



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEWENANGAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK
INDONESIA DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA**

SKRIPSI

RIZKY PRAMUSTIKO PUTERA

0706278733

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM SARJANA REGULER

KEKHUSUSAN HUBUNGAN NEGARA DAN MASYARAKAT

DEPOK

JANUARI 2012



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEWENANGAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK
INDONESIA DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA**

*(Authority Analysis of Indonesia Child Protection Commission in Republic of
Indonesia Constitutional Structure)*

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

RIZKY PRAMUSTIKO PUTERA

0706278733

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM SARJANA REGULER

KEKHUSUSAN HUBUNGAN NEGARA DAN MASYARAKAT

DEPOK

JANUARI 2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Rizky Pramustiko Putera

NPM : 0706278733

Tanda Tangan :



Tanggal : 20 Januari 2012

HALAMAN PENGESAHAN

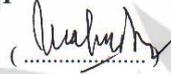
Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Rizky Pramustiko Putera
NPM : 0706278733
Program Studi : S1 Reguler - Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Analisis Kewenangan Komisi Perlindungan Anak Indonesia
Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia

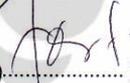
Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing 1: Makmur Amir, S.H., M.H.

()

Pembimbing 2: Nur Widyastanti, S.H., M.H.

()

Penguji : Prof. Dr. Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum.

()

Penguji : Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.H.

()

Penguji : Mustafa Fakhri, S.H., M.H., LL.M.

()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 20 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas karunia dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Skripsi ini membahas mengenai kedudukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia dan kewenangan yang dimilikinya.

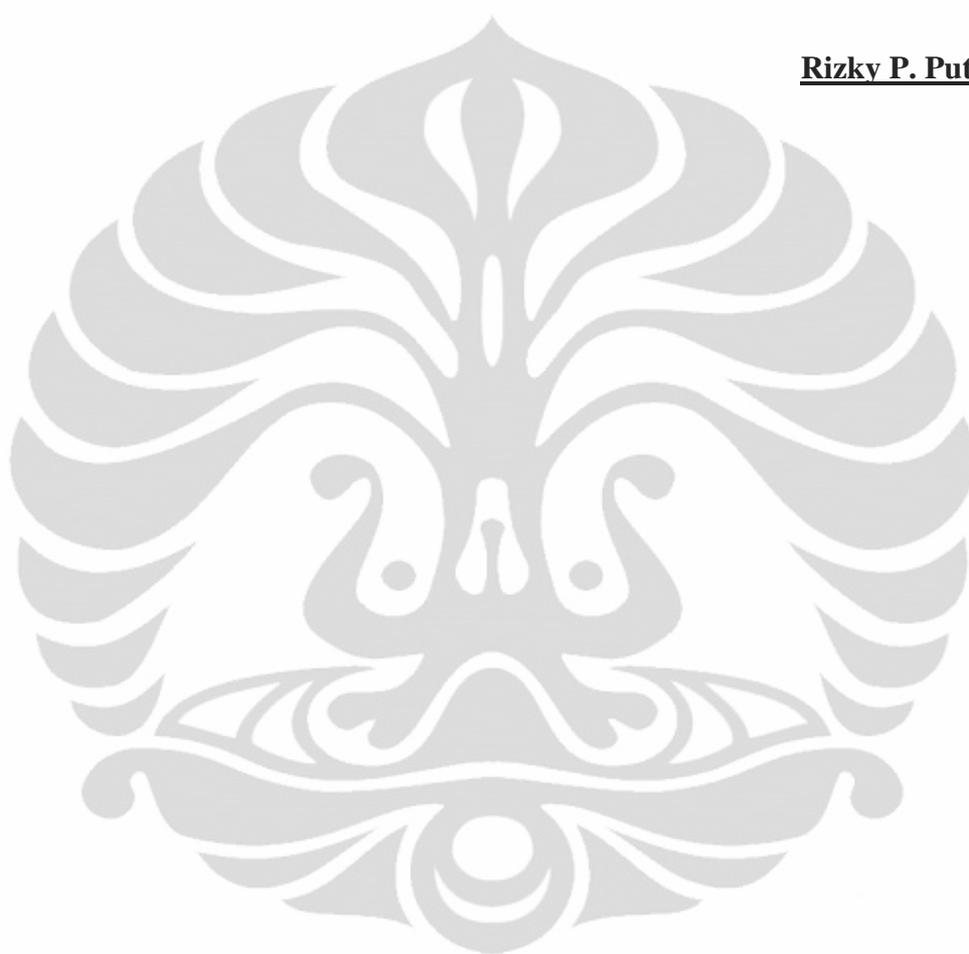
Dengan selesainya penulisan skripsi ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besanya kepada:

1. Kedua orang tua penulis yang telah membesarkan, mengasuh dan memenuhi kebutuhan penulis sejak lahir hingga saat ini; kakak dan adik penulis atas kasih sayang, doa, dan dukungannya agar penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.
2. Pembimbing I, Bapak Makmur Amir, S.H., M.H. dan Pembimbing II, Ibu Nur Widyastanti, S.H., M.H. atas kesediaan dan kesabarannya dalam membimbing agar skripsi ini terselesaikan yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran bagi penulis
3. Pembimbing Akademis, Dr. Surastini Fitriasih, S.H., M.H., yang begitu sabar membimbing penulis untuk menjalani perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia
4. Seluruh staf pengajar bidang hukum tata negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia
5. Seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang memberikan ilmu bagi penulis sebagai dasar untuk memahami ilmu hukum dan dunia hukum

Akhir kata, semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang membantu penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum.

Depok, Januari 2012

Rizky P. Putera



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rizky Pramustiko Putera
NPM : 0706278733
Program Studi : S1 Reguler - Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Analisis Kewenangan Komisi Perlindungan Anak Indonesia Dalam Struktur
Ketanegaraan Republik Indonesia

Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Depok, Januari 2012

Yang Menyatakan,



(Rizky Pramustiko Putera)

ABSTRAK

Nama : Rizky Pramustiko Putera
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Analisis Kewenangan Komisi Perlindungan Anak Indonesia
Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia

Skripsi ini menganalisis dua permasalahan utama. Pertama, bagaimana kedudukan dan fungsi Komisi Perlindungan Anak Indonesia sebagai lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Kedua, bagaimana hubungan kewenangan antara Komisi Perlindungan Anak Indonesia dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Penelitian ini dilakukan dengan metode yuridis normatif yang bertujuan untuk mengetahui kedudukan dan fungsi Komisi Perlindungan Anak Indonesia sebagai lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan dengan latar belakang pembentukan yang memiliki kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan negara dalam perlindungan anak. Selain itu, juga untuk mengetahui hubungan antara Komisi Perlindungan Anak Indonesia dengan lembaga negara lain terutama Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Komisi Perlindungan Anak Indonesia berada di luar ranah kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif yang dikenal dengan lembaga non-struktural yang bertugas mengawasi penyelenggaraan perlindungan anak. Hubungan antara Komisi Perlindungan Anak Indonesia dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak adalah koordinatif yang diwujudkan dengan penindak lanjutan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

Kata Kunci:

Lembaga Negara Bantu, Komisi Negara, Struktur Ketatanegaraan, Perlindungan Anak

ABSTRACT

Name : Rizky Pramustiko Putera

Study Program : Law

Title : Authority Analysis of Indonesia Child Protection Commission in Republic of Indonesia Constitutional Structure

This thesis analyzes two main problems. First problem is regarding the position and the function of Indonesia Child Protection Commission as a state auxiliary organ in the constitutional of Republic of Indonesia. Second problem is regarding the authority relation between Indonesia Child Protection Commission and Women Empowerment and Child Protection Ministry. This research is conducted based on normative-judicial method that is aimed to identify the position and the function of Indonesia Child Protection Commission as a state auxiliary organ that its forming background has the authority to monitor the implementation of state execution in child protection. Beside that, this research is also aimed to understand the relation between Indonesia Children Protection Commission and other state institutions but especially emphasizing on its relation with Women Empowerment and Children Protection Ministry. The research finding has shown that Indonesia Child Protection Commission is situated outside executive, legislative and judiciary sphere which is acknowledge as a non-structural institution that its task is to monitor the implementation of child protection execution. The relation between Indonesia Children Protection Commission and Women Empowerment and Child Protection Ministry is coordinative that is manifested as follow up monitoring result conducted by Indonesia Children Protection Commission.

Keywords:

State Auxiliary Organ, State Commission, Constitutional Structure, Child Protection

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Pokok Permasalahan	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Metode Penelitian	11
E. Kerangka Konsep	13
F. Sistematika Penulisan.....	14
BAB II LANDASAN TEORI	16
A. Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan Dalam Negara.....	16
B. Lembaga Negara Bantu.....	20
C. Lembaga Negara di Indonesia	25
BAB III KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA	35

A. Latar Belakang Pembentukan KPAI.....	35
B. Kedudukan KPAI.....	40
C. Tugas KPAI	45
BAB IV HUBUNGAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK	
INDONESIA DENGAN LEMBAGA NEGARA LAIN	50
A. Hubungan KPAI dengan Presiden.....	50
1. Hubungan KPAI dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.....	51
2. Hubungan KPAI dengan Pemerintahan Daerah	55
B. Hubungan KPAI dengan Dewan Perwakilan Rakyat	60
C. Hubungan KPAI dengan Badan Pemeriksa Keuangan.....	61
D. Hubungan KPAI dengan Kekuasaan Kehakiman.....	62
BAB V PENUTUP.....	66
A. Kesimpulan	66
B. Saran	67
DAFTAR PUSTAKA	68

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi¹, konstitusi memuat cita-cita yang akan dicapai dengan pembentukan negara dan prinsip-prinsip dasar pencapaian cita-cita tersebut. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Negara RI Tahun 1945) sebagai konstitusi bangsa Indonesia merupakan dokumen hukum dan dokumen politik yang memuat cita-cita, dasar-dasar, dan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehidupan nasional.² UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan hasil kesepakatan seluruh rakyat Indonesia dan keberlakuannya berlandaskan pada legitimasi kedaulatan rakyat sehingga UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan hukum tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.³ Oleh karena itu, hasil-hasil perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 berimplikasi terhadap seluruh lapangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Apalagi perubahan tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD Negara RI Tahun 1945. Naskah asli UUD Negara RI

¹ Otoritas konstitusi berasal dari kekuasaan konstituen, yaitu otoritas yang berada di luar dan atas sistem yang dibentuk. Dalam negara demokratis, pemegang kekuasaan konstituen adalah rakyat. Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, Third Edition, (London: Blackstone Press Ltd., 1997), hal. 3 dan 5 sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie (a) dalam *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hal. 281.

² Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (New York: Oxford University Press, 1998), hal. 2-7 sebagaimana dikutip Jimly (a), *Ibid.*

³ *Ibid.*, hal. 387

Tahun 1945 yang sebelumnya terdiri dari 71 butir ketentuan ayat atau pasal, maka setelah empat kali mengalami perubahan materi muatan UUD Negara RI Tahun 1945 mencakup 199 butir ketentuan.⁴ Hanya sekitar 25 butir yang sama sekali tidak berubah dari rumusan ketentuan yang asli, sementara sisanya sebanyak 174 butir merupakan ketentuan-ketentuan baru. Selain itu, bagian pembukaan, yang secara substansi berasal dari Piagam Jakarta, juga tidak dijadikan objek dalam perubahan tersebut.⁵

Salah satu hasil dari perubahan konstitusi yang sangat mendasar tersebut adalah beralihnya supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi. Sejak masa reformasi, Indonesia tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sehingga semua lembaga negara sederajat kedudukannya dalam sistem *checks and balances*. Hal ini merupakan konsekuensi dari supremasi konstitusi, dimana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara.⁶ Dengan demikian, perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini juga telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.

UUD Negara RI Tahun 1945 memuat baik cita-cita, dasar-dasar, serta prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu:

- a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia

⁴ Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, hal. 1.

⁵ Jimly Asshiddiqie (b), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 2-3.

⁶ Jimly Asshiddiqie (c), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. v.

- b) memajukan kesejahteraan umum
- c) mencerdaskan kehidupan bangsa
- d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Untuk mencapai cita-cita tersebut, UUD Negara RI Tahun 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara. Norma-norma dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Hal itu karena para pendiri bangsa menghendaki bahwa rakyat Indonesia berdaulat secara penuh, bukan hanya kedaulatan politik. Maka UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi, konstitusi budaya, dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*).⁷

Keseluruhan kesepakatan yang menjadi materi konstitusi pada intinya menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara guna mewujudkan tujuan nasional. Karena itu, menurut William G. Andrews, “*Under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power proscribe and procedures prescribed*”⁸. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: Pertama, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan Kedua, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu:

- a) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara

⁷ Jimly Asshiddiqie dalam makalah yang berjudul “Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945”, hal. 1.

⁸ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd edition, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968), hal. 13, sebagaimana dikutip dalam makalah Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hal. 2.

- b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain
- c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Dengan demikian, salah satu materi penting dan selalu ada dalam konstitusi adalah pengaturan tentang lembaga negara. Hal itu dapat dimengerti karena kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai tidaknya tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta hubungan antarlembaga negara. Pengaturan lembaga negara dan hubungan antarlembaga negara merefleksikan pilihan dasar-dasar kenegaraan yang dianut.

Ragam bentuk organ pemerintahan mencakup struktur yang sangat bervariasi, meliputi pemerintah pusat, kementerian-kementerian yang bersifat teritorial (*territorial ministeries*), ataupun *intermediate institutions*. Organ-organ tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi-governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non-departmental agencies, single purpose authorities*, dan *mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur (*regulator*), tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.

Di negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Perancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, juga banyak bertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru

tersebut.

Di antaranya, ada pula lembaga-lembaga yang hanya bersifat ad hoc atau tidak permanen. Badan-badan atau lembaga-lembaga yang bersifat ad hoc itu, betapapun, menurut John Alder, tetap dapat disebut memiliki alasan pembenaran konstitusionalnya sendiri (*constitutional justification*). Menurutny⁹,

“Ad hoc bodies can equally be used as a method of dispersing power or as a method of concentrating power in the hands of central government nominees without the safeguard of parliamentary or democratic accountability. The extent of governmental control can be manipulated according to the particular circumstances.”

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa *“Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ”*.¹⁰ Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-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 (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). *“These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction”*.¹¹

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili

⁹ Alder, John. *Constitutional and Administrative Law*, (London: Macmillan, 1989), hal. 225, sebagaimana dikutip dalam makalah Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hal. 8.

¹⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hal.192, sebagaimana dikutip dalam makalah Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hal. 11.

¹¹ *Ibid.*

dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).¹²

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD Negara RI Tahun 1945, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah UUD Negara RI Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

¹² Semua pejabat publik adalah pejabat umum karena yang dimaksud dalam kata jabatan umum itu tidak lain adalah 'jabatan publik' (*public office*).

Di antara lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD Negara RI Tahun 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (*domain*), yaitu:

- 1) kekuasaan eksekutif atau pelaksana
- 2) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan
- 3) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan dalam lembaga kepresidenan. Dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of the rule of law*), tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*).

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu:

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
3. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR)
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dalam rangka pengawasan terhadap kinerja hakim dan sebagai lembaga pengusul pengangkatan hakim agung, dibentuk lembaga tersendiri yang bernama

Komisi Yudisial. Komisi ini bersifat independen dan berada di luar kekuasaan Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung sehingga tidak tunduk kepada pengaruh keduanya. Akan tetapi, fungsinya tetap bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap fungsi kehakiman yang terdapat pada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Meskipun Komisi Yudisial ditentukan kekuasaannya dalam UUD Negara RI Tahun 1945, tidak berarti ia mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Sebagai perbandingan, keberadaan Kejaksaan Agung dan Kepolisian Negara. Dalam UUD Negara RI Tahun 1945, yang ditentukan kewenangannya hanya kepolisian negara yaitu dalam Pasal 30, sedangkan Kejaksaan Agung sama sekali tidak disebut. Namun, dalam setiap sistem negara demokrasi konstitusional ataupun negara hukum yang demokratis, keduanya mempunyai derajat kepentingan (*importance*) yang sama. Mengenai tidak disebutnya Kejaksaan Agung dibandingkan dengan disebutnya Kepolisian dalam UUD Negara RI Tahun 1945, tidak dapat dijadikan alasan untuk menilai bahwa kepolisian negara itu lebih penting daripada Kejaksaan Agung. Kedua-duanya sama-sama penting atau memiliki *constitutional importance* yang sama yaitu sebagai lembaga-lembaga penegak hukum. Pencantuman ketentuan mengenai kepolisian negara itu dalam UUD Negara RI Tahun 1945, tidak dapat ditafsirkan seakan menjadikan lembaga kepolisian negara itu menjadi lembaga konstitusional yang sederajat kedudukannya dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti presiden dan wakil presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, DPR, DPD, MPR dan BPK. Artinya, hal disebut atau tidaknya atau ditentukan tidaknya kekuasaan sesuatu lembaga dalam undang-undang dasar tidak serta merta menentukan hierarki kedudukan lembaga negara yang bersangkutan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945.

Misalnya, mengenai keberadaan Komnas Hak Asasi Manusia. Materi perlindungan konstitusional hak asasi manusia merupakan materi utama setiap konstitusi tertulis di dunia. Untuk melindungi dan mempromosikan hak-hak asasi manusia itu, dengan sengaja negara membentuk sebuah komisi yang bernama Komnasham (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia). Artinya, keberadaan lembaga

negara bernama Komnas Hak Asasi Manusia itu sendiri sangat penting bagi negara demokrasi konstitusional. Karena itu, meskipun pengaturan dan pembentukannya hanya didasarkan atas undang-undang, tidak ditentukan sendiri dalam UUD Negara RI Tahun 1945, tetapi keberadaannya sebagai lembaga negara mempunyai apa yang disebut sebagai *constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

Demikian pula dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya, meskipun kewenangannya dan ketentuan mengenai kelembagaannya tidak diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945, tetapi kedudukannya tidak dapat dikatakan berada di bawah lembaga negara yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia sebagai bank sentral juga tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD Negara RI Tahun 1945, melainkan hanya ditentukan oleh undang-undang. Tetapi kedudukan Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia tidak dapat dikatakan lebih rendah daripada lembaga negara yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Oleh sebab itu, sumber normatif kewenangan lembaga-lembaga tersebut tidak otomatis menentukan status hukumnya dalam hierarkis susunan antara lembaga negara.

Pada tanggal 14 Oktober 2003 telah dibentuk sebuah komisi yang disebut dengan Komisi Perlindungan Anak Indonesia berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2003. Keputusan Presiden ini merupakan tindak lanjut dari Pasal 74 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak yang berbunyi “*Dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang bersifat independen*”. Hal ini dipertegas dalam ketentuan penutup Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002, yakni dalam Pasal 92 yang berbunyi “*Pada saat berlakunya undang-undang ini, paling lama 1 (satu) tahun, Komisi Perlindungan Anak Indonesia sudah*

terbentuk". Undang-Undang tentang perlindungan anak ini disahkan pada tanggal 22 Oktober 2002.

Dalam Undang-Undang tentang perlindungan anak hanya terdapat tiga pasal yang mengatur mengenai Komisi Perlindungan Anak Indonesia yaitu Pasal 74, Pasal 75 dan Pasal 76. Dalam Pasal 75 hanya diatur mengenai keanggotaan komisi, sedangkan dalam Pasal 76 hanya mengatur mengenai tugas komisi. Dari ketiga pasal tersebut, tidak ada yang mengatur mengenai kedudukan maupun kewenangan dari Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

Selain itu, pada saat ini Kementerian Pemberdayaan Perempuan memiliki nomenklatur tambahan yaitu perlindungan anak sehingga kementerian ini sekarang bernama Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Dengan adanya tambahan nomenklatur tersebut, kewenangan yang dimiliki oleh kementerian ini dalam bidang perlindungan anak belum jelas. Meskipun dalam struktur kementerian ini ada bidang yang khusus menangani tentang perlindungan anak yang dikepalai oleh seorang deputi (Deputi Bidang Perlindungan Anak).¹³

Keberadaan dua lembaga yang memiliki kewenangan di bidang perlindungan anak, dikhawatirkan menimbulkan adanya hubungan yang justru dapat membuat tujuan dari pembentukan kedua lembaga ini menjadi tidak tercapai. Maka atas dasar latar belakang dan pemikiran tersebut Penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh permasalahan ini untuk menjadi bahan skripsi penulis yang berjudul **“ANALISIS KEWENANGAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA”**

13

http://www.menegpp.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=53,

diunduh 6 Mei 2011

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian sebelumnya, beberapa masalah yang menjadi bahasan penelitian hukum dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan fungsi Komisi Perlindungan Anak Indonesia dalam struktur ketatanegaraan?
2. Bagaimana hubungan kewenangan antara Komisi Perlindungan Anak Indonesia dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak?

C. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari permasalahan di atas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui latar belakang pembentukan, kedudukan, fungsi dan kewenangan Komisi Perlindungan Anak Indonesia
2. Untuk mengetahui hubungan kewenangan yang dimiliki oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

D. Metode Penelitian

1. Bentuk Penelitian

Penelitian hukum dibagi dalam dua jenis yaitu penelitian normatif dan penelitian empiris.¹⁴ Penelitian normatif merupakan penelitian dengan menggunakan data sekunder yakni data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, sedangkan penelitian empiris adalah penelitian yang dilakukan secara langsung di dalam masyarakat.¹⁵

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 2, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2000, hal. 13-14.

¹⁵ *Ibid.*

Penelitian ini termasuk kedalam penelitian hukum normatif. Dalam penelitian normatif yang diteliti hanya daftar pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tersier.¹⁶ Penulis menggunakan metode kepustakaan yaitu metode yang berdasarkan atas studi literatur, buku-buku yang bersifat ilmiah, majalah, surat kabar, peraturan perundang-undangan terkait, serta materi kuliah yang berhubungan dengan penyelesaian masalah materi penelitian.

Penelitian kepustakaan bersifat yuridis normatif berarti cara pengumpulan data yang bahan utamanya berupa peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, kasus-kasus hukum, dan pendapat para ahli. Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang dilakukan adalah studi kepustakaan. Metode kepustakaan ini juga didukung dengan Metode Wawancara.

2. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yakni berupa data yang tidak diperoleh langsung dari lapangan melainkan diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan.

3. Macam Bahan Hukum

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari:¹⁷

a. Bahan Hukum Primer

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penulisan Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 52.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 32

4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan yang memberikan penjelasan dari bahan hukum primer yang terdiri dari buku literatur pendukung, bahan-bahan yang diperoleh dari berbagai media massa, bahan yang diperoleh dari internet, dan artikel-artikel para ahli hukum yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan.

c. Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang digunakan peneliti, yaitu kamus Bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris-Indonesia, dan kamus Bahasa Inggris

E. Kerangka konsep

Kerangka konsep merupakan pengarah atau pedoman yang lebih nyata dari kerangka teori dan mencakup definisi operasional atau kerja.¹⁸ Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin atau akan diteliti.¹⁹ Untuk mempermudah memahami pembahasan dalam skripsi ini dan untuk menyamakan persepsi tentang beberapa istilah yang akan penulis gunakan dalam skripsi ini, maka perlu

¹⁸ Sri Mamudji et. al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 67.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet.3, (Jakarta: UI Press, 1986), hal.132.

penulis sampaikan dan paparkan mengenai definisi dari beberapa istilah tersebut. Adapun dalam penelitian ini yang dimaksud dengan :

1. Pemerintah pusat selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁰
2. Komisi Perlindungan Anak Indonesia adalah lembaga yang bersifat independen yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dalam rangka meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak²¹
3. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak selanjutnya disebut Kementrian Perlindungan Anak adalah Kementerian yang menangani Urusan Pemerintahan Dalam Rangka Penajaman, Koordinasi, dan Sinkronisasi Program Pemerintah dan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara²²

I.6 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

B. Perumusan Masalah

C. Tujuan

²⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, Nomor 32 Tahun 2004 LN Tahun 2004 Nomor 125 TLN Nomor , Pasal 1 ayat (1).

²¹ Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia*, No.77 Tahun 2003, Lembaran Lepas 2003, Pasal 1.

²² Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara*, Nomor 47 Tahun 2009, Pasal 47 ayat (1).

D. Metode Penelitian

E. Kerangka Konsep

F. Sistematika Penulisan

BAB II LANDASAN TEORI

A. Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan Dalam Negara

B. Lembaga Negara Bantu

C. Lembaga Negara di Indonesia

BAB III KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA

A. Latar Belakang Pembentukan KPAI

B. Kedudukan dan Fungsi KPAI

C. Kewenangan KPAI

BAB IV HUBUNGAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA DENGAN LEMBAGA NEGARA LAIN

A. Hubungan KPAI dengan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan

1. Hubungan KPAI dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
2. Hubungan KPAI dengan Pemerintahan Daerah

B. Hubungan KPAI dengan Dewan Perwakilan Rakyat

C. Hubungan KPAI dengan Badan Pemeriksa Keuangan

D. Hubungan KPAI dengan Kekuasaan Kehakiman

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan Dalam Negara

Secara horizontal, kekuasaan dibagi berdasarkan fungsinya. Pembagian tersebut menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat eksekutif, legislatif, dan yudikatif.²³ Konsep klasik yang diterapkan di banyak negara ini dikenal sebagai trias politica atau pemisahan kekuasaan (*separation of power*).²⁴ Melalui konsep ini, Baron de Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* berpendapat bahwa di setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara;²⁵
2. Kekuasaan eksekutif yang berkaitan dengan penerapan undang-undang;
3. Kekuasaan yudikatif yang berwenang mengadili atas pelanggaran undang-undang.²⁶

Konsep awal mengenai pemisahan kekuasaan bermula dari buku karya John Locke yang berjudul *Two Treaties on Civil Government* yang pada intinya

²³ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. Ke-22, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hal. 138.

²⁴ Asshidiqie (c), *op.cit.*, hal. 34

²⁵ *Ibid.*, hal. 35

²⁶ Budiarjo, *op.cit.*, hal. 151

menegaskan bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya.²⁷ Selanjutnya dalam buku tersebut, Locke mengatakan bahwa dalam suatu negara terdapat tiga bagian kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif. Perbedaan dengan konsep trias politica, Locke tidak mengenalkan kekuasaan yudikatif, bahkan Locke memperkenalkan kekuasaan baru yakni kekuasaan yudikatif yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan yang berkaitan dan dilakukan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.²⁸

Konsep bernegara menurut Locke dan Montesquieu, menempatkan kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan yang menjalankan undang-undang. Namun, berbeda dengan Locke yang meletakkan wewenang mengadili dalam lingkup eksekutif, Montesquieu menempatkan kewenangan ini tersendiri dalam kekuasaan yudikatif. Perbedaan lainnya adalah Montesquieu memposisikan kewenangan yang bersifat federatif dalam kekuasaan eksekutif, sedangkan Locke berpendapat bahwa kekuasaan federatif harus dipisahkan dari kekuasaan eksekutif.²⁹

Tidak jauh berbeda dari teori-teori yang dikemukakan oleh Locke maupun Montesquieu, sarjana hukum asal Belanda, Cornelis Van Vollenhoven juga memiliki pemikiran serupa yaitu dalam suatu negara harus dilakukan pembagian fungsi kekuasaan. Konsep yang dikemukakan tersebut Van Vollenhoven dikenal dengan nama catur praja, konsep ini membagi fungsi kekuasaan menjadi empat bagian. Empat bagian tersebut terdiri atas *regeling*, *bestuur*, *rechtspraak*, dan *politie* sebagai berikut:

²⁷ Jimly Asshidiqie (d), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 15

²⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Ke-7, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988), hal. 140

²⁹ *Ibid.*, hal. 141

1. *Regeling* atau fungsi pengaturan yang kurang lebih identik dengan fungsi legislatif dalam trias politica.³⁰
2. *Bestuur* yang berarti pemerintahan dalam arti sempit³¹ dan identik dengan kekuasaan eksekutif menurut Montesquieu. Namun, terdapat perbedaan dengan teori Montesquieu, *bestuur* menurut Van Vollenhoven tidak hanya menjalankan undang-undang melainkan juga bertugas melaksanakan seluruh kewajiban negara, termasuk menyelenggarakan kepentingan umum, mempertahankan hukum secara preventif, dan membuat peraturan.
3. *Rechtspraak* atau fungsi peradilan yang dapat disejajarkan dengan kekuasaan yudikatif dalam konsep trias politica.
4. *Politie* yaitu fungsi untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat (*social order*) dan peri kehidupan bernegara.

Pembahasan yang berkembang selanjutnya cenderung berkaitan dengan penerapan konsep pemisahan kekuasaan, terutama yang dikembangkan oleh Montesquieu, dalam penyelenggaraan negara. Ada sebuah teori yang menyanggah konsep pemisahan kekuasaan dalam trias politica dengan mendasarkan pada kenyataan di Inggris bahwa lembaga eksekutif turut serta dalam proses pembuatan undang-undang.³² Hal ini dikemukakan oleh Sir Ivor Jennings yang terdapat dalam buku dengan judul *The Law and The Constitution*. Jennings berpendapat, pelaksanaan trias politica secara konsekuen seperti diungkapkan Montesquieu sangat sulit diwujudkan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan. Kenyataan menunjukkan bahwa pemisahan kekuasaan seringkali dilakukan hanya secara formil, artinya tidak dipertahankan secara tegas, dan konsep ini lebih tepat

³⁰ Asshidiqie (d), *op.cit.*, hal 14

³¹ Moh. Kusnardi, *op.cit.*, hal 147

³² *Ibid.*, hal 143

dinamakan pembagian kekuasaan (*distribution of power*).³³ Jennings mengatakan, apabila pembuatan undang-undang di suatu negara dilakukan oleh lembaga legislatif dan lembaga eksekutif maka konstitusi negara tersebut menganut asas pembagian kekuasaan.

Selanjutnya, Arthur Mass menggunakan istilah *division of power* untuk menyebut pembagian kekuasaan. Mass kemudian membagi terminologi tersebut menjadi dua yakni:

1. *Capital division of power* untuk menyebut pembagian kekuasaan yang bersifat fungsional³⁴ serta mengandung pengertian pembagian kekuasaan secara horizontal;³⁵
2. *Territorial division of power* yang bermakna pembagian kekuasaan secara vertikal untuk menyebut pembagian kekuasaan yang bersifat kewilayahan atau kedaerahan.

Dengan demikian, pemisahan kekuasaan dapat dipahami sebagai sebuah doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas, yang membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga cabang kekuasaan. Kekuasaan legislatif bertugas membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum, dan kekuasaan yudikatif bertugas mengadili pelanggaran hukum. Prinsip *checks and balances*, yang menyatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi sebagian kekuasaannya pada cabang yang lain dalam rangka pembatasan tindakan-tindakannya, terkait erat dengan konsep pemisahan kekuasaan. Hal ini menunjukkan adanya keterpisahan kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang yang dijalankan oleh orang-orang yang berbeda serta tidak adanya agen

³³ Jennings mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dapat dilihat dari dua sudut pandang, yakni : 1. Materil, yaitu pemisahan kekuasaan yang dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian legislatif, eksekutif, dan yudikatif; dan 2. Formil, yaitu apabila pemisahan kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas sehingga lebih tepat disebut pembagian kekuasaan. *Ibid.*

³⁴ Asshidiqie (d), *op.cit.*, hal 18

³⁵ *Ibid.*, hal 24

tunggal yang dapat menjalankan otoritas penuh karena masing-masing cabang bergantung satu sama lain. Kekuasaan yang terbagi semacam ini dapat mencegah absolutisme dan kesewenang-wenangan dalam melaksanakan kekuasaan. Absolutisme dan kesewenang-wenangan dalam melaksanakan kekuasaan dapat timbul karena tidak adanya pengawasan dan pembatasan terhadap kekuasaan tersebut.³⁶

B. Lembaga Negara Bantu

Kemunculan lembaga negara bantu yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak secara jelas memposisikan 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. Banyak istilah untuk menyebut jenis lembaga-lembaga baru tersebut, diantaranya adalah *state auxiliary institutions* atau *state auxiliary organs* yang apabila diterjemahkan secara harafiah ke dalam bahasa Indonesia berarti institusi atau organ negara penunjang.³⁷ 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. Mempertahankan istilah *state auxiliary institutions* daripada lembaga negara bantu untuk menghindari kerancuan dengan lembaga lain yang berkedudukan dibawah lembaga negara konstitusional.

Kedudukan lembaga-lembaga ini tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Namun, tidak pula lembaga-lembaga tersebut dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta ataupun lembaga non-pemerintah yang lebih sering disebut dengan NGO (*non-governmental organization*) atau ornop (organisasi non-pemerintah). Lembaga negara bantu ini sekilas memang menyerupai NGO karena berada di luar struktur pemerintah

³⁶ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hal. 65.

³⁷ Asshidiqie (c), *op.cit.*, hal 8

eksekutif. Akan tetapi, keberadaannya yang bersifat publik, sumber pendanaan yang berasal dari publik, serta bertujuan untuk kepentingan publik,³⁸ membuatnya tidak dapat disebut sebagai NGO dalam arti sebenarnya.³⁹ Sebagian ahli tetap mengelompokkan lembaga independen⁴⁰ semacam ini dalam lingkup kekuasaan eksekutif, namun terdapat pula beberapa sarjana yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan, seperti dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp :⁴¹

“Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the headless fourth branch’ of the government). It takes the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions”.

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 lembaga 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.

³⁸ *Ibid.*, hal. 11

³⁹ *Ibid.*, hal 9

⁴⁰ Lembaga-lembaga semacam ini ada yang bersifat independen dan semi atau quasi independen sehingga biasa disebut dengan istilah *independent and quasi independent agencies, committees, dan commissions. Ibid.*

⁴¹ Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (Oxford : Oxford University Press, 1998), hal. 281, sebagaimana dikutip Asshidiqie (c), *Ibid.*, hal 9

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.⁴² Berkaitan dengan sifat 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 nasehat kepada pemerintah.⁴³

Dalam perkembangannya, begitu banyaknya jumlah lembaga independen semacam ini dalam suatu negara dirasakan sebagai suatu permasalahan baru. Setidaknya ada sekitar lima ratus *quangos* (*quasi-autonomous non-governmental organization*) di Inggris, lebih dari seratus lembaga negara bantu di Perancis, dan sekitar 40.000 *enti publicci* di Italia.⁴⁴

Jennings, 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 :⁴⁵

⁴² Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (Oxford : Oxford University Press, 1998), hal. 281, sebagaimana dikutip Rizky Argama, *Kedudukan Lembaga Negara Bantu dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia: Analisis Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi*, (Skripsi Program Sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007), hal 67

⁴³ John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, (London: The Macmillan Press LTD, 1989), hal. 232-233, sebagaimana dikutip Argama, *Ibid.*

⁴⁴ Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (Oxford : Oxford University Press, 1998), hal. 282, sebagaimana dikutip Asshidiqie (c), *op.cit.*, hal 11

⁴⁵ Alder, hal. 225, sebagaimana dikutip Asshidiqie (c), *Ibid.*, hal 342

1. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari resiko 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*)

Lembaga-lembaga yang berdiri dengan latar belakang di atas pun memiliki bentuk yang bervariasi. Gerry Stoker, dalam analisisnya mengenai perkembangan lembaga negara bantu atau yang ia sebut sebagai *non-elected agency* di Inggris, membagi bentuk lembaga semacam ini menjadi beberapa jenis. Pembagian tersebut didasarkan pada dua hal, yaitu :

1. Berasal dari mana sumber daya untuk mengadakan dan melaksanakan lembaga itu; dan
2. Bagaimana cara pengisian keanggotaan serta berasal dari mana anggota lembaga itu

Atas dasar kedua alasan tersebut, Stoker menyebutkan enam jenis lembaga sebagai berikut :⁴⁶

⁴⁶ Gerry stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, (London: The Macmillan Press LTD, 1991), sebagaimana dikutip Asshidiqie (c), *Ibid.*, hal 6

1. *Central government's 'arm's-length' agency*, yaitu lembaga yang penyediaan sumber dayanya terutama berasal dari pemerintah pusat dan keanggotaannya diisi atas perintah pemerintah pusat
2. *Local authority implementation agency*, yaitu lembaga yang penyediaan sumber dayanya terutama melalui pemerintah daerah/lokal dan pengisian keanggotaannya menjadi wewenang pemerintah daerah/lokal
3. *Public/private partnership organisation*, merupakan lembaga yang dibentuk atas partisipasi badan-badan lain yang bersifat publik maupun privat. Anggotanya adalah individu-individu yang berasal dari badan partisipan
4. *User organisation*, yaitu lembaga yang sumber dananya berasal dari sektor publik dan komposisi anggotanya didominasi oleh para pengguna jasa
5. *Inter-governmental forum*, merupakan lembaga yang mewakili badan-badan di sektor publik dan pendanaannya berasal dari badan-badan yang berpartisipasi tersebut
6. *Joint boards*, yaitu lembaga yang didirikan oleh pemerintah-pemerintah daerah/lokal yang ingin berpartisipasi

Independensi lembaga-lembaga negara bantu bervariasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya, begitu pula hubungan kedudukan antar berbagai lembaga tersebut, semua bergantung kepada dasar dan proses pembentukan, ataupun tingkat wilayah yang menjadi ruang lingkup kerjanya, kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah tertentu atau lokal. Sebagian besar lembaga semacam ini terlepas dari kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif, namun beberapa diantaranya merupakan

bagian dari kekuasaan eksekutif seperti halnya di Inggris, sebagaimana diuraikan Alder :⁴⁷

“Some ad hoc bodies are part of the Crown and Therefore have the various Crown immunities and also fall within the Official Secret Acts. This depends firstly upon the terms of any relevant statute and failing that upon the extent to which the Crown can legally control the day-to-day activities of the body”.

Bagaimanapun bentuk dan derajat independensinya, pada hakikatnya, lembaga negara bantu bertujuan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan negara dengan dibentuk dan diatur berdasarkan kebutuhan, apabila sudah tidak dibutuhkan maka tidak perlu lagi diadakan.⁴⁸

C. Lembaga Negara Bantu di Indonesia

Kecenderungan membentuk lembaga negara baru terutama lembaga negara bantu terjadi sejak era orde baru telah diturunkan atau dengan kata lain pada awal era reformasi. Munculnya lembaga negara baru terutama lembaga negara bantu tidak hanya terjadi di Indonesia. Hal ini disebabkan negara yang sedang menjalani proses transisi menuju demokrasi. Berdirinya lembaga negara bantu merupakan perkembangan baru dalam sistem pemerintahan. Teori klasik trias politica sudah tidak dapat digunakan untuk menganalisis relasi kekuasaan antar lembaga negara.

Untuk menentukan institusi mana saja yang disebut sebagai lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI terlebih dahulu harus dilakukan pemilahan terhadap lembaga-lembaga negara berdasarkan dasar pembentukannya. Pasca perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, Indonesia membagi lembaga-lembaga negara ke dalam tiga kelompok, yaitu :⁴⁹

⁴⁷ Alder, hal. 232, sebagaimana dikutip Argama, *op.cit.*, hal. 71

⁴⁸ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, cet.1, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 184

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 181

1. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah UUD Negara RI Tahun 1945 (*constitutionally entrusted power*);
2. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*);
3. Lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah keputusan presiden.⁵⁰

Lembaga negara pada kelompok pertama adalah lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan secara langsung oleh UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK.⁵¹ Selain tujuh lembaga negara tersebut, masih terdapat beberapa lembaga negara yang juga disebut dalam UUD Negara RI Tahun 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.⁵² Hal yang perlu ditegaskan adalah ketujuh lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal langsung dari konstitusi tersebut merupakan pelaksana kedaulatan rakyat dan berada dalam suasana yang setara dan seimbang antara yang satu dengan yang lain.

⁵⁰ Jimly Asshidiqie, "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca-Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia", (makalah disampaikan pada seminar dan lokakarya nasional perkembangan ketatanegaraan pascaperubahan UUD 1945 dan Pembaruan Kurikulum pendidikan hukum Indonesia, Jakarta, 7 september 2004), hal. 7

⁵¹ Firmansyah Arifin, "Lembaga Negara Pascaamandemen UUD 1945, Apa Saja Problemnnya?", (makalah disampaikan pada diskusi terbatas tentang eksistensi kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945, Jakarta, 9 September 2004), hal. 2

⁵² Dalam naskah UUD Negara RI Tahun 1945, nama komisi pemilihan umum, bank sentral, dan dewan pertimbangan presiden masing-masing tidak ditulis dengan huruf kapital pada setiap awal katanya, sedangkan nama lembaga-lembaga negara lainnya ditulis dengan huruf kapital pada setiap awal katanya. Menurut Prof. Maria Farida Indrati Soeprapto, UUD Negara RI Tahun 1945 mengamanatkan pembentukan semua lembaga negara yang disebutkan secara eksplisit dalam konstitusi dengan fungsi dan kewenangan sesuai dengan fungsi dan kewenangan yang tercantum dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Namun, untuk ketiga lembaga negara yang ditulis dengan huruf kecil, penamaannya tidak harus sesuai dengan nama yang dicantumkan dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

Berikutnya, berdasarkan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, saat ini setidaknya-tidaknya terdapat sepuluh lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah undang-undang.⁵³ Sedangkan, berdasarkan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, saat ini setidaknya-tidaknya terdapat dua puluh lima lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah undang-undang. Keseluruhan lembaga negara tersebut yaitu:

1. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia⁵⁴
2. Komisi Pemberantasan Korupsi⁵⁵
3. Komisi Penyiaran Indonesia⁵⁶
4. Komisi Pengawas Persaingan Usaha⁵⁷
5. Komisi Ombudsman⁵⁸
6. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi⁵⁹
7. Komisi Perlindungan Anak Indonesia⁶⁰
8. Komisi Kepolisian Nasional⁶¹

⁵³ Firmansyah Arifin dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005), hal. 86-95

⁵⁴ Undang-Undang No.39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

⁵⁵ Undang-Undang No.30 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No.30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

⁵⁶ Undang-Undang No.32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

⁵⁷ Undang-Undang No.5 Tahun 1999 Tentang Persaingan Usaha

⁵⁸ Undang-Undang No.37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

⁵⁹ Undang-Undang No.27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

⁶⁰ Undang-Undang No.23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

⁶¹ Undang-Undang No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian

9. Komisi Kejaksaan⁶²
10. Komisi Banding Paten⁶³
11. Komisi Informasi Pusat⁶⁴
12. Komisi Kepegawaian Negara⁶⁵
13. Komite Nasional Keselamatan Transportasi⁶⁶
14. Dewan Pers⁶⁷
15. Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus⁶⁸
16. Dewan Pendidikan⁶⁹
17. Dewan Kesehatan Pangan⁷⁰
18. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah⁷¹
19. Dewan Jaminan Sosial Nasional⁷²
20. Dewan Energi Nasional⁷³

⁶² Undang-Undang No.6 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan

⁶³ Undang-Undang No.14 Tahun 2001 Tentang Paten

⁶⁴ Undang-Undang No.14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

⁶⁵ Undang-Undang No.43 Tahun 1999

⁶⁶ Undang-Undang No.41 Tahun 1999

⁶⁷ Undang-Undang No.40 Tahun 1999 Tentang Pers

⁶⁸ Undang-Undang No.39 Tahun 2009 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus

⁶⁹ Undang-Undang No.20 Tahun 2003 Tentang

⁷⁰ Undang-Undang No.7 Tahun 1996 Tentang Pangan

⁷¹ Undang-Undang No.32 Tahun 2004/22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷² Undang-Undang No.40 Tahun 2004

21. Dewan Pertahanan Nasional⁷⁴
22. Badan Pertimbangan Pendidikan Nasional⁷⁵
23. Badan Arbitrase Nasional Indonesia⁷⁶
24. Badan Nasional Sertifikasi Profesi⁷⁷
25. Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia⁷⁸
26. Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi⁷⁹
27. Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi⁸⁰
28. Badan Nasional Pengelola Perbatasan⁸¹
29. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban⁸²
30. Konsil Kedokteran Indonesia⁸³

⁷³ Undang-Undang No.30 Tahun 2007 Tentang Energi

⁷⁴ Undang-Undang No.3 Tahun 2003 Tentang

⁷⁵ Undang-Undang No.20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

⁷⁶ Undang-Undang No.30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

⁷⁷ Undang-Undang No.13 Tahun 2003

⁷⁸ Undang-Undang No.36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi

⁷⁹ Undang-Undang No.22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Undang-Undang No.43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara

⁸² Undang-Undang No.13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban

⁸³ Undang-Undang No.29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran

Jumlah lembaga-lembaga negara kemungkinan dapat bertambah atau berkurang mengingat lembaga negara dalam kelompok ini tidak bersifat permanen melainkan bergantung pada kebutuhan negara. Misalnya, Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk karena dalam kenyataannya fungsi lembaga-lembaga yang sudah ada seperti kepolisian republik indonesia dan kejaksaan republik indonesia dianggap tidak maksimal atau tidak efektif dalam melakukan pemberantasan korupsi. Apabila suatu saat nanti, korupsi dapat diberantas dengan efektif oleh kepolisian dan kejaksaan, maka keberadaan komisi pemberantasan korupsi dapat ditinjau kembali.⁸⁴

Sementara itu, lembaga negara pada kelompok terakhir atau yang dibentuk berdasarkan perintah dan kewenangannya diberikan oleh keputusan presiden antara lain adalah komisi hukum nasional, komisi nasional antikekerasan terhadap perempuan, dewan maritim nasional, dewan ekonomi nasional, dewan pengembangan usaha nasional, dewan riset nasional, dewan pembina industri strategis, dewan buku nasional, serta lembaga-lembaga non-departemen.⁸⁵ Sejalan dengan lembaga-lembaga negara pada kelompok kedua, lembaga-lembaga negara dalam kelompok yang terakhir ini juga bersifat sementara bergantung pada kebutuhan negara.

Lembaga-lembaga negara dalam kelompok kedua dan kelompok ketiga yang disebut dalam penelitian ini sebagai lembaga negara bantu. Pembentukan lembaga-lembaga negara yang bersifat mandiri ini secara umum disebabkan oleh adanya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga negara yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan. Selain itu pada kenyataannya, lembaga-lembaga negara yang telah ada belum berhasil memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan

⁸⁴ Asshidiqie (c), *op.cit.*, hal. 29

⁸⁵ Arifin dkk., *op.cit.*, hal. 96-104

semakin sering dikemukakan seiring dengan berkembangnya demokrasi di Indonesia.⁸⁶

Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara bantu yang bersifat mandiri dan independen di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting yang dapat diuraikan sebagai berikut :

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 dibawah 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 eksternal
4. Adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara tambahan, baik yang disebut sebagai 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 sebagai prasyarat menuju demokratisasi.

Pembentukan lembaga-lembaga negara bantu tersebut harus memiliki landasan pijakan yang kuat dan paradigma yang jelas. Dengan demikian,

⁸⁶ T.M. Luthfi Yazid, "Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum", (makalah disampaikan pada diskusi terbatas tentang eksistensi kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945, Jakarta, 9 September 2004), hal. 2

keberadaannya dapat membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya serta bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya.⁸⁷ Dalam buku yang berjudul *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi* yang ditulis oleh Ni'Matul Huda, beliau mengutip pernyataan Firmansyah Arifin yang menyatakan 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 praktek pemerintahan pada masa prareformasi telah menghambat proses demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antarcabang kekuasaan tersebut mengakibatkan pemerintahan yang totaliter serta munculnya praktek penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*. Prinsip *checks and balances* menjadi jiwa bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD Negara RI Tahun 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

⁸⁷ Huda, *op.cit.*, hal. 202

suatu lembaga negara tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus dikaitkan keberadaannya dengan lembaga-lembaga lain yang telah ada. Proses pembentukan lembaga-lembaga negara yang tidak integral dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antarlembaga yang ada sehingga menimbulkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

4. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Pada dasarnya, pembentukan lembaga 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 diatas. Akan tetapi, berbeda dengan pembentukan *state auxiliary institutions* di negara-negara lain, lembaga negara bantu di Indonesia dibentuk dengan proses yang tidak seragam. Beberapa dibentuk dengan dasar hukum undang-undang, sementara sebagian dibentuk atas dasar hukum keputusan presiden. Bahkan pada masa awal era reformasi, ada pula lembaga negara bantu yang berdiri atas amanat ketetapan MPR, seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara, serta Surat Keputusan Jaksa Agung, yaitu Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun dalam perjalanannya, karena berbagai sebab, kedua lembaga negara bantu tersebut akhirnya dibubarkan.

Gambaran diatas menunjukkan bahwa yang menjadi latar belakang bertebarannya lembaga-lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI 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 berikut :

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 sistematis 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 diatas akhirnya mengakibatkan efektivitas keberadaan lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan masih belum tampak sesuai dengan tujuan awal pembentukan lembaga yang bersifat ekstra-eksekutif, ekstra-legislatif, dan ekstra-yudikatif tersebut.⁸⁸

⁸⁸ A. Ahsin Thohari, “Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, Jentera (Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006), hal. 32-33.

BAB III

KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA

A. Latar Belakang Pembentukan KPAI

Secara filosofis kita dapat mengetahui tujuan Negara Republik Indonesia dari pembukaan Undang-Undang Dasar yang berbunyi:

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁸⁹

Selain itu, secara sosilogis kita juga mengakui bahwa anak adalah amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa harus dijaga karena dalam dirinya melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Selain itu, secara biologis anak merupakan suatu fase atau tahap dalam kehidupan yang pasti akan dilalui oleh setiap manusia.

Oleh karena itu, secara yuridis hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Anak. Dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus

⁸⁹ Republik Indonesia, *Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Alinea ke-4

cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan.

Meskipun Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia telah mencantumkan tentang hak anak, pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara untuk memberikan perlindungan pada anak. Namun, masih diperlukan suatu undang-undang mengenai perlindungan anak sebagai landasan yuridis bagi pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab tersebut. Dengan demikian, pembentukan undang-undang tentang perlindungan anak didasarkan pada pertimbangan bahwa perlindungan anak dalam segala aspeknya merupakan bagian dari kegiatan pembangunan nasional, khususnya dalam memajukan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Orang tua, keluarga, dan masyarakat bertanggung jawab untuk menjaga dan memelihara hak asasi tersebut sesuai dengan kewajiban yang dibebankan oleh hukum. Demikian pula dalam rangka penyelenggaraan perlindungan anak, negara dan pemerintah bertanggung jawab menyediakan fasilitas dan aksesibilitas bagi anak, terutama dalam menjamin pertumbuhan dan perkembangannya secara optimal dan terarah.

Undang-undang tentang perlindungan anak menegaskan bahwa pertanggungjawaban orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara merupakan rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara terus-menerus demi terlindunginya hak-hak anak. Rangkaian kegiatan tersebut harus berkelanjutan dan terarah guna menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial. Tindakan ini dimaksudkan untuk mewujudkan kehidupan terbaik bagi anak yang diharapkan sebagai penerus bangsa yang potensial, tangguh, memiliki nasionalisme yang dijiwai oleh akhlak mulia dan nilai Pancasila, serta berkemauan keras menjaga kesatuan dan persatuan bangsa dan negara.

Upaya perlindungan anak perlu dilaksanakan sedini mungkin, yakni sejak dari janin dalam kandungan sampai anak berumur 18 (delapan belas) tahun. Bertitik tolak dari konsepsi perlindungan anak yang utuh, menyeluruh, dan komprehensif, undang-undang tentang perlindungan anak meletakkan kewajiban memberikan perlindungan kepada anak berdasarkan asas-asas sebagai berikut :⁹⁰

a. Nondiskriminasi

Yang dimaksud dengan asas nondiskriminasi adalah perlakuan yang membeda-bedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental.

b. Kepentingan yang terbaik bagi anak

Yang dimaksud dengan asas kepentingan yang terbaik bagi anak adalah bahwa dalam semua tindakan yang menyangkut anak yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, badan legislatif, dan badan yudikatif, maka kepentingan yang terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan utama.

c. Hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan

Yang dimaksud dengan asas hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan adalah hak asasi yang paling mendasar bagi anak yang dilindungi oleh negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, dan orang tua

d. Penghargaan terhadap pendapat anak

Yang dimaksud dengan asas penghargaan terhadap pendapat anak adalah penghormatan atas hak-hak anak untuk berpartisipasi dan menyatakan pendapatnya dalam pengambilan keputusan terutama jika menyangkut hal-hal yang mempengaruhi kehidupannya.

⁹⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perlindungan Anak*, No.23 Tahun 2002, LN No.109 Tahun 2002, TLN NO.4235, Penjelasan Umum Paragraf ke-5

Dalam melakukan pembinaan, pengembangan dan perlindungan anak, perlu peran masyarakat, baik melalui lembaga perlindungan anak, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi sosial, dunia usaha, media massa, atau lembaga pendidikan. Jadi, untuk mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan anak diperlukan dukungan kelembagaan.

Indonesia adalah salah satu negara yang cukup banyak memberikan perhatian kepada masalah kesejahteraan anak. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan, ketentuan mengenai hak dan perlindungan anak bisa dijumpai, misalnya pada tahun 1979 dikeluarkan UU No.4 Tahun 1979 tentang kesejahteraan anak, kemudian UU No.3 Tahun 1997 tentang pengadilan anak, dan dalam peraturan perundang-undangan lain yang meskipun tidak mencantumkan kata anak dalam judulnya, isinya sudah menyebutkan perhatian kepada masalah anak seperti UU No.4 Tahun 1997 tentang penyandang cacat atau dalam UU No.6 Tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.⁹¹

Tentu saja, percepatan pemenuhan hak dan perlindungan anak dirasakan baru terjadi semenjak tahun 1999, seiring dengan terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Namun begitu, sebenarnya prestasi Indonesia pada masa sebelumnya pun termasuk maju. Salah satu upaya yang tergolong sangat baik adalah keikutsertaan Indonesia di dalam Konvensi Hak anak yang dicetuskan PBB melalui Sidang Umum tahun 1989. Meskipun pada saat itu Indonesia hanya meratifikasinya dengan menggunakan Keputusan Presiden No.36 Tahun 1990, tidak diragukan bahwa langkah tersebut menunjukkan komitmen pemerintah yang sangat besar kepada masalah perlindungan anak. Pada saat itu, ratifikasi melalui Keppres tidak menunjukkan bahwa derajat keikutsertaan Indonesia itu rendah adanya, lagipula hal itu tidak melanggar ketentuan hukum nasional maupun internasional. Ratifikasi sebuah perjanjian internasional melalui Keppres adalah

⁹¹ Enny Rosyidah Badawi, *Komisi Perlindungan Anak Indonesia Sebagai Pengawas Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Indonesia*, Jakarta: Komisi Perlindungan Anak Indonesia, 2010, hal. 1

sama sahnya di mata Internasional dan sesuai dengan kebutuhan Indonesia sehingga tidak lagi memerlukan pengesahan melalui pembuatan Undang-undang.

Pada tahun 1990, Konvensi Hak anak yang isinya bersangkut jaminan penghormatan, pemenuhan dan perlindungan anak dianggap sebagai wilayah eksekutif, sehingga keputusan untuk ikut serta di dalamnya adalah berada dalam wilayah kekuasaan pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Presiden. Hal ini baru diubah kemudian ketika Indonesia memiliki UU Hak Asasi Manusia No.39 Tahun 1999, UU No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan, yang menekankan bahwa masalah-masalah hak asasi manusia hanya boleh diatur oleh Undang-undang dan bukan peraturan di bawahnya, ditambah ratifikasi keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian internasional terkait harus melewati prosedur pembuatan Undang-undang.

Bagaimanapun, keikutsertaan Indonesia di tahun 1990 terhadap salah satu instrumen hak asasi manusia berskala universal, dalam hal ini mengenai hak anak, adalah titik sejarah yang sangat penting. Meskipun pada saat itu ada beberapa ketentuan Konvensi Hak anak yang direservasi Indonesia (dan nantinya dicabut pada tahun 2005), namun sebagian besar dari isinya disepakati untuk dilaksanakan. Tiga komponen penting yang harus dilakukan adalah menyesuaikan isi peraturan hukum nasional agar tidak bertentangan dengan isi Konvensi, membuat ketentuan pelaksanaan terhadap pasal-pasal Konvensi yang belum diatur di Indonesia sehingga memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat, dan melakukan pelaporan perkembangan perlindungan dan pemenuhan hak anak di Indonesia kepada Komisi Hak Anak di PBB.⁹²

Penjabaran isi konvensi hak anak dilakukan secara bertahap, salah satunya adalah penyesuaian usia anak yang dapat diproses hukum dan upaya memanusiakan pengadilan anak, sebagaimana diwujudkan dalam UU No.3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak. Perkembangan tersebut memang dirasakan agak lambat, apalagi ternyata ada sejumlah isi ketentuan UU Pengadilan Anak yang

⁹² *Ibid.*, hal. 2

dirasakan kurang sesuai dengan semangat Konvensi, namun itu sudah merupakan kemajuan besar.

Sebagai buktinya, dari tahun 1999 hingga tahun 2002, antara lain berlakunya UU No.20 Tahun 1999 tentang Pengesahan ILO *Convention No.138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment* (Konvensi ILO Mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja), UU No.1 Tahun 2000 tentang Pengesahan ILO *Convention No.182 Concerning the Prohibition and Intermediate Action for the Elimination of the Worst Form of Child Labour* (Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak), dan tentunya UU No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Keberadaan UU Perlindungan Anak inilah yang mencoba menjawab komponen-komponen keikutsertaan Negara peserta di dalam Konvensi Hak Anak. Tidak mengherankan bahwa selain upaya untuk mensinkronkan isi peraturan perundang-undangan di Indonesia mengenai anak, UU ini pun mencoba memperjelas aturan-aturan yang berkaitan dengan penghormatan, pemenuhan hak dan perlindungan anak, termasuk mengadopsi ketentuan mengenai usia dan prinsip-prinsip perlindungan anak yang semula terdapat di dalam Konvensi Hak Anak. Selain itu, untuk menjawab kebutuhan akan pemerintahan yang memenuhi asas-asas pemerintahan yang baik, dibentuklah di dalamnya sebuah lembaga Negara independen untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan perlindungan anak demi efektifitas pencapaiannya.

Jadi berdasarkan penjabaran diatas kita dapat menyimpulkan bahwa latar belakang dibentuknya KPAI merupakan pengakuan negara untuk melindungi warga negaranya terutama anak yang sesuai dengan tujuan negara dan untuk memenuhi ketentuan konvensi internasional.

B. Kedudukan KPAI

KPAI pada dasarnya adalah lembaga negara yang independen, yang digolongkan sebagai lembaga non-struktural yang memiliki fungsi menjaga

akuntabilitas pemerintahan terhadap masyarakat.⁹³ Sifat independen di sini memiliki pengertian bahwa KPAI pada operasionalisasinya tidak menghendaki adanya campur tangan dari pemerintah.

Pengertian independensi KPAI ini dijabarkan dari konsep bahwa dalam kerangka pemenuhan asas-asas umum pemerintahan yang baik, perlu ada keseimbangan antara pelaksanaan tugas pemerintah dengan pengawasan dari masyarakat.⁹⁴ Yang dimaksud pemerintah di sini pada utamanya adalah eksekutif, pemerintahan yang mengurus kegiatan teknis sehari-hari, meskipun tidak menutup kemungkinan pihak legislatif dan yudikatif juga ikut terawasi untuk memenuhi prinsip-prinsip pemenuhan kewajiban Negara kepada masyarakatnya tersebut.

Berdasarkan pemahaman tersebut, selain kolaborasi penyeimbangan unsur lembaga non-struktural KPAI yang terdiri dari komponen-komponen masyarakat secara dominan ditambah dengan unsur pemerintah dan dunia usaha, maka KPAI pun perlu menjaga agar independensinya tetap terjaga sambil juga melakukan pengaturan fungsi pengawasan yang dimilikinya agar tidak tumpang tindih dengan yang dijalankan pemerintah, misal melalui sistem pengawasan internal dan sistem yudikatif yang dijalankan oleh penyidik kepolisian dan kejaksaan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada tataran kebijakan, yang dilakukan KPAI pada bagian besarnya memang memiliki persinggungan dengan yang dijalankan oleh pemerintah sendiri melalui Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.⁹⁵ Sementara pada tataran teknis, KPAI mau tidak mau ikut mengawasi pelaksanaan kegiatan yang termasuk lingkup perlindungan anak, yang dijalankan oleh berbagai kementerian dan instansi Negara atau pemerintah lainnya seperti dalam bidang

⁹³ *Ibid.*, hal. 18

⁹⁴ Safri Nugraha *et. al.*, *Hukum Administrasi Negara* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 82

⁹⁵ Rosyidah Badawi, *op.cit*, hal. 19

pendidikan, kesehatan, penanganan masalah sosial, hukum dan lainnya termasuk juga dalam bidang ketenagakerjaan, catatan sipil dan bidang-bidang spesifik lainnya.

Akibat adanya titik persinggungan itulah, baik dari sisi perlindungan anak secara langsung di lapangan, aspek pembuatan kebijakan, maupun juga dengan fungsi yang hampir serupa yang dijalankan oleh unit internal di masing-masing instansi terkait dengan pengawasan⁹⁶ demi mengefektifkan penyelenggaraan perlindungan anak, maka pembagian kerja dan wewenang itu sangat diperlukan agar pada satu sisi tidak menimbulkan benturan yang merugikan kepentingan perlindungan anak itu sendiri akibat perbedaan pandangan atau pada sisi lain munculnya inefisiensi akibat terjadinya tumpang tindih dalam kegiatan.

Berdasarkan pemahaman itu, maka patut dicatat bahwa KPAI bukanlah polisi atau jaksa, apalagi hakim yang langsung menjatuhkan hukuman dan mengeksekusinya. KPAI bukan pula eksekutif yang melaksanakan langsung kegiatan-kegiatan lapangan terkait penyelenggaraan perlindungan anak.

KPAI dibentuk dalam kerangka penyeimbangan komponen pemerintahan yang baik, yang berfungsi menjalankan pengawasan kepada penyelenggara Negara agar tindakannya sejalan dengan prinsip-prinsip yang disepakati mengenai perlindungan anak, dan memberikan teguran/rekomendasi ketika terjadi pelanggaran perlindungan anak, yang apabila tidak diindahkan akan dilanjutkan dengan memberikan pertimbangan kepada Presiden sebagai penanggung jawab keseluruhan pelaksanaan penyelenggaraan Negara di lapangan.

Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai kedudukan KPAI sebagai lembaga negara independen yang berada di luar tiga cabang kekuasaan maka kita dapat merujuk kepada Putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan status lembaga negara kepada komisi penyiaran indonesia sebagai berikut:

⁹⁶ *Ibid.*

PUTUSAN PERKARA NOMOR 005/PUU-I/2003 TENTANG PEMBERIAN STATUS LEMBAGA NEGARA DAN KEWENANGAN KOMISI PENYIARAN INDONESIA⁹⁷

Pemohon: 1. Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia

2. Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia

3. Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia

4. Asosiasi Televisi Siaran Indonesia

5. Persatuan Sulih Suara Indonesia

6. Komunitas Televisi Indonesia

Pokok Perkara: Pasal 7 ayat (2) UU Penyiaran bertentangan dengan pengaturan struktur lembaga negara dalam UUD 1945 karena UUD 1945 tidak mengenal lembaga negara seperti KPI

Amar Putusan: mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian

Tanggal Putusan: Rabu, 28 Juli 2004

Menurut Mahkamah, terhadap dalil Pemohon bahwa Pasal 7 ayat (2) UU Penyiaran yang memberikan status lembaga negara kepada KPI bertentangan dengan UUD 1945 karena UUD 1945 tidak mengenal lembaga negara seperti KPI, bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang

⁹⁷ Tim Penyusun Sinopsis dan Kaidah Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi serta Kompilasi Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap UUD 1945 Tahun 2003-2008, *Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi 2003-2008*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hal. 25

dibentuk atas dasar Keppres. KPI yang oleh UU Penyiaran disebut lembaga negara tidak menyalahi dan tidak bertentangan dengan UUD 1945.⁹⁸

Terhadap dalil pemohon bahwa kemandirian KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen adalah semu belaka sehubungan dalam membuat dan menjalankan regulasi harus bersama-sama Pemerintah, Mahkamah berpendapat, bahwa sebagai lembaga negara yang independen, seyogianya KPI juga diberi kewenangan untuk membuat regulasi sendiri atas hal-hal yang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU Penyiaran.

Pasal 62 UU Penyiaran menyatakan bahwa kewenangan regulasi KPI bersama Pemerintah tersebut dituangkan dalam bentuk produk hukum Peraturan Pemerintah, pada hal berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, Peraturan Pemerintah adalah produk hukum yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Presiden dalam membuat Peraturan Pemerintah dapat memperoleh masukan dari berbagai sumber yang terkait dengan pokok masalah yang akan diatur, tapi sumber dimaksud tidak perlu dicantumkan secara eksplisit dalam UU yang memerlukan Peraturan Pemerintah untuk pelaksanaannya. Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 62 UU Penyiaran tersebut memang bertentangan dengan UUD 1945, sehingga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Oleh karena itu, seyogianya kewenangan regulasi di bidang penyiaran dikembalikan kepada ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU Penyiaran yang menyatakan bahwa “KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran”, akan tetapi dalam pemahaman bahwa kewenangan mengatur yang demikian melalui Peraturan KPI adalah dalam kerangka pelaksanaan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan UU Penyiaran. Perlu ditambahkan, bahwa sesuai dengan prinsip pembatasan kekuasaan negara hukum, KPI sebagai lembaga negara tidak boleh sekaligus melaksanakan fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yustisi, sehingga fungsi membuat Peraturan Pemerintah harus dikembalikan sepenuhnya kepada Pemerintah (Presiden).

⁹⁸ *Ibid.*, hal 28

C. Tugas KPAI

Berdasarkan Pasal 76 UU No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang menjadi dasar pembentukan KPAI, disebutkan bahwa tugas KPAI adalah:

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

Adapun maksud pendirian KPAI sendiri sebagaimana ditentukan dalam Pasal 74 adalah untuk meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak di Indonesia.

Dari makna kedua pasal tersebut yang dijabarkan lebih jauh di dalam Keputusan Presiden No.77 Tahun 2003, terlihat bahwa makna pengefektifan ini terletak pada sisi pengawasannya. Pengawasan pada intinya adalah proses mengamati dan meluruskan.⁹⁹ Apabila pemanataan cenderung menghasilkan data pengamatan, namun aspek pengawasan terletak pada pelurusannya, yaitu menjaga agar apa yang dilakukan tidak keluar jalur, bahkan pada segi tertentu juga mendorong agar pelaksanaannya bukan cuma sekedar koridor namun juga dilakukan dengan seoptimal mungkin.

Melihat hal tersebut, maka dari berbagai tugas pokok yang harus dilakukan KPAI, kunci pengefektifan penyelenggaraan perlindungan anak terletak pada esensi pengawasan ini. Lebih jauh lagi, munculnya KPAI sebagai lembaga negara yang independen tidak lepas dari keinginan dan komitmen sebuah negara yang demokratis untuk mewujudkan jalannya institusi pemerintahan yang bersih dan berwibawa, yang memenuhi asas-asas pemerintahan yang baik dan melindungi warganya.

⁹⁹ Rosyidah Badawi, *op.cit*, hal. 7

Dalam perkembangan teori ketatanegaraan modern, ada kebutuhan untuk menjaga fungsi pemerintah sebagai penyelenggara Negara, sekaligus tentunya penyelenggara utama perlindungan anak agar tidak berbuat otoriter atau membuat kebijakan yang tidak bisa dikerjakannya sendiri. Untuk itu, dipertimbangkan membentuk sebuah lembaga negara yang independen untuk mengawasinya, baik itu dilakukan oleh pemerintah itu sendiri maupun juga oleh berbagai pemangku kepentingan dan warga masyarakat. Fungsi pengawasan dan penyeimbang inilah yang diperankan oleh KPAI.

Dalam Pasal 76 UU Perlindungan Anak, jelas terlihat tugas pokok yang diamanatkan dan harus dilakukan oleh KPAI untuk mengefektifkan penyelenggaraan perlindungan anak. Tugas-tugas tersebut akan dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut:¹⁰⁰

1) Sosialisasi

Dimaksudkan agar seluruh pemangku kepentingan anak mengetahui koridor penyelenggaraan perlindungan anak khususnya melalui pemahaman atas seluruh peraturan perundang-undangan terkait anak, baik yang tegas menyebutkan istilah anak di judulnya, maupun yang hanya memiliki kaitan dengan anak dalam pasal-pasal batang tubuhnya. Peraturan perundang-undangan pun mulai dari UUD sebagai norma tertinggi hingga ke Peraturan Daerah sesuai hierarki tata urutan peraturan yang berlaku di Indonesia. Dengan melaksanakan sosialisasi diharapkan tidak ada pelanggaran prinsip yang terjadi, malah seharusnya para pemangku kepentingan menyadari bahwa hak anak sebagai bagian hak asasi manusia sangat vital demi keberlangsungan sebuah bangsa. Berdasarkan kenyataan faktual itu, maka nilai-nilai filosofis perlindungan anak harus bisa diresapi, yang terdiri dari jaminan atas penghormatan hak anak, pemenuhan hak-hak anak dan perlindungan ketika anak tersebut menghadapi masalah. Dengan sosialisasi, tidak ada alasan bahwa pemangku kepentingan tidak tahu tugas dan perannya dalam perlindungan

¹⁰⁰ *Ibid.*, hal. 8

anak. Hal ini merupakan tugas bagi KPAI meskipun bukan yang utama namun inheren dengan pekerjaannya. Tugas utama tentunya ada di tangan pemerintah, namun untuk memastikan bahwa sosialisasi dilakukan dengan benar, maka KPAI turut bertanggung jawab untuk ikut melakukan sosialisasi juga.

2) Mengumpulkan data dan informasi

Dimaksudkan untuk menjadi dasar tindak KPAI sehingga pengambilan keputusan yang dilakukan tidak berkesan sporadis, abstrak atau spontan tanpa dasar yang jelas. Kunci tindakan tersebut adalah keakuratan yang diperoleh dari pengumpulan data dan informasi yang terpercaya yang akan dipakai untuk membuat rekomendasi umum ataupun sebagai bahan dasar pengambilan tindakan yang lain. Hal ini untuk membuat Pusat Data Anak yang menampung data mengenai situasi anak Indonesia, data terpilah sesuai klaster, data kasus dan bermacam hal yang berkaitan dengan rekaman upaya perlindungan anak.

3) Menerima pengaduan masyarakat

Sesungguhnya bukan dimaksudkan bahwa KPAI mengambil alih fungsi pengawasan atau advokasi masyarakat melalui berbagai organisasi kemasyarakatan atau organisasi non-pemerintah lainnya, apalagi menjadi polisi lapangan sekaligus jaksa dan hakimnya. Yang dilakukan adalah menampung adanya keluhan, laporan atau pengaduan masyarakat, untuk kemudian meneliti permasalahan yang diadukan masyarakat tersebut apakah merupakan pelanggaran ketentuan perlindungan anak atau tidak, termasuk untuk mengujinya sehingga bisa membuat rekomendasi penyelesaiannya. KPAI kemudian bisa menyalurkan kasus tersebut ke lembaga penanganan yang tepat sambil membuat sebuah rekomendasi umum bagi pihak-pihak lainnya yang berwenang atau yang dirasa mampu mengatasi masalah-masalah yang diadukan tersebut. Dalam hal ini rekomendasi atas pengaduan yang diterima adalah untuk memastikan bahwa institusi yang seharusnya berperan memang menjalankan peran dan

tanggung jawabnya secara optimal, dan pada sisi lain menemukan kerangka komprehensif untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak anak serupa dalam lingkup yang lebih luas dan terpadu.

Menurut penulis seharusnya KPAI dapat melakukan advokasi atau pendampingan terhadap kasus yang dilaporkan kepadanya. Karena tidak ada ketentuan yang melarang bahwa lembaga ini dilarang untuk melakukan hal tersebut. Selain itu, tujuan dibentuknya lembaga ini adalah meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak sehingga secara logika dapat disimpulkan bahwa dengan dilakukannya advokasi oleh KPAI akan lebih meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak dibanding jika tidak dilakukan advokasi oleh lembaga ini. Mungkin advokasi yang dilakukan tidak harus bersifat permanen karena setelah melakukan advokasi dalam jangka waktu tertentu ia dapat mengeluarkan rekomendasi terhadap lembaga terkait.

4) Melakukan penelaahan

Dimaksudkan agar segala sesuatu tindakan yang dilakukan KPAI memenuhi kaidah akademis metodologis, sehingga apa yang dihasilkan juga mampu memberikan solusi yang terbaik demi pengefektifan penyelenggaraan perlindungan anak sehingga tidak berkesan sepihak atau hasil intuisi belaka. Dengan melakukan penelaahan diharapkan mampu memberikan kertas kerja yang memadai untuk sesuatu hal yang menuntut KPAI memberikan sikap.

5) Pemantauan

Dimaksudkan sebagai bentuk pengamatan KPAI atas perkembangan situasi anak pada umumnya beserta kondisi yang mempengaruhinya, dan masalah-masalah aktual yang ditemui di lapangan sehingga dapat diperoleh sebuah gambaran umum mengenai kemajuan atau kemunduran dalam penyelenggaraan perlindungan anak di Indonesia.

6) Evaluasi

Dimaksudkan untuk mengetahui apakah kerja KPAI dan penyelenggara perlindungan anak selama ini sudah efektif, efisien dan memenuhi kaidah-kaidah pencapaian kinerja yang optimal. Pada saat evaluasi inilah segala kekurangan diurai dan diperbaiki, sementara yang sudah baik harus ditingkatkan.

7) Memberikan laporan, saran, masukan dan pertimbangan

Hal ini merupakan konsekuensi logis dari tugas-tugas yang dijalankan oleh KPAI. Meskipun dalam Pasal 76 ayat (2) hanya menyebutkan Presiden, namun dalam prakteknya, pemberian saran, masukan dan pertimbangan juga dilakukan kepada institusi-institusi kenegaraan yang lain, baik itu untuk bagian eksekutif seperti misalnya Kementerian, Jaksa Agung, Kapolri, Dinas, Kantor Wilayah, Gubernur, Bupati/Walikota, maupun juga bagian yudikatif seperti misalnya Mahkamah Agung, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Majelis Hakim, serta bagian legislatif seperti DPRD, Komisi, Fraksi dan instansi-instansi yang diberikan mandat untuk ikut mengurus kegiatan-kegiatan terkait penyelenggaraan perlindungan anak.

BAB IV

HUBUNGAN KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA

DENGAN LEMBAGA NEGARA LAIN

A. Hubungan KPAI dengan Presiden

Salah satu hubungan antara KPAI dengan Presiden adalah memberikan laporan, saran, masukan, dan pertimbangan dalam rangka perlindungan anak.¹⁰¹ Laporan kepada Presiden harus dilakukan secara rutin setiap tahunnya, dan di periode akhir kepengurusan dilakukan laporan lengkap dalam bentuk Memorandum Akhir Tugas. Dalam hal ini, tentu saja keseluruhan komisioner terlibat dengan dukungan optimal dari Sekretariat untuk menyuguhkan layanan administrasi yang lengkap dan memadai, serta dari Kelompok Kerja sehingga yang dihasilkan akan menjadi komprehensif, aktual, faktual dan menjawab perintah tugas KPAI untuk mengefektifkan penyelenggaraan perlindungan anak di Indonesia.

Laporan kepada Presiden selain sebagai kewajiban, pada dasarnya merupakan bentuk koreksi kepada pemerintah untuk semakin mengefektifkan penyelenggaraan perlindungan anak. dengan demikian laporan yang baik bukanlah yang indah belaka, namun yang menggambarkan kondisi obyektif sehingga hal-hal yang baik dapat dikembangkan dan hal-hal yang kurang baik dapat diperbaiki di tahun-tahun yang akan datang.

¹⁰¹ Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia*, No.77 Tahun 2003, Lembaran Lepas 2003, Pasal 3 huruf b

Selain itu, hubungan lainnya antara KPAI dengan Presiden dapat dilihat dari mekanisme pengangkatan calon komisioner dan pemberhentian komisioner. Pada awalnya ketika KPAI baru mulai berdiri, presiden mengangkat komisioner KPAI berdasarkan usul dari menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan menteri sosial¹⁰² yang dibantu oleh tim seleksi.¹⁰³ Namun sebelum mengangkat calon komisioner KPAI tersebut presiden perlu mendapatkan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat terlebih dahulu. Hal ini juga berlaku ketika presiden ingin memberhentikan anggota komisioner KPAI.¹⁰⁴ Jika kita telusuri lebih dalam, mekanisme pengangkatan komisioner KPAI melalui DPR tidak sesulit mekanisme pengangkatan komisioner institusi lain yang secara struktur berada diluar eksekutif, legislatif dan yudikatif seperti KPK. Letak kesulitan tersebut tercermin dari perkataan ‘pertimbangan’ bukan ‘persetujuan’. Dan jika diteliti lebih lanjut, pengangkatan komisioner KPAI periode kedua dilakukan oleh KPAI periode pertama dengan tata cara yang diatur dalam peraturan tata tertib KPAI.¹⁰⁵

A. 1. Hubungan KPAI dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak adalah kementerian yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.¹⁰⁶ Jadi kementerian ini berbeda

¹⁰² Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia*, No.77 Tahun 2003, Lembaran Lepas 2003, Pasal 12 ayat (1)

¹⁰³ *Ibid.*, Pasal 12 ayat (2)

¹⁰⁴ *Ibid.*, Pasal 10

¹⁰⁵ *Ibid.*, Pasal 12 ayat (3) dan ayat (4)

¹⁰⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kementerian Negara*, No.39 Tahun 2008, LN No.166 Tahun 2008, TLN No.4916, Pasal 4 ayat (2) huruf c *jo.* Pasal 5 ayat (3)

dengan kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰⁷

Fungsi kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak adalah pembuatan kebijakan di wilayah eksekutif yang mensinkronkan berbagai aspek perlindungan anak yang dijalankan oleh seluruh perangkat pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Dalam hal ini Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak juga memiliki perangkat pemantauan dan evaluasi sendiri, termasuk untuk menjatuhkan sanksi internal dan memberikan penghargaan. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pengawasan yang dilakukan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memiliki makna yang berbeda dengan pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pengawasan yang dilakukan oleh KPAI. Yang dilakukan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak ada dalam wilayah penyelenggara, sehingga modelnya administratif dan dalam kerangka antar instansi sehingga lebih bersifat koordinasi di dalam pemerintahan.

Sementara itu, yang dilakukan oleh KPAI berada di luar wilayah penyelenggara negara dalam arti eksekutif. Meskipun KPAI adalah lembaga negara, sifat independennya menyebabkan dia tidak berada dalam wilayah koordinasi internal. KPAI bisa memberikan teguran, publikasi, rekomendasi dan hal-hal lain yang dianggap perlu kepada seluruh penyelenggara negara, namun KPAI tidak bisa menjatuhkan sanksi internal atau administratif.

Hal ini menjadi salah satu kelemahan dari lembaga ini karena tidak memiliki upaya paksa atau kekuatan hukum yang mengikat

¹⁰⁷ *Ibid.*, Pasal 4 ayat (2) huruf a dan huruf b *jo.* Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2)

agar rekomendasi yang dikeluarkan harus diikuti oleh lembaga yang dituju. Oleh karena itu, hubungan antara KPAI dengan lembaga negara lain harus ditingkatkan intensitasnya agar memiliki suatu kesepahaman atau landasan yang sama dalam perlindungan anak agar rekomendasi tersebut dengan sukarela akan dilakukan oleh lembaga yang dituju. Upaya lain yang dapat ditempuh dari segi peraturan perundang-undangan adalah menambah kewenangan KPAI yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Anak dengan menambah ketentuan administratif atau ketentuan pidana jika rekomendasi tidak ditindak lanjuti dalam jangka waktu tertentu.

Selanjutnya, dalam hubungan dengan unit-unit pengawasan internal yang ada di berbagai instansi penyelenggara negara, KPAI tidak menduplikasi peran tersebut. Unit-unit bersangkutan lebih terkait kepada norma-norma internal instansi bersangkutan. Meskipun unit-unit tersebut juga harus menegakkan aturan perlindungan anak yang juga ikut ditetapkan dan ditegakkan KPAI, namun unit-unit tersebut tidak bisa keluar karena kewenangannya terbatas.

Pengawasan KPAI lebih luas dibandingkan dengan yang dimiliki oleh unit-unit pengawasan internal dan menembus semua instansi, namun juga lebih terbatas karena tidak bisa menjatuhkan sanksi langsung. Patokannya adalah perlindungan anak dan prinsip-prinsip yang terdapat baik di dalam berbagai peraturan perundang-undangan perlindungan anak maupun konvensi hak anak. Di sinilah perbedaan mencolok antara fungsi pengawasan internal dari unit-unit bersangkutan dengan fungsi pengawasan komprehensif yang dijalankan oleh KPAI. Unit pengawasan internal memiliki cakupan bidang yang lebih banyak, namun dalam hal perlindungan anak lingkungannya lebih terbatas.

Untuk melaksanakan fungsi-fungsi perlindungan anak yang sangat luas cakupannya tersebut, banyak fungsi kecil dibagikan dan dijalankan oleh instansi-instansi teknis seperti Kementerian Sosial, Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, dan lainnya sesuai dengan maksud untuk memudahkan fokus kerja dan memaksimalkan penyelenggaraannya. Meskipun instansi-instansi tersebut bisa membuat dan menjalankan kebijakan sendiri untuk mencapai target yang ditentukan bagi mereka, secara keseluruhan kebijakan perlindungan anak di tingkat nasional ditentukan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sebagai penanggung jawab perlindungan anak secara terpusat.

Melihat fungsi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak seperti itu, maka KPAI juga bertugas mengawasi kebijakan yang dibuat oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak maupun instansi penyelenggara negara lainnya sudah berjalan dengan benar dan sesuai prinsip perlindungan anak atau belum. Dengan demikian meskipun Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak juga menjalankan pengawasan kepada berbagai kementerian negara yang dikoordinasikannya, termasuk pemangku kepentingan lain dan masyarakat, namun untuk menjaga objektivitas itu, maka KPAI hadir sebagai penyandingnya sehingga keseluruhan fungsi pemerintahan bisa berjalan dengan baik, dan di sini KPAI tidak mengambil alih fungsi pembuatan kebijakan atau pengkoordinasian yang sudah dilakukan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Untuk memastikan bahwa tugasnya sudah berjalan dengan benar dan maksimal, KPAI sepantasnya tidak menjalankan pelaksanaan teknis kegiatan perlindungan anak seperti memberikan kebutuhan pokok, menyediakan pendidikan dan sebagainya. Akan kurang layak apabila KPAI sebagai pengawas justru melakukan

tindakan teknis yang pada dasarnya membutuhkan pengawasan mengenai efektifitas dan keberhasilannya. Tidak lucu apabila KPAI justru dipertanyakan masyarakat karena seakan menggantikan fungsi sebagai sebuah lembaga pengawas, penyeimbang dan penyanggah penyelenggara.

KPAI juga tidak seharusnya menggantikan fungsi advokasi individual masyarakat yang pada prakteknya dijalankan oleh organisasi-organisasi kemasyarakatan dan non-pemerintah lainnya, begitu juga dengan fungsi pembuatan peraturan atau fungsi peradilan dan aparat penegak hukum pada umumnya serta fungsi pembuatan kebijakan eksekutif pada skala luas. Meski demikian, KPAI memiliki kewenangan untuk memberikan penanganan sementara dan segera memintakan instansi untuk menjalankan fungsinya terkait masalah tertentu. KPAI bisa mengintervensi pembuatan peraturan hukum yang menyimpang dari prinsip perlindungan anak serta mengingatkan lembaga peradilan yang melanggar ketentuan perlindungan anak.¹⁰⁸ KPAI juga bisa membuat pedoman penjabaran prinsip hukum dan kebijakan untuk digunakan pihak eksekutif. Meski begitu, satu hal harus tetap dijaga oleh KPAI, yaitu bahwa dirinya adalah pengawas dan karenanya jangan merancukan peran itu dengan peran teknis yang seyogyanya dijalankan oleh para pemangku kepentingan baik dari tingkat negara, hingga ke tingkat masyarakat dan keluarga.

Memperhatikan kajian struktural itu, KPAI sebagai lembaga negara independen tentu perlu menegaskan kaitan keterhubungannya dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengingat Sekretariat KPAI adalah unit Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang pada hal tertentu bisa mempengaruhi independensi dan daya

¹⁰⁸ Rosyidah Badawi, *op.cit.*, hal.22

gerak KPAI secara keseluruhan. Banyak yang mempertanyakan apakah letak unit ini akan mempengaruhi independensi KPAI ketika berhadapan dengan pemerintah dan pada khususnya Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sebagai kementerian yang diberikan tanggung jawab mengkoordinasikan eksekutif. Dalam praktek selama ini, terbukti selama Sekretariat tidak berpolitik, pemerintah-sentris dan menjalankan kesekretariatan, kekhawatiran semacam itu bisa dicegah, apalagi pada dasarnya sekretariat tidak membuat kebijakan keluar, namun tunduk mengikuti garis kebijakan yang dibuat oleh Komisioner.

A. 2. Hubungan KPAI dengan Pemerintahan Daerah

Selama ini dirasakan adanya kesenjangan penyelenggaraan perlindungan anak di daerah yang juga memerlukan dukungan keorganisasian yang berbeda. KPAI sendiri pada dasarnya berada di ibukota negara dan dengan jumlah tenaga yang terbatas untuk menjangkau seluruh wilayah Indonesia yang sedemikian luasnya, termasuk pulau-pulau terpencil dan wilayah pedalaman yang sulit dipantau dan dikunjungi.

Sebagaimana halnya praktek yang juga dijalankan sejumlah lembaga negara independen lainnya menyangkut operasionalisasi tugas pokok dan fungsi di seluruh wilayah tanpa terkecuali, dirasakan perlu untuk memiliki perwakilan-perwakilan KPAI di daerah-daerah, khususnya ketika ditengarai adanya kesenjangan pelaksanaan penyelenggaraan perlindungan anak di sana terhadap ketentuan yang seharusnya dilakukan.

Dalam periode pertama 2004-2007, kesenjangan ini dicoba diatasi dengan membentuk organ-organ yang dinamakan KPAID yang sebarannya memang belum merata dan tergantung kepada kesiapan yang ada di daerah bersangkutan terkait komitmen

anggaran, tenaga yang kompeten, dukungan infrastruktur dan kondisi sosial yang memadai berupa dukungan dari masyarakat.

Pasal 9 Keppres No.77 Tahun 2003 yang memperkenalkan KPAI menyelenggarakan pengefektifan perlindungan anak di daerah melalui pembentukan perwakilan, hanya menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan perwakilan di daerah ditetapkan oleh KPAI sendiri. Karena tidak ada ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang memberikan pengaturan ketat mengenai persoalan struktur hierarkis dan hubungan kelembagaan beserta konsekuensi operasional inilah, menyebabkan KPAI membuat surat keputusan tanggal 27 september 2004 nomor 02/KPAI/IX/2004 mengenai pedoman pembentukan komisi perlindungan anak indonesia daerah (KPAID). Pedoman ini dibarengi dengan surat edaran menteri dalam negeri yang berisikan dorongan agar setiap daerah provinsi, kota dan kabupaten membentuk KPAID dimaksud.

Sebagai kelanjutan dari SK termaksud, maka hingga bulan Juni 2008 telah terbentuk 22 KPAID yang terdiri dari 12 KPAID Provinsi, 4 KPAID Kota dan 6 KPAID Kabupaten. Keseluruhan KPAID termaksud dibentuk berdasarkan surat keputusan dari kepala daerah bersangkutan dengan menggunakan acuan yang telah disebutkan di dalam SK KPAI tersebut.

Mengingat yang mendirikan pada dasarnya adalah kepala daerah dengan menggunakan anggaran daerah, maka KPAID disebutkan hanya bersifat konsultatif dan koordinasi fungsional terhadap KPAI.

KPAI sendiri sebagai sebuah lembaga negara yang independen, mengalami sejumlah kendala operasional menyangkut pengadaan berbagai KPAID yang semula dimaksudkan sebagai pengejawantahan Perwakilan di daerah termaksud, khususnya

berkenaan dengan anggaran. Dana operasional yang disediakan pemerintah melalui unit kerja Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, ternyata disamakan dengan status eselon 2 pada unit kerja yang bersangkutan, yang berakibat kepada penyediaan dana dan kewenangan yang lebih sedikit dibandingkan yang dibutuhkan KPAI untuk benar-benar efektif menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Kondisi ini tentunya membutuhkan koordinasi yang kuat antara KPAI dan pemerintah daerah sebagai penyandang dana perwakilan KPAI di daerah (baik dari sisi honor, dana program dan fasilitas kerja KPAID, dana operasional dan fasilitas kerja sekretariat KPAID dan sebagainya). Perlu diingat bahwa konsekuensi pembentukan KPAID adalah adanya dana APBD yang artinya juga beban pertanggungjawabannya ada di daerah, sementara untuk perwakilan menggunakan dana APBN yang disalurkan melalui kewenangan KPAI.

Memperhatikan kondisi ini tentu saja KPAI tidak bisa menjalankan fungsi hierarkis yang kokoh dikarenakan hubungan yang ada bukanlah hubungan vertikal dengan perangkat operasionalisasi kebijakan yang jelas. Pada periode awal KPAI, kerja sama ini disusun melalui semacam perjanjian kerja yang bersifat longgar antara KPAI sebagai pemegang mandat Undang-undang dengan pemerintah daerah dan sejumlah pemangku kepentingan di daerah bersangkutan. Dana KPAI yang terbatas menyebabkan operasionalisasi KPAID termaksud dominan mendekati 100% dijalankan dengan dana APBD, yang pada gilirannya juga menimbulkan sejumlah konsekuensi terkait kinerja dan hierarki struktural. Pada sisi lain, SK KPAI termaksud juga hanya bisa mengarahkan pertanggungjawaban KPAID kepada masyarakat melalui jalur pemerintah daerah dan tidak bisa memaksakan ketentuan pertanggungjawaban hierarkis, suatu hal

yang dirasakan tidak sesuai dengan istilah Perwakilan di Daerah yang terdapat dalam Keppres No.77 Tahun 2003 yang tentunya memiliki makna adanya hubungan struktural yang tegas antara KPAI sebagai pemberi mandat dengan Perwakilan di Daerah yang dibentuknya.

Ketentuan yang dibuat KPAI untuk mengadopsi konsep perwakilan KPAI di daerah sebagaimana dimaksud di dalam Keppres No.77 Tahun 2003 kemudian dituangkan KPAI dalam Surat Keputusan No.17/KPAI/K/VII/2008 tentang pedoman perwakilan KPAI di daerah, yang disertai dengan lampiran teknis menyangkut pembentukan, cara pengisian jabatan, operasionalisasi dan pertanggungjawaban Perwakilan termaksud. Di dalam SK tersebut ditekankan bahwasanya Perwakilan KPAI adalah lembaga negara yang bersifat independen yang berkedudukan dan berkantor di daerah yang ditetapkan oleh KPAI, untuk membantu melaksanakan sebagian tugas yang ditetapkan oleh KPAI.

Dengan munculnya surat keputusan KPAI ini, maka KPAID yang sudah terbentuk tidak berada dalam naungan KPAI, namun apabila diteruskan tetap memiliki hubungan koordinatif konsultatif. Meskipun KPAI sudah membuat surat pencabutan status quo pembentukan KPAID dengan sejumlah ketentuan peralihan (untuk setidaknya tidak meneruskan KPAID setelah kepengurusan berakhir), namun keberadaan KPAID tetap diserahkan kepada kebijakan masing-masing pemerintah daerah. Sebagai konsekuensinya, hal itu tentu saja akan digantungkan kepada pertimbangan masing-masing daerah dan membuka berbagai variasi kemungkinan seperti masalah lambang, nama dan sebutan jabatan dari tenaga yang ada di dalamnya, sepanjang tidak lagi mengenakan atribut KPAID.

Saat ini KPAI mempertahankan sistem perwakilan KPAI yang dirasakan lebih sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangannya, yaitu didasari kebutuhan nyata lapangan untuk hal-hal yang tertentu pula. Sebagai konsekuensinya, perwakilan KPAI tersebut memiliki masa kerja tertentu (dalam hal ini aturannya ditentukan sama seperti KPAI) berdasarkan surat keputusan KPAI, memiliki tanggungjawab pelaporan yang jelas, bekerja penuh waktu, menggunakan atribut yang sama dengan KPAI dan tentunya mengharuskan adanya keterikatan kepada pengawasan KPAI. KPAI akan membentuk Perwakilan hanya jika diperlukan, tentunya dengan pengaturan dan persetujuan anggaran oleh KPAI juga yang ditentukan berasal dari APBN dan sumber lain yang disetujui (termasuk penggunaan dana dari APBD).

B. Hubungan KPAI dengan Dewan Perwakilan Rakyat

Sebagaimana kita ketahui bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.¹⁰⁹ Jika diuraikan lebih lanjut dari ketiga fungsi tersebut maka fungsi legislasi meliputi tugas dan kewenangan berupa:¹¹⁰

1. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama
2. membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang
3. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan
4. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi

¹⁰⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, No.22 Tahun 2003, LN No.92 Tahun 2003, TLN No.4310, Pasal 25

¹¹⁰ *Ibid.*, Pasal 26 huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf n

kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang

Tugas dan kewenangan DPR sebagai tindak lanjut dari fungsi pengawasan meliputi:¹¹¹

1. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah
2. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama
3. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Tugas dan kewenangan DPR sebagai tindak lanjut dari fungsi anggaran meliputi:¹¹²

1. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama
2. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD

Dengan demikian kita dapat mengetahui bahwa hubungan KPAI dengan DPR yang paling esensial berada pada fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR sehingga KPAI bertugas untuk mengawasi produk hukum yang dibuat oleh DPR agar tidak bertentangan dengan perlindungan anak. Ketika

¹¹¹ *Ibid.*, Pasal 26 huruf f, huruf g dan huruf i

¹¹² *Ibid.*, Pasal 26 huruf d dan huruf e

dalam proses pembahasan rancangan undang-undang yang menyangkut anak maka KPAI sepatutnya diundang untuk memberikan pendapat atau pandangan terhadap undang-undang tersebut. Dan hubungan lainnya antara KPAI dengan DPR yaitu mengenai pemberian pertimbangan oleh DPR terlebih dahulu agar Presiden dapat mengangkat calon komisioner atau memberhentikan komisioner.

C. Hubungan KPAI dengan Badan Pemeriksa Keuangan

BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.¹¹³ Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.¹¹⁴

Sekretariat KPAI dilaksanakan oleh satu unit kerja yang berada di lingkungan Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, yang ditetapkan oleh Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak setelah mendapat persetujuan dari Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara.¹¹⁵

Jadi Badan Pemeriksa Keuangan tidak pernah melakukan pemeriksaan keuangan terhadap KPAI secara langsung karena keberadaan sekretariat KPAI masih berada di bawah Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

D. Hubungan KPAI dengan Kekuasaan Kehakiman

¹¹³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, No.15 Tahun 2006, LN No.85 Tahun 2006, TLN No.4654, Pasal 6 ayat (1)

¹¹⁴ *Ibid.*, Pasal 6 ayat (3)

¹¹⁵ Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia*, No.77 Tahun 2003, Lembaran Lepas 2003, Pasal 7 ayat (3)

Seperti kita ketahui bersama bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung adalah peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.¹¹⁶ Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:¹¹⁷

1. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
3. memutus pembubaran partai politik
4. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum

Hubungan antara KPAI dengan Mahkamah Konstitusi yang esensial terkait perlindungan anak adalah pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena melanggar prinsip perlindungan anak atau berpotensi melanggar hak-hak anak yang dijamin oleh konstitusi. Salah satu tindakan KPAI dalam memperjuangkan perlindungan anak melalui *judicial review* dapat dilihat dari Putusan No.1/PUU-VIII/2010. Dari putusan tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan para pemohon dengan menyatakan :

1. frasa, "... 8 (*delapan*) tahun...", dalam Pasal 1 angka 1, Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997

¹¹⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, No.48 Tahun 2009, LN No.157 Tahun 2009, TLN No.5076, Pasal 18

¹¹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi*, No.24 Tahun 2003, LN No.98 Tahun 2003, TLN No.4316, Pasal 10 ayat (1)

tentang Pengadilan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3668), beserta penjelasan Undang-Undang tersebut khususnya terkait dengan frasa “...8 (*delapan*) tahun...” adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*), artinya inkonstitusional, kecuali dimaknai “...12 (*dua belas*) tahun...”

2. frasa, “... 8 (*delapan*) tahun...,” dalam Pasal 1 angka 1, Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3668), beserta penjelasan Undang-Undang tersebut khususnya terkait dengan frasa “...8 (*delapan*) tahun...” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*), artinya inkonstitusional, kecuali dimaknai “...12 (*dua belas*) tahun...”

Sedangkan, kewenangan Mahkamah Agung yaitu:¹¹⁸

1. mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain
2. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang
3. atas kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang

Hubungan antara KPAI dengan Mahkamah Agung yang paling pokok adalah agar hakim memutus sesuai dengan peraturan perundang-

¹¹⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, No.48 Tahun 2009, LN No.157 Tahun 2009, TLN No.5076, Pasal 20 ayat (2)

undangan dan hati nurani agar perlindungan anak dapat dimaksimalkan. Selain itu, KPAI juga memberikan pedoman penanganan anak berhadapan dengan hukum (pelaku, korban dan saksi tindak pidana) dan lokakarya/pelatihan mengenai *restorative justice* kepada para hakim agar kepentingan terbaik bagi anak termasuk kesejahteraan dan masa depan anak menjadi pertimbangan utama dalam memutus. Hubungan lainnya antara KPAI dengan Mahkamah Agung yaitu pengajuan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang jika KPAI menilai ada produk hukum berupa peraturan daerah yang melanggar ketentuan perlindungan anak atau berpotensi melanggar ketentuan perlindungan anak karena materi muatan mengenai ketentuan pidana selain diatur dalam Undang-Undang juga dapat diatur dalam Peraturan Daerah.¹¹⁹

¹¹⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, No.10 Tahun 2004, LN No.53 Tahun 2004, TLN No.4389, Pasal 14

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis terhadap permasalahan dalam penelitian ini, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kedudukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia dalam struktur ketatanegaraan berada di luar ranah cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Berarti secara tidak langsung kedudukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia dapat dikatakan berada di ranah kekuasaan keempat atau dapat dikatakan sebagai lembaga non-struktural. Komisi Perlindungan Anak Indonesia merupakan lembaga yang memberikan masukan atau nasehat kepada pemerintahan atau dikenal dengan *advisory bodies*. Selain itu, terbentuknya Komisi Perlindungan Anak Indonesia secara tidak langsung dikarenakan keikutsertaan Indonesia di dalam Konvensi Hak Anak.

Fungsi atau tujuan dari Komisi Perlindungan Anak Indonesia dalam struktur ketatanegaraan adalah membantu negara dalam rangka meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak di Indonesia. Selain itu, Komisi Perlindungan Anak Indonesia juga berfungsi untuk menjaga akuntabilitas pemerintahan atau negara terhadap warganya dalam hal perlindungan anak secara objektif. Hal ini penting karena akuntabilitas secara horizontal dan vertikal merupakan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan prinsip demokrasi.

2. Hubungan antara Komisi Perlindungan Anak Indonesia dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak adalah koordinatif. Maksudnya adalah hubungan tersebut sebagai tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Perlindungan Anak terhadap penyelenggaran maupun pembuatan kebijakan perlindungan anak di ranah eksekutif karena tugas utama Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak adalah mensinkronkan kebijakan perlindungan anak dengan kementerian teknis lainnya seperti kementerian sosial, kementerian pendidikan, kementerian tenaga kerja, kementerian hukum dan hak asasi manusia, dan lainnya.

B. Saran

Saran yang dapat diberikan terhadap hasil pembahasan penelitian ini adalah:

1. Membentuk Undang-Undang khusus Tentang Lembaga Negara agar tercipta keharmonisan antara lembaga negara utama dengan lembaga negara bantu yang sesuai dengan tujuan negara
2. Menambah kewenangan Komisi Perlindungan Anak Indonesia karena kewenangan yang dimiliki sekarang dirasa kurang dalam meningkatkan efektifitas penyelenggaran perlindungan anak di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Makalah, Jurnal dan Artikel

- Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- _____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- _____. Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945. Makalah disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003
- _____. Perkembangan Ketatanegaraan Pasca-Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia. Makalah disampaikan pada seminar dan lokakarya nasional perkembangan ketatanegaraan pascaperubahan UUD 1945 dan Pembaruan Kurikulum pendidikan hukum Indonesia, jakarta, 7 september 2004
- _____. Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945
- Arifin, Firmansyah dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005
- Arifin, Firmansyah. Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945, Apa Saja Problemnya?. Makalah disampaikan pada diskusi terbatas tentang eksistensi kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945. Jakarta, 9 September 2004

- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. Ke-22. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001
- Badawi, Enny Rosyidah. *Komisi Perlindungan Anak Indonesia Sebagai Pengawas Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Indonesia*. Jakarta: Komisi Perlindungan Anak Indonesia, 2010
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, 2007
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. cet. Ke-7. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988
- Mamudji, Sri *et. al.* *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005
- Nugraha, Safri *et. al.* *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 2. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2000
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penulisan Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. cet.1. Jakarta: Kencana, 2010
- Tim Penyusun Sinopsis dan Kaidah Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi serta Kompilasi Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap UUD 1945 Tahun 2003-2008, *Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi 2003-2008*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008
- Thohari, A. Ahsin. *Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jentera Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006
- Yazid, T.M. Luthfi. *Komisi-komisi Nasional dalam konteks cita-cita negara hukum*. Makalah disampaikan pada diskusi terbatas tentang eksistensi kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945. Jakarta, 9 September 2004

Skripsi

Argama, Rizky. *Kedudukan Lembaga Negara Bantu Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia: Analisis Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi*. Skripsi Program Sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia. *Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

_____. *Undang-Undang Tentang Perlindungan Anak*. No.23 Tahun 2002. LN No.109 Tahun 2002. TLN No.4235

_____. *Undang-Undang Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*. No.22 Tahun 2003. LN No.92 Tahun 2003. TLN No.4310

_____. *Undang-Undang Tentang Badan Pemeriksa Keuangan*. No.15 Tahun 2006. LN No.85 Tahun 2006. TLN No.4654

_____. *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*. No.48 Tahun 2009. LN No.157 Tahun 2009. TLN No.5076

_____. *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. No.10 Tahun 2004. LN No.53 Tahun 2004, TLN No.4389

_____. *Undang-Undang Tentang Kementerian Negara*. No.39 Tahun 2008. LN No.166 Tahun 2008. TLN No.4916

_____. *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*. Nomor 32 Tahun 2004. LN No.125 Tahun 2004. TLN No.

_____. *Keputusan Presiden Tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia*. No.77 Tahun 2003. Lembaran Lepas 2003

_____. *Keputusan Presiden Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara*. Nomor 47 Tahun 2009

Internet

[http://www.menegpp.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=46
&Itemid=53](http://www.menegpp.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=53)

