran atau status lainnya.²⁶ Begitu juga terhadap pemberlakuan kepada anak-anak.

Sebagai sebuah lembaga negara, di awal kerjanya fokus KPAI lebih kepada penguatan kelembagaan, seperti 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 Pokja 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. Di samping 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 problem anak di daerah serta melakukan intervensi sesuai amanat 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 *problem solver* 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. Oleh karena itu, maka dalam rangka meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak, keberpihakan KPAI hanya demi kepentingan terbaik bagi anak

²⁶Hadi Supeno, *Kriminalisasi Anak, Tawaran Gagasan Radikal Peradilan Anak Tanpa Pidanaan*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 27.

(*the best interest of the child*).²⁷ Tidak lebih dari itu, karena itulah yang terpenting.

Oleh karena itu, ke depan hal penting yang perlu dilakukan:²⁸ 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 guna dicarikan solusi pemecahannya secara makro. 6) melakukan faktor penyebab atau akar masalah persoalan sehingga dapat memberikan pertimbangan kepada pemerintah baik pusat maupun daerah.

Fungsi KPAI Sebagai Komisi Negara Independen dalam Menjalankan Penegakan HAM terhadap Anak Sesuai Amanat Konstitusi

Pembentukan UU Perlindungan Anak pada tahun 2002 didasarkan pada pertimbangan bahwa perlindungan anak

dalam segala aspeknya merupakan bagian dari kegiatan pembangunan nasional, khususnya dalam memajukan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pembentukan UU Perlindungan Anak juga didasarkan pada pertimbangan sebagai landasan yuridis bagi pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab dari orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara untuk memberikan perlindungan pada anak. Dalam Pasal 74 UU Perlindungan Anak menegaskan bahwa: dalam rangka meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak, dengan undang-undang ini dibentuk KPAI yang bersifat independen. Oleh sebab itu, sesuai amanat dari Pasal 74 UU Perlindungan Anak, kemudian dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia, dan akhirnya dibentuklah KPAI. Dalam Pasal 76 UU Perlindungan Anak, ditegaskan bahwa:

“KPAI bertugas: 1) 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. 2) memberikan laporan, saran, masukan, dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak”.

²⁷ *Ibid*, hlm. 47.

²⁸ Laurensius Arliman S, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Perlindungan Anak Untuk Mewujudkan Perlindungan Anak yang Berkelanjutan, *Syiar Hukum*, Volume 15, Nomor 2/2017.

KPAI dibentuk berdasarkan undang-undang. Oleh sebab itu, KPAI mempunyai kedudukan sebagai lembaga yang dibentuk oleh pemerintah dengan berdasarkan pada undang-undang yang kemudian diatur dalam keputusan Presiden. Jadi, KPAI bukan LSM lainnya yang bergerak dalam hal perlindungan anak, yang lahir berdasarkan akta notaris. KPAI dalam upaya pelaksanaan penyelenggaraan perlindungan anak, memperhatikan hak-hak anak seperti yang tertuang dalam Konvensi PBB tentang hak-hak anak. Hak-hak anak yang tertuang dalam Konvensi PBB tersebut menjadi salah satu dasar bagi KPAI untuk memberikan perlindungan pada anak termasuk juga anak yang bermasalah dengan hukum.²⁹

Fungsi KPAI dalam melaksanakan komisi negara independen banyak menghadapi tantangan. *Pertama*, perlu memastikan dimanakah posisi KPAI dalam tata pemerintahan di Indonesia? Apakah kedudukan KPAI yang didesain UU Perlindungan Anak sebagai lembaga independen merupakan pendelegasian otoritas kekuasaan eksekutif? Posisi dan kedudukan KPAI dalam UU Perlindungan Anak adalah independen, mestinya KPAI tidak dimaksudkan untuk menjadi 'perpanjangan fungsi' eksekutif. Akan tetapi, posisi KPAI dalam tata pemerintahan, jika ditilik dari sifatnya yang independen, harus bebas dari intervensi eksekutif dan legislatif. Walaupun, tidak berarti KPAI mesti secara absolut lepas dari kolaborasi dengan eksekutif dan legislatif.

Kedua, kedudukan KPAI dalam *integrated criminal justice system* di Indonesia. Karena dalam Pasal 76 huruf a UU Perlindungan Anak, disebut salah satu tugas KPAI adalah menerima pengaduan masyarakat. Apakah pengaduan masyarakat yang dimaksudkan *idem ditto*, seperti pengaduan korban pencari keadilan kepada lembaga penegakan hukum (polisi, atau jaksa) sebagaimana dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (UHAP). Tugas KPAI menerima pengaduan dan melakukan penyelidikan dalam konteks *pro justisia*. Hal ini guna menghindari KPAI bertindak *overlapping* dan tanpa dasar yang sah, untuk menerima pengaduan dan melakukan penyelidikan, yang menurut KUHAP, UU Kepolisian, dan UU Kejaksaan, hanya menjadi otoritas kepolisian dan kejaksaan. Di samping itu, untuk menghindarkan pembiaran, apabila KPAI tidak menindak-lanjuti pengaduan dan penyelidikan maka tugas KPAI makin tak berbentuk. Sehingga tugas KPAI menerima pengaduan masyarakat bukan dalam konteks penegakan hukum, sebagaimana polisi dan jaksa.

Ketiga, oleh karena KPAI bersifat independen maka seperti lembaga independen lain prosesnya mesti melalui mekanisme tes kepatutan dan kelayakan oleh parlemen. Mekanisme seleksi ini dalam negara yang masih menganut demokrasi perwakilan dilakukan melalui DPR yang menjadi perwakilan rakyat, persis seperti pemilihan anggota Komisi Pemilihan Umum

²⁹Laurensius Arliman S, Kedudukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia Sebagai Lembaga Negara Bantu dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Justitia Et Pax*, Volume 23, Nomor 2/2016, hlm. 35.

(KPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), ataupun Komisi Pemberantas Korupsi (KPK). Fungsi KPAI sendiri terdiri dari 9 (sembilan) bidang pokok, yaitu 1) Bidang Sosial dan Anak dalam Situasi Darurat; 2) Bidang Keluarga dan Pengasuhan; 3) Bidang Hak Sipil dan Partisipasi; 4) Bidang Agama dan Budaya; 5) Bidang Pendidikan; 6) Bidang Kesehatan dan Napza; 7) Bidang Pornografi dan *Cybercrime*; 8) Bidang Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH); dan 9) Bidang *Trafficking* dan Eksploitasi. Berikut penulis sajikan fungsi KPAI atas bidang-bidang tersebut:

1. Bidang Sosial dan Anak dalam Situasi Darurat. Peristiwa bencana dalam bentuk apapun selalu mendatangkan keseng-saraan bagi umat manusia yang dapat menyebabkan munculnya serangkaian situasi permasalahan krisis yang harus ditangani secara cepat dan komprehensif. Dampak yang dihadapi anak-anak korban bencana tidak saja bersifat jangka pendek, namun dapat pula memberikan dampak jangka panjang. Dalam jangka pendek anak-anak mengalami situasi di mana pelayanan dasar yang mereka terima untuk sementara waktu tidak terpenuhi atau hanya dapat dipenuhi dengan cara-cara darurat. Gangguan psikososial pasca bencana pun bisa terjadi dalam jangka waktu yang lebih panjang jika trauma yang dialami anak tidak segera mendapat perhatian yang semestinya. Untuk itu, KPAI terjun langsung ke

daerah-daerah yang dapat dijangkau KPAI untuk mendatangkan tenaga-tenaga yang ahli dalam mengobati gangguan psikososial pasca bencana terhadap anak.³⁰

2. Bidang Keluarga dan Pengasuhan. KPAI secara ideal berperan memantau, mengawasi dan memberi dorongan agar penyelenggara perlindungan anak semakin efektif. Ini dituangkan secara eksplisit di dalam UU Perlindungan Anak. Perlunya perhatian pada aspek kemanusiaan, cara-cara penanganan itu bersifat demokratis, bahkan banyak kalangan terutama para akademisi menyatakan langkah yang tepat haruslah profesional. KPAI tidak aktif menangani advokasi terhadap kasus-kasus mengenai anak, tetapi seharusnya lebih banyak melakukan advokasi kebijakan, seperti sosialisasi pembuatan Peraturan Daerah (Perda), mendorong pemenuhan hak anak yang sering lepas dari perhatian.
3. Bidang Hak Sipil dan Partisipasi. Komisioner KPAI bidang Hak Sipil dan Partisipasi Anak/Koordinator Pemantau Pemilihan Kepada Daerah (Pilkada), Jasra Putra, menyatakan untuk menyambut Pemilukada Serentak di Indonesia, KPAI meminta Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk memperhatikan dan memasukan isu pengawasan perlindungan anak dari penyalahgunaan dalam proses Pilkada di 171 daerah dan memastikan hak

³⁰<http://www.kpai.go.id/berita/hindari-akses-konten-pornografi-kpai-orangtua-harus-sidak-saat-anak-buka-medsos>, diakses pada tanggal 20 Juli 2018.

partisipasi anak bisa berjalan secara baik. Partisipasi ini akan bisa berjalan apabila anak diberikan informasi yang cukup, diberikan pendidikan/pelatihan dalam rangka meningkat kapasitas pengetahuan/keterampilan terkait hak-hak politik mereka.³¹ Hal ini ditandai dengan mulai tanggal 15 Februari 2018-27 Juni 2018 KPAI akan membuka Posko Pengawasan Kampanye Ramah Anak. Oleh sebab itu, diharapkan Bawaslu bisa bersinergi dalam menindak lanjuti hasil pengaduan atau pengawasan yang masuk ke KPAI untuk bisa ditindak lanjuti secara efektif dan efisien. Karena dari pengalaman pengawasan KPAI dalam Pileg 2014 dengan temuan 248 kasus pelanggaran penyalahgunaan anak dalam politik. Tim mengalami kesulitan dan memiliki keterbatasan menjadi saksi di daerah-daerah yang cukup jauh. KPAI mengajak peserta Pilkada, penyelenggara Pemilu, pegiat kepemiluan, perwakilan anak yang memiliki hak pilih dalam deklarasi dan komitmen 'Mewujudkan Kampanye Ramah Anak' sebagai salah satu bentuk keterlibatan publik dalam melindungi hak-hak anak.

4. Bidang Agama dan Budaya. Guna mencegah dan mengurangi tindak kekerasan terhadap anak, KPAI mengajak tokoh dan lembaga agama serta akademisi untuk berperan secara lebih besar. Tokoh agama dan akademisi

adalah kelompok strategis yang dapat berperan membangun kesadaran tentang perlindungan anak serta mensosialisasikan prinsip perlindungan anak di masyarakat. Para kyai dan da'i punya potensi besar untuk mencegah terjadinya tindak kekerasan dan pelanggaran terhadap hak anak. Potensi ini harus dioptimalkan. Salah satu sarana sosialisasi paling efektif, adalah melalui pengajian dan khutbah Jum'at. Guna mengoptimalkan peran tersebut, KPAI mengundang sejumlah tokoh agama, ormas keagamaan, para praktisi pendidikan, akademisi, termasuk wartawan untuk dapat berpartisipasi dalam kegiatan workshop, dan menyumbangkan naskah khutbah tentang isu perlindungan anak. Banyak kasus anak yang dapat dicegah dengan pendekatan keagamaan, dan melibatkan peran aktif kaum agamawan. Kasus perkawinan dini dan seringkali berujung pada perceraian kemudian berdampak pada penelantaran anak. Kasus kekerasan di lembaga pendidikan, kasus gizi buruk, kasus aborsi, dan kasus-kasus konflik rumah tangga dapat diminimalisir melalui pendekatan keagamaan. Para da'i punya potensi besar dalam berkontribusi meminimalisir, dengan bahasa agama sehingga mudah diterima masyarakat yang sangat religius ini.³²

³¹<http://www.kpai.go.id/berita/kpai-jangan-lagi-ditemukan-eksploitasi-anak-di-pilkada-dan-pilpres>, diakses pada tanggal 20 Juli 2018.

³²<http://www.kpai.go.id/berita/cegah-kekerasan-anak-kpai-optimalkan-peran-agamawan>, diakses pada tanggal 20 Juli 2018.

5. Bidang Pendidikan. KPAI mendapati kasus di bidang pendidikan meliputi: kekerasan fisik, seksual verbal, psikis dan *cyber bullying*. Bentuk kekerasan fisik meliputi: tawuran, dipukul, ditempeleng, ditendang, dijewer, dicubit, dilempar dengan benda-benda keras, dijemur di bawah terik sinar matahari serta diminta lari mengelilingi lapangan. Bentuk kekerasan seksual berupa: perlakuan tidak senonoh dari orang lain, kegiatan yang menjurus pada pornografi, perkataan-perkataan porno dan tindakan pelecehan organ seksual, perbuatan cabul dan persetubuhan pada anak, tindakan mendorong atau memaksa anak terlibat dalam kegiatan seksual serta eksploitasi anak menjadi korban prostitusi. Komisioner Komisi KPAI Bidang Pendidikan Retno Listyarti menyarankan lima hal agar penguatan pendidikan karakter berhasil. Saran ini terkait penerbitan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter (PPK). Membangun karakter harus dimulai dengan membangun budaya sekolah (*school culture*). Artinya, melibatkan seluruh pemangku kepentingan atau *stakeholder* di sekolah. Mulai dari pendidik, tenaga kependidikan, kepala sekolah, siswa dan bahkan orang tua serta masyarakat sekitar. Pembangunan karakter harus dimulai dari orang dewasa di lingkungan rumah dan sekolah. Sebab, 70 persen perilaku anak-anak adalah meniru. Anak belajar dari model atau butuh panutan atau *rule model* disekitarnya.
6. Bidang Kesehatan dan Napza. Menurut komisioner bidang Kesehatan dan NAPZA, Sitti Hikmawatty peraturan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) saat ini masih jauh disebut dari ramah anak. Sesuai data-data yang dirilis oleh Kementerian Kesehatan, hampir 60% dari rerata kematian bayi disumbangkan oleh kematian pada usia neonatal (bayi baru lahir hingga usia 28 hari). Jumlah ini menjadi sangat mengkhawatirkan karena negara bisa dianggap tidak mampu melindungi putra bangsanya yang masih belia. Ketersediaan NICU-PICU sudah menjadi sebuah keniscayaan. Prediksi di lapangan ketersediaan NICU-PICU hanya mampu mengakomodir sekitar 40% kejadian bayi yang perlu perawatan khusus. Akibatnya, bila tidak ada suatu tindakan penanganan khusus, bisa dipastikan kematian bayi ini akan semakin tinggi.³³ Anak Indonesia saat ini sedang membutuhkan afirmasi khusus, 3 hal yang perlu dilakukan terkait tindakan afirmasi yang dapat diakomodir dalam Rancangan Perpres JKN yang akan disahkan, yakni 1) Afirmasi dalam hal kepesertaan, usul KPAI seluruh anak Indonesia wajib masuk ke dalam PBI (Penerima Bantuan Iuran) sampai terbukti anak tersebut dari keluarga

³³Laurensius Arliman S, Komnas HAM Sebagai State Auxialiary Bodies di dalam Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 2, Nomor 1/2017.

mampu maka dia beralih menjadi PBU. 2) Afirmasi dalam pelayanan kesehatan termasuk didalamnya penanganan oleh tenaga medis yang kompeten, waktu tindakan yang pendek, fasilitas sarana kesehatan yang memadai. 3) Afirmasi dalam pembiayaan tak bisa dipungkiri, di tengah deraan defisit anggaran, masalah pembiayaan menjadi sulit. Namun, pilihannya akan semakin sulit lagi, karena jika pemerintah hanya mau membayar murah pada saat ini maka dimasa depan, pemerintah harus membayar sangat mahal untuk masa depan anak yang tergadaikan sekarang ini.

7. Bidang Pornografi dan *Cybercrime*. KPAI mulai menggalakan literasi digital untuk mencegah anak larut dalam sebaran konten pornografi yang sulit dibendung di dunia maya. Upaya ini juga menjadi langkah awal turut serta orang tua dalam pengawasan anak. KPAI telah bekerja sama dengan sejumlah komunitas IT untuk menggalakan literasi digital, sehingga peran serta orang tua dalam pendidikan anak juga lebih maksimal. Literasi digital pada dasarnya memiliki konsep dasar, yaitu kemampuan dalam menggunakan dan memahami pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi, misalnya dalam mendukung dunia pendidikan dan ekonomi.³⁴ KPAI juga mengajak masyarakat pengguna

media social (medsos) untuk berpikir lebih dulu sebelum memposting suatu hal, apalagi yang menyangkut isu sensitif mengenai SARA dan berbau ujaran kebencian. Di samping itu, pihaknya juga mengajak orang tua untuk membangun komunikasi baik dengan anak. Orang tua didorong dapat membahas tentang konten apa saja yang dapat dibuka oleh anak di medsos. Jika tidak, dikhawatirkan anak akan lepas kontrol dan membuka hal negatif, terutama yang berbau pornografi. KPAI juga menulis surat kepada *WhatsApp* (WA), agar membangun manajemen perwakilannya di Indonesia. Pernyataan ini disampaikan Komisioner Bidang Napza, Pornografi dan *Cybercrime*, Margaret Aliyatul Maimunah setelah merebaknya konten porno berupa *Graphics Interchange Format* (GIF) dan pemanggilan yang dilakukan KPAI pada WA. Perwakilan WA perlu dibangun di Indonesia sebagai salah satu bentuk komitmen perlindungan dan menghindarkan anak dari berbagai konten yang tidak diinginkan, salah satunya dari konten porno yang sedang marak.³⁵

8. Bidang Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH). KPAI mempunyai peranan untuk melakukan tugasnya atas masalah-masalah yang berhubungan dengan Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH). Peranan KPAI mencakup paling sedikit

³⁴<http://www.kpai.go.id/berita/hindari-akses-konten-pornografi-kpai-orangtua-harus-sidak-saat-anak-buka-medsos>, diaskes pada tanggal 20 Juli 2018.

³⁵<http://www.kpai.go.id/berita/kpai-harap-wa-bangun-manajemen-perwakilan-di-indonesia>, diaskes pada tanggal 20 Juli 2018.

tiga hal berikut 1) Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. 2) Peranan merupakan suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi. 3) Peranan yang dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.³⁶

9. Bidang *Trafficking* dan Eksploitasi. KPAI mencatat memasuki awal tahun 2018 ada sebanyak 32 kasus *trafficking* atau perdagangan manusia dan eksploitasi yang dialami oleh anak-anak di Indonesia. Komisioner Bidang *Trafficking* dan Eksploitasi Anak, Ai Maryati mengatakan, dalam tiga bulan awal tahun 2018, ada banyak kasus *trafficking* dan eksploitasi yang menyasar anak di bawah umur. Dari sekian banyaknya kasus, kasus eksploitasi seks komersial terhadap anak mendominasi pelaporan di awal tahun 2018. Trend kasus anak korban *trafficking* ada sebanyak 8 kasus, anak korban eksploitasi seks komersial 13 kasus, anak korban prostitusi 9 kasus dan anak korban eksploitasi ekonomi sebanyak 2 kasus.³⁷ Dari banyaknya kasus tersebut juga tidak sedikit para pelaku yang melancarkan modus baru untuk menjerat para korban khususnya anak-anak. Mulai dari modus eksploitasi

seksual melalui ajakan teman sebaya dan transaksi elektronik. Modus yang perlu diwaspadai pertama itu melalui ajakan teman sebaya dalam komunitas. Transaksi melalui elektronik atau medsos. Mereka memanfaatkan teknologi canggih untuk melancarkan aksinya dalam praktik eksploitasi seks komersial bahkan anak-anak masuk jaringan prostitusi. Bahkan, yang lebih mencengangkan lagi saat ini para pelaku pun tak segan untuk menggunakan ruang-ruang privat, seperti hotel, apartemen, hingga rumah pribadi untuk dijadikan sebagai tempat terselenggaranya prostitusi. Hal tersebut pun semakin menyulitkan aparat untuk mendeteksi terjadinya kejahatan terhadap anak.³⁸

Sejumlah cara yang dapat dilakukan untuk memecahkan masalah yang amat pelik ini. Pencegahan *trafficking* (perdagangan orang) dan eksploitasi dapat dilakukan melalui beberapa cara, yaitu³⁹ a) Penyusunan, harmonisasi dan penerapan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan terkait pencegahan dan penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO). Upaya ini terutama ditujukan bagi provinsi dan kabupaten/kota yang belum memiliki perda sebagai landasan hukum yang kuat untuk pelaksanaan pencegahan dan penanganan TPPO.

³⁶Sri Hartini, Peranan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) terhadap Pelaku Tindak Pidana Anak, *Jurnal Yustisi*, Volume 4, Nomor 2/2017, hlm. 62.

³⁷<http://www.kpai.go.id/berita/kpai-ada-32-kasus-trafficking-dan-eksploitasi-anak-di-indonesia-pada-awal-2018>, diakses pada tanggal 20 Juli 2018.

³⁸*Ibid.*

³⁹<http://www.kpai.go.id/artikel/temuan-dan-rekomendasi-kpai-tentang-perlindungan-anak-di-bidang-perdagangan-anak-trafficking-dan-eksploitasi-terhadap-anak>, diakses pada tanggal 20 Juli 2018.

b) Bagi kementerian/lembaga: perlu menyusun peraturan pelaksanaan pencegahan dan penanganan TPPO dalam bentuk Peraturan Menteri dalam rangka optimalisasi implementasi UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang PTPPO; menyediakan pelayanan bagi korban TPPO sesuai tugas dan fungsinya serta mengintegrasikan target/sasaran korban TPPO ke dalam program/kegiatan “pencegahan, pelayanan dan pemberdayaan” yang sudah ada. c) Bagi pemerintahan daerah provinsi: perlu menyusun peraturan pelaksanaan dalam bentuk perda, agar memperoleh dukungan pembiayaan untuk pelaksanaan kebijakan/program/kegiatan pencegahan, pelayanan dan pemberdayaan. Bagi daerah yang belum memiliki kemampuan untuk menyusun perda, diharapkan untuk menetapkan kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Gubernur. d) Bagi pemerintahan kabupaten/kota: perlu menyusun peraturan pelaksanaan dalam bentuk perda agar memperoleh dukungan pembiayaan untuk pelaksanaan kebijakan/program/kegiatan pencegahan, pelayanan dan pemberdayaan. Bagi daerah yang belum memiliki kemampuan untuk menyusun perda, diharapkan untuk menetapkan kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Bupati/Walikota. e) Kepolisian dan TNI perlu memperketat pengawasan di titik-titik rawan terjadinya penyelundupan orang untuk dijadikan *trafficking* terutama di pelabuhan illegal. f) Mendorong aparat penegak hukum (kepolisian, jaksa dan hakim) untuk menghukum berat para pelaku *trafficking* dan eksploitasi terhadap anak dengan menggunakan Undang–Undang TPPO dan Perlindungan Anak. g) Membangun kerja

sama hukum antara negara-negara tujuan guna menghentikan dan memutus rantai *trafficking* anak. h) Dirjen Imigrasi agar memperketat pemberian *passport* dan mengecek dokumen calon tenaga kerja yang masih di bawah umur agar tidak dapat bekerja di luar negeri. i) BNP2TKI agar memperketat dan menyeleksi PJTKI yang berkedok sebagai agen *trafficker* yang mempekerjakan anak sebagai TKI/TKW di luar negeri. j) Memberdayakan perangkat RT/RW/desa untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakatnya atas adanya bahaya *trafficking* dengan berbagai modus sehingga tidak mudah terbujuk oleh agen *trafficking* serta melakukan pengawasan dan tindakan pencegahan.

Simpulan

1. Kedudukan KPAI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia 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 dibentuk melalui UU Perlindungan Anak pada tahun 2002, dan disahkan melalui Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia dan Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2004 tentang Pengangkatan Anggota Komisi Perlindungan Anak Indonesia.
2. 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 amanat konstitusi, KHA dan Undang-Undang Perlindungan Anak. Fungsi KPAI sebagai komisi negara independen dalam menjalankan penegakan HAM terhadap anak sesuai amanat konstitusi tercermin dari 9 (sembilan) bidang pokok, yaitu 1) Bidang Sosial dan Anak Dalam Situasi Darurat; 2) Bidang Keluarga dan Pengasuhan; 3) Bidang Hak Sipil dan Partisipasi; 4) Bidang Agama dan Budaya; 5) Bidang Pendidikan; 6) Bidang Kesehatan dan Napza; 7) Bidang Pornografi dan *Cybercrime*; 8) Bidang Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH); dan 9) Bidang *Trafficking* dan Eksploitasi. Di mana fungsi-fungsi tersebut ada yang berjalan dengan baik, dan ada yang kurang baik, sehingga KPAI banyak memberikan saran dan kritikan terhadap 9 (sembilan) fungsi yang dijalankannya.

Referensi

- Eko Riyadi (Ed). 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Pusham Ull.
- Hadi Supeno, et-al. 2010. *Potret Anak Indonesia, Catatan Siluet dan Refleksi 2010*. Jakarta: Komisi Perlindungan Anak Indonesia.
- Hadi Supeno. 2010. *Kriminalisasi Anak, Tawaran Gagasan Radikal Peradilan Anak Tanpa Pemidanaan*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Harla Sara Octarra, et-al. 2010. *Manual Sosialisasi Konvensi Hak-Hak Anak*. Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia dengan Yayasan Arti.
- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Demokrasi dan HAM*. Materi yang disampaikan pada *stadium generalate*, pada acara *The 1 st National Conference Corporate Forum for Community Development*, Jakarta, pada tanggal 19 Desember 2005.
- . 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Karel Vasek. 1977. *A 30 Years Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of*. Swiss: Unesco Courier.
- Komisi Perlindungan Anak Indonesia. 2014. *Aksi Perlindungan Anak Dalam Sorotan Media*. Jakarta. Komisi Perlindungan Anak Indonesia.
- Laurensius Arliman S dan Gokma Toni Parlindungan S. 2017. *Politik Hukum Perlindungan Anak*. Yogyakarta: Deepublish.
- Laurensius Arliman S. 2015. *Komnas HAM dan Perlindungan Anak Pelaku Tindak Pidana*. Yogyakarta. Deepublish.
- . 2016. *Lembaga-Lembaga Negara Independen di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. Yogyakarta. Deepublish.
- .
Kedudukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia Sebagai Lembaga

- Negara Bantu Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Justitia Et Pax*. Volume 23. Nomor 2/2016.
- . Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Perlindungan Anak Untuk Mewujudkan Perlindungan Anak yang Berkelanjutan. *Syar Hukum*. Volume 15. Nomor 2/2017.
- . Komnas HAM Sebagai State Auxialiary Bodies di dalam Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia. *Jurnal Bina Mulia Hukum*. Volume 2. Nomor 1/2017.
- . Pengadilan Hak Asasi Manusia Dari Sudut Pandang Penyelesaian Kasus dan Kelemahannya. *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*. Volume 2. Nomor 1/ 2017.
- Muhammad Fauzan. Eksistensi Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Terhadap Komisi Perlindungan Anak Indonesia). *Jurnal Media Hukum*. Volume 17. Nomor 2/2010.
- Nabella Puspa Rani. Penegakan Hukum terhadap Kekerasan pada Anak Menurut Hukum Adat Siak Sri Indrapura. *Jurnal Melayunesia*. Volume 2. Nomor 1. Juni 2018.
- Ni'matul Huda. 2007. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- Sinamo Nomensen. 2010. *Hukum Tata Negara Suatu Tinjauan Kritis tentang Kelembagaan Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Sri Hartini. Peranan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) terhadap Pelaku Tindak Pidana Anak. *Jurnal Yustisi*. Volume 4. Nomor 2/2017.
- Zainal Arifin Mochtar. 2016. *Lembaga Negara Independen, Dinamika Per-kembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.