

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan dalam konsep negara hukum, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Pasal tersebut menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berpedoman pada hukum (*rechstaat*) dan tidak hanya berdasarkan kekuasaan (*machstaat*). Sistem pembagian kekuasaan ini didukung oleh gagasan tentang tiga pembagian kekuasaan, yang dikenal sebagai *trias politica* (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial, dengan presiden berfungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. yang berbunyi "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*" (Octovina, 2018:2).

Selanjutnya, Pasal 4 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan: "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*" Pembagian kekuasaan ini dimaksudkan untuk mencegah satu poros kekuasaan terkonsentrasi, yang dapat menyebabkan penyalahgunaan kekuasaan. (Ridlwan, 2015:230).

Sistem pembagian kekuasaan berdasarkan konsep *trias politica* berkembang seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan. Munculnya lembaga negara bantu membantu menyelesaikan tugas negara yang semakin rumit dan memberikan kekuatan kepada lembaga negara yang sudah ada. Salah satu contohnya adalah Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI). (Nurtjahjo, 2005:43)

Anak adalah setiap orang yang berusia di bawah 18 tahun dan belum menikah, termasuk bayi yang sedang dikandung. Secara hukum, anak diposisikan sebagai objek dan subjek utama dalam proses legitimasi, generalisasi, dan sistem regulasi yang mengatur perihal anak. Oleh karena itu, penting untuk membuat perlindungan hukum yang melindungi eksistensi dan hak-hak anak. Tabel berikut menunjukkan rincian data kasus pengaduan anak yang diambil dari klaster perlindungan anak yang dibuat oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia.:

Tabel 1.1

## Data Pengaduan Anak

Kasus	2021	2022	2023
Pemenuhan Hak Anak	1.237	2.344	5.431
Perlindungan Kasus Anak	563	1.064	522
Jumlah	1.800	3.408	5.953

Sumber: (Bank Data Perlindungan Anak, 2023)

Tabel 1.1 menunjukkan peningkatan pengaduan anak dari tahun 2021 hingga 2023. Negara harus memperhatikan hal ini, sehingga masyarakat Indonesia dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia dapat bekerja sama untuk menangani masalah anak, terutama penganiayaan.

Menurut laporan Solopos, ada 19 kasus kekerasan di Soloraya, dengan Sragen enam kasus, Solo 36 kasus, Karanganyar 23 kasus, Boyolali tiga kasus, Klaten 10 kasus, dan Wonogiri 11 kasus. Dari total 208 laporan di Soloraya, ada 92 kasus kekerasan terhadap anak. Di antaranya adalah pemerkosaan, pencabulan, kekerasan, dan penelantaran (Mariyana Ricky, 2020:1). Menurut Pasal 28B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "*Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.*" Namun, faktanya di Indonesia, anak-anak seringkali mendapatkan perlakuan yang mengandung kekerasan.

Dibentuknya Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) oleh Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, yang mengubah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, menunjukkan upaya pemerintah Indonesia untuk melindungi dan memenuhi hak-hak anak. Tujuan pembentukan KPAI adalah untuk meningkatkan pengawasan dan pengawasan penyelenggaraan hak anak.

Perlindungan anak mencakup semua upaya untuk menciptakan lingkungan di mana setiap anak dapat memenuhi hak dan kewajibannya.

Tujuan dari perlindungan anak adalah untuk mencapai perkembangan dan pertumbuhan yang wajar secara fisik, mental, dan sosial. Semua upaya untuk melindungi anak memiliki konsekuensi hukum, baik secara tertulis maupun tidak tertulis. Setiap upaya untuk melindungi anak dijamin oleh hukum. Sebagai negara hukum dan demokrasi, Indonesia harus melindungi dan menjamin hak-hak asasi manusia, termasuk menjaga anak-anak sebagai generasi penerus serta harapan masa depan negara. (Gultom, 2010:5).

Ini dilakukan untuk memastikan bahwa anak-anak di masa depan akan menjadi penerus bangsa yang mampu, tangguh, dan memiliki rasa nasionalisme yang kuat yang dicerminkan dengan akhlak yang mulia sebagaimana nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945. Beberapa prinsip digunakan dalam melindungi anak. Ini termasuk nondiskriminasi, kepentingan terbaik anak, hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan pertumbuhan, dan penghargaan terhadap anak. UU No. 23 Tahun 2002 dibuat atas dasar gagasan yang telah disebutkan sebelumnya. Menurut undang-undang ini, perlindungan anak ditanggung oleh seluruh negara atau pemerintah serta seluruh elemen masyarakat, termasuk orang tua.

Pemerintah Indonesia membentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) berdasarkan mandat Keppres Nomor 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Melati, 2015: 33). Seperti yang dinyatakan dalam Pasal 74 (1) UU No. 23 Tahun 2002, yang berbunyi,

*“Dalam rangka meningkatkan efektivitas pengawasan penyelenggaraan pemenuhan Hak Anak, dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang bersifat independen”.*

Hadirnya Komisi Perlindungan Anak Indonesia sebagai lembaga negara independen merupakan salah satu dari akibat adanya persoalan-persoalan sosial yang terjadi di masyarakat. Salah satu masalah sosial yang dihadapi berbagai negara termasuk Indonesia adalah masalah sosial anak (Ardhyanto, 2015:3).

Meninjau mengenai pemenuhan hak-hak konstitusi anak adalah persoalan yang sangat penting sebab anak adalah potensi generasi penerus masa depan. Anaklah yang turut berpartisipasi untuk memberikan peranan yang krusial dalam penentuan sejarah bangsa serta bagaimana cermin sikap hidup bangsa di masa depan (Soetodjo, 2006:12). Anak adalah satu dari sekian aset penting pembangunan nasional yang patut dipertimbangkan serta diperhitungkan akan jaminan atas segi kualitas dan masa depannya. Tanpa adanya jaminan kualitas yang baik dan kejelasan masa depan bagi anak, proses pembangunan nasional akan menemui kesulitan dalam pelaksanaannya dan akan sulit untuk menentukan nasib bangsa (Hidayat, 2016:34)

Menurut Pasal 76 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) adalah

lembaga negara yang bertanggung jawab atas perlindungan dan pemenuhan hak anak. Tugas-tugas KPAI termasuk: 1. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan hak anak; 2. Memberikan masukan dan usulan dalam perumusan kebijakan tentang penyelenggaraan perlindungan anak; 3. Mengumpulkan data dan informasi mengenai perlindungan anak; 4. menerima dan melakukan penelaahan atas pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran hak anak; 5. Melakukan mediasi atas sengketa pelanggaran hak anak; 6. Melakukan kerja sama dengan lembaga yang dibentuk masyarakat di bidang perlindungan anak dan 7. Memberikan laporan kepada pihak berwajib tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap undang-undang tentang perlindungan anak.

Dalam Pasal 76 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, tugas dan wewenang Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) telah diatur sedemikian rupa untuk meningkatkan efektivitas perlindungan anak. Namun, Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) masih belum dapat menyelesaikan banyak masalah anak hingga saat ini.

Penyebab terjadinya upaya perlindungan anak yang kurang efektif salah satunya yakni karena kewenangan KPAI yang dinilai masih cukup terbatas untuk menunjang pelaksanaan kinerja KPAI, terutama yakni kewenangan KPAI yang berkaitan dengan fungsi pengawasannya (Jaka, 2013:22). Hal tersebut sejalan dengan pernyataan yang disampaikan oleh Asrorun Ni'am Sholeh sebagai pemangku jabatan wakil ketua KPAI pada saat itu yang menanggapi bahwa faktor penghambat kelincahan KPAI dalam

bertindak disebabkan dasar kewenangan KPAI yang masih terdapat pada tingkat pengawasan, bukan eksekutor. Seringkali harapan KPAI yang tinggi dihadapkan pada persoalan kewenangannya yang tidak membiarkannya untuk bergerak mencapai tahap eksekusi (Batamtoday, 2015).

Problematika kewenangan KPAI tersebut didukung dengan masih tingginya angka aduan terkait permasalahan anak Indonesia setiap tahun sebagaimana merujuk pada data Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) yang menunjukkan terdapat 4.683 aduan sepanjang tahun 2022. Dari jumlah itu, sebanyak 2.113 aduan terkait perlindungan khusus anak, sebanyak 1.960 aduan terkait lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, 429 aduan terkait lingkungan pendidikan dan budaya, 120 aduan terkait sektor kesehatan dan kesejahteraan, serta 41 aduan terkait pelanggaran hak kebebasan anak (Kompas.com, 2023).

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), pedoman untuk pembentukan Komisi Perlindungan Anak Daerah (KPAD) di seluruh provinsi dan kabupaten/kota harus dibuat. KPAD adalah lembaga independen yang dibentuk oleh Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

KPAI menjadi lembaga pengawas dan sebagai wadah bagi masyarakat untuk melapor jika terjadi kekerasan atau penganiayaan terhadap anak.

Terlepas dari kedudukan penting yang dimiliki oleh KPAI, seiring berjalannya waktu kinerja dari KPAI menjadi sorotan dikarenakan jumlah kasus kekerasan seksual/pencabulan terhadap anak masih terlalu tinggi dan mengalami peningkatan terus menerus.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, maka Penulis tertarik untuk melakukan penelitian ilmiah dengan judul **“Pembatasan Kewenangan Komisi Perlindungan Anak Indonesia Dalam Perspektif Negara Hukum (Kajian Terhadap Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pembatasan kewenangan KPAI pada Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 dalam perspektif negara hukum?
2. Bagaimana pengaruh pembatasan kewenangan KPAI terhadap efektivitas kinerja KPAI?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui bagaimana pembatasan kewenangan KPAI pada Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 dalam perspektif negara hukum.
2. Mengetahui bagaimana pengaruh pembatasan kewenangan KPAI terhadap efektivitas kinerja KPAI.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah serta tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini ke depannya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

##### 1. Manfaat Teoritik

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat ke depannya serta dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum ketatanegaraan, terutama yang berkaitan dengan kajian lembaga KPAI.

##### 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah dalam mengevaluasi dan membentuk kebijakan resmi terkait dengan kewenangan lembaga KPAI sesuai dengan konsepsi negara hukum yang berlaku di Indonesia sehingga diharapkan ke depannya lembaga KPAI dapat berkembang dan berjalan dengan efektif dengan adanya inisiasi yang tepat dari pemerintah tersebut.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Sesuai dengan judul dan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dan supaya dapat memberikan hasil yang bermanfaat maka penelitian ini dilakukan dengan penelitian yuridis normatif (metode penelitian hukum normatif). Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder belaka. Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif. Menurut Soerdjono, Penelitian Yuridis Normatif merupakan suatu pendekatan hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder belaka. Dalam melakukan penelitian ini, cara-cara tersebut yang digunakan antara lain yaitu dengan menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum, dan peraturan perundang-undangan yang koheren dengan penelitian ini (Soekanto & Mahmudji, 2018:12).

Pada penelitian hukum normatif, seorang peneliti perlu mengkaji hukum yang tertulis dari berbagai aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur/komposisi, konsistensi, penjelasan umum serta penjelasan yang terdapat pada tiap pasal. Perlu diperhatikan pula mengenai formalitas serta kekuatan mengikat pada tiap undang-undang, dan bahasa yang digunakan yaitu bahasa hukum sehingga bisa kita tarik kesimpulan bahwa dalam penelitian normatif terdapat cakupan yang luas.

## **2. Sumber Data dan Bahan Hukum**

Sumber data dalam penelitian ini akan menggunakan sumber data sekunder, yaitu data data yang tersusun dalam bentuk dokumen-dokumen (Sugiyono, 2018:20). Data sekunder adalah data penelitian yang meliputi dokumen-dokumen resmi, jurnal, artikel, serta hasil-hasil penelitian yang bersifat resmi. Sumber data sekunder tersebut terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder yang akan diuraikan lebih lanjut dibawah ini:

### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan yaitu peraturan perundang-undangan, di antaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak;
- 3) Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia;
- 4) Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang menjelaskan bahan hukum tersier. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan antara lain:

- 1) Buku;
- 2) Jurnal;
- 3) Artikel;
- 4) Literatur yang lain yang memiliki kaitan dengan pokok bahasan dalam penelitian ini.

### **3. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan data sekunder atau studi kepustakaan, yang artinya teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang terdapat dalam buku- buku, dokumen-dokumen, catatan-catatan, laporan-laporan serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek yang diteliti (Soekanto & Mahmudji, 2018:23). Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan penelitian ini yaitu dengan cara studi pustaka. Metode ini dilakukan dengan melakukan inventarisasi dan mempelajari data pustaka berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, artikel, dokumen serta website resmi.

#### **4. Analisis Data**

Analisis data pada dasarnya merupakan suatu kegiatan untuk melakukan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum penelitian yang didapat dari studi kepustakaan maupun dari lapangan, yang kemudian selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk menemukan kejelasan dari problematika yang akan dibahas atau yang berkaitan dengan pokok permasalahan, ruang lingkup, dan identifikasi masalah (Soekanto & Sri, 1994:30). Pada penelitian ini dalam hal penarikan kesimpulan menggunakan metode deduktif. Metode deduktif yaitu penarikan kesimpulan yang berasal dari pernyataan yang bersifat umum menarik kesimpulan yang bersifat khusus.