

BAB I

PENDAHULUAN

A. Dasar Pemikiran

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2016 jumlah penduduk Indonesia mencapai 258 juta orang. Proporsi penduduk ini terdiri dari laki-laki sebanyak 129,98 juta orang dan penduduk dengan jenis kelamin perempuan sebanyak 128,71 juta orang. Dimana sepertiga diantaranya (32,24%) adalah anak-anak.¹ Bila merujuk pada Pasal 1 KHA secara umum mendefinisikan anak sebagai orang yang belum mencapai usia 18 tahun.²

Anak memiliki seperangkat hak dasar yang harus dilindungi oleh negara.³ Namun dalam kenyataannya masih banyak persoalan-persoalan yang merampas hak anak. Menurut data yang dilansir oleh KPAI, tercatat pada tahun 2020, angka permasalahan anak di Indonesia masih terbilang cukup tinggi yaitu sebesar 4.734 kasus.⁴ Segala permasalahan ini harus dilindungi oleh negara, mengingat di tahun 2002 Indonesia telah mengesahkan UU No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.⁵ Di dalam UU No.23 Tahun 2002, pasal 1 ayat (2) dijelaskan bahwa perlindungan anak merupakan segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi,

¹ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. *Profil Anak 2017*. (Jakarta: KEMENPPPA, 2018) hlm 1.

² Supriyadi W. Eddyono. *Pengantar Konvensi Anak* (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, ELSAM, 2007) hlm 1.

³ Arif Gosita. *Masalah perlindungan anak*. (Jakarta: CV.Radar Jaya Offset, 1985) cet1, hlm. 17.

⁴ Diakses di [UPDATE DATA INFOGRAFIS KPAI - PER 31-08-2020 | Komisi Perlindungan Anak Indonesia \(KPAI\)](#) pada 17 Februari 2021.

⁵ Beniharmoni Harefa. *Kapita Selekta Perlindungan Hukum Bagi Anak*. (Yogyakarta: Deepublish Publisher, 2016) hlm 5.

secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.⁶

Sejarah panjang mewarnai kebijakan regulasi perlindungan anak dan dinamika lembaga yang mengurusinya. Di Indonesia, tahun 1990 merupakan awal dari sebuah periode penting dalam hadirnya regulasi kebijakan terkait usaha untuk melindungi hak-hak anak⁷. Pada tahun tersebut, Indonesia meratifikasi hasil KHA oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 25 Agustus 1990⁸ melalui Keppres No.36 Tahun 1990.⁹ Sebagai reaksi atas peratifikasian KHA oleh Indonesia, Presiden Soeharto menggagas GNPA pada tanggal 23 Juli 1997.¹⁰ Selanjutnya pada tanggal 5 Desember 1997 Menteri Sosial Inten Soeweno meresmikan pendirian LPA dibawah naungan Departemen Sosial, melalui Keputusan Mensos No. 81/HUK/1997.¹¹

Di tahun 1998 bergulir wacana perubahan statuta LPA menjadi lembaga swadaya masyarakat. Melalui Forum Nasional Perlindungan Anak tanggal 26 Oktober 1998, terpilih susunan pengurus LPA yang diketuai oleh Seto Mulyadi dan Nafsiah Mboi sebagai sekretaris jenderal.¹² Selain memilih Seto Mulyadi sebagai ketua, disepakati pula bahwa LPA terlepas dari naungan Departemen Sosial, sekaligus menjadikannya sebagai sebuah lembaga swadaya masyarakat. Satu tahun

⁶ Undang-Undang No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

⁷ Irwanto,dkk. *Analisis Konsep Perlindungan Anak dan Implementasinya di Indonesia: Kajian Awal* (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Unika Atma Jaya) hlm 11.

⁸ Darwan Prinst. *Hukum Anak Indonesia*. (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1997) hlm 5

⁹ Nasir Djamil. *Anak Bukan Untuk Dihukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013) hlm 28

¹⁰ Irwanto, dkk. Op.Cit

¹¹ *Keputusan Mensos No. 81/HUK/1997* tentang Peresmian Pendirian LPA.

¹² Threes Emir. *Ka Seto: Anak-Anak Tersenyumlah* (Jakarta: Yayasan Mutiara Indonesia, 2008) hlm 15.

menjalani periode pertama sebagai ketua umum LPA, Seto mengusulkan perubahan nama LPA menjadi Komnas PA. Hal tersebut menurut Seto Mulyadi, disebabkan oleh keinginan untuk membuat LPA mudah dikenal oleh publik dengan nama Komnas PA.¹³ Pasca kelahirannya sebagai lembaga swadaya masyarakat, Komnas PA banyak dibantu oleh para aktivis dan UNICEF dalam gerakannya. Pada 5 Oktober 1999 KOMNAS PA resmi mendapatkan akta notaris sebagai legitimasi berdirinya lembaga tersebut.

Pada perkembangan selanjutnya terbit UU No.23 Tahun 2002 sebagai upaya untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak yang bersifat independen.¹⁴ Atas amanat undang-undang tersebut Presiden Megawati membentuk KPAI yang kepengurusannya diresmikan melalui Keppres No.7 tahun 2003.¹⁵ Pasca terbentuknya KPAI, Komnas PA tetap eksis sebagai lembaga swadaya masyarakat perlindungan anak.

Seto Mulyadi, terpilih dalam tiga kali periode kepengurusan sebagai ketua umum Komnas PA. Seto Mulyadi memimpin Komnas PA dalam kurun waktu 1998-2001, 2001-2006, dan 2006-2010. Di tahun 2010, Arist Merdeka Sirait muncul sebagai sosok muda yang kemudian menggantikan kepemimpinan Seto Mulyadi ditubuh Komnas PA. Setelah memimpin Komnas PA dalam periode 2010-2015, Arist Merdeka Sirait kembali terpilih sebagai Ketua Umum Komnas PA melalui pemilihan Forum Nasional secara aklamasi di tahun 2015.

¹³ Wawancara dengan Seto Mulyadi di Kantor LPAI. 9 Maret 2020.

¹⁴ *Undang-Undang* No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. BAB XI Pasal 74.

¹⁵ *Keputusan Presiden* No.73 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

Setelah Arist Merdeka Sirait terpilih untuk kedua kalinya sebagai ketua umum Komnas PA, terjadi dualisme internal di dalam tubuh lembaga perlindungan anak tersebut. Kubu pertama adalah yang dipimpin oleh Arist Merdeka Sirait itu sendiri. Ini adalah kubu yang tetap mendukung keputusan Forum Nasional tahun 2015 dengan terpilihnya Arist Merdeka Sirait sebagai ketua umum. Kubu kedua dipimpin oleh Seto Mulyadi. Kubu ini menolak kembali terpilihnya Arist Merdeka Sirait sebagai ketua umum Komnas PA. Kubu kedua ini kemudian menyelenggarakan Forum Nasional Luar Biasa untuk mencabut mandat terhadap Arist Medeka Sirait dan mengangkat Seto Mulyadi sebagai ketua umum.¹⁶

Seto Mulyadi membawa Komnas PA kembali ke *khittah* nya dengan mengembalikan nama lembaga tersebut menjadi LPAI. Dilain pihak, Arist Merdeka Sirait tetap menjalankan tugas dan kewajiban sebagai ketua umum Komnas PA. Hal tersebut membuat kehadiran dua lembaga perlindungan anak yaitu Komnas PA dibawah kepemimpinan Arist Merdeka Sirait dan LPAI di bawah kepemimpinan Seto Mulyadi. Keduanya memilih untuk menjalankan LPAI dan Komnas PA sesuai dengan keyakinan masing-masing atas legalitas hukumnya. Kehadiran lembaga Komnas PA dan LPAI ditambah KPAI sebagai representasi lembaga perlindungan anak milik negara kerap membuat masyarakat umum kesulitan untuk membedakan diantara ketiganya.

¹⁶ Suara Indonesia News. *Seto Mulyadi: Komnas Perlindungan Anak Sudah Tidak Ada Lagi*. 15 September 2017. Diakses melalui <https://suaraindonesia-news.com/seto-mulyadi-komnas-perlindungan-anak-sudah-tidak-ada-lagi/> pada 19 Desember 2019.

Melalui pemaparan di atas, penulis tertarik melakukan penelitian tentang potret gerakan perlindungan anak di Indonesia periode 1997-2016. Topik pembahasan ini menjadi menarik karena penting untuk mengetahui kedudukan dan peran dari masing-masing lembaga perlindungan. Adanya lembaga sebagai salah satu elemen perlindungan anak sangat berpengaruh terhadap penyelesaian permasalahan anak di Indonesia. Oleh karena itu topik ini penting dibahas untuk memberikan pengetahuan tentang penyelenggaraan gerakan perlindungan anak. Dan juga, untuk memberikan pengetahuan tentang dinamika serta perbedaan dari LPAI, Komnas PA, dan KPAI.

Penelitian yang relevan dengan pembahasan penelitian ini adalah skripsi berjudul *Analisis Komisi Perlindungan Anak Indonesia Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia* yang ditulis oleh Rizky Pramustiko Putera, Universitas Indonesia, tahun 2012. Penelitian yang dilakukan oleh Rizky tefokus pada salah satu lembaga saja, yaitu KPAI. Sementara penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah pengkajian atas beberapa lembaga perlindungan anak di Indonesia. Dalam hal ini LPA Indonesia, Komnas PA, KPAI. Selain itu di dalam metode peneltian, Rizky menggunakan metode hukum normatif. Sementara penulis menggunakan metode historis.

B. Pembatasan dan Perumusan Masalah

Kurun waktu penelitian ini secara temporal adalah tahun 1997-2016. Di tahun 1997 pemerintah mencanangkan GNPA dan meresmikan berdirinya LPA. Oleh karena itu, di tahun 1997 merupakan awal penting dari kelahiran lembaga-lembaga perlindungan anak di Indonesia. Batasan akhir dari periodisasi penelitian ini adalah tahun 2016 dimana terjadinya dualisme di tubuh Komnas PA.

Ditinjau dari segi spasial, cakupan penelitian ialah Indonesia, dengan wilayah utama Jakarta yang merupakan daerah kedudukan kantor pusat Komnas PA, KPAI, dan LPAI. Selain itu, lembaga-lembaga terkait juga memiliki perwakilan di beberapa daerah. Dan dampak yang diberikan dari adanya gerakan perlindungan anak ini juga dirasakan oleh seluruh anak di Indonesia.

Berdasarkan pembatasan masalah diatas, maka perumusan masalah penelitian ini ialah :

1. Bagaimana proses awal gerakan perlindungan anak di Indonesia serta terbentuknya Komnas PA, KPAI, dan LPAI (1997-2002) ?
2. Bagaimana potret dinamika Komnas PA, KPAI, dan LPAI pada tahun (2002-2016) ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan

Berdasarkan permasalahan yang dipaparkan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses awal gerakan perlindungan anak di Indonesia serta terbentuknya Komnas PA, KPAI dan LPAI. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk menjelaskan proses dinamika dari Komnas PA, KPAI, dan LPAI di tahun 2002-2016.

2. Kegunaan Penelitian

Penulisan ini diharapkan memiliki kegunaan:

- a. Secara akademis, untuk dijadikan salah satu kajian penulisan dan memperkaya perspektif penulisan sejarah mengenai dinamika gerakan perlindungan anak di Indonesia.
- b. Secara praktis yaitu, sebagai rujukan pengetahuan bagi masyarakat terhadap lembaga perlindungan anak di Indonesia khususnya Komnas PA, KPAI, dan LPAI.

D. Metode dan Sumber Penelitian

1. Metode

Menurut Peter. L Senn, dalam Hamid & Majid (2011), metode merupakan suatu prosedur atau cara mengetahui sesuatu yang mempunyai langkah-langkah

sistematis.¹⁷ Metode historis menurut Gottschalk adalah suatu prosedur dalam menyusun detail-detail yang telah disimpulkan dari dokumen-dokumen otentik menjadi suatu kisah yang saling berhubungan.¹⁸ Dalam melakukan penelitian, penulis menggunakan metode historis yang terdiri dari empat langkah yaitu, heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi. Hasil dari penelitian ini disajikan dalam bentuk deskriptif naratif yang mengungkapkan kejadian dalam ruang dan waktu.

Tahap pertama yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu Heuristik. Heuristik dapat diartikan sebagai pengumpulan sumber. Sumber yang dikumpulkan merupakan sumber sejarah. Sumber sejarah dibedakan atas sifat dan bentuknya. Sumber sejarah berdasarkan sifat terdiri atas sumber primer dan sekunder. Sedangkan sumber yang berdasarkan bentuk adalah sumber tulisan dan sumber lisan. Sumber tulisan yakni jejak masa lalu yang mengandung informasi dalam bentuk tulisan. Sementara sumber lisan yaitu semua keterangan yang dituturkan oleh pelaku atau saksi peristiwa yang terjadi pada masa lalu.

Sumber tulisan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dokumen-dokumen, arsip-arsip, buku-buku, artikel-artikel koran dan majalah yang relevan dengan rumusan permasalahan dalam penulisan. Data-data tersebut dapat ditemukan di Arsip Negara Republik Indonesia, kantor LPAI, Komnas PA, KPAI, Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Perpustakaan Universitas Indonesia,

¹⁷ Abd Rahman Hamid dan M Saleh Madjid. *Pengantar Ilmu Sejarah*. (Yogyakarta: Ombak, 2011), cet1, hlm 40

¹⁸ Louis Gottschalk. *Mengerti Sejarah*. (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 18

dan Perpustakaan Universitas Negeri Jakarta. Sementara untuk mendapatkan sumber lisan di dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara. Wawancara dilakukan dengan Seto Mulyadi, Arist Merdeka Sirait, dan ketua-ketua KPAI seperti Giwo Rubianto Wiyogo, Masnah Sari, Hadi Supeno, Maria Ulfah Anshor, Badriyah Fayumi, dan Asrorun Ni'am Soleh.

Di tahap selanjutnya adalah Kritik atau *Verifikasi*. Kritik merupakan tahap untuk menguji kelayakan sumber. Kritik penting untuk dilakukan dalam penelitian sejarah agar sumber dapat terjamin otentitas dan kredibilitasnya. Di dalam penelitian ini kritik dilakukan melalui dua cara yaitu kritik intern dan ektern. Kritik intern adalah kritik yang digunakan untuk menganalisis mengenai pembuktian kebenaran sebuah fakta mengenai sejarah. Kritik ekstern adalah kritik yang digunakan untuk memperoleh keabsahan tentang keaslian sebuah sumber. Keabsahan dalam sumber penelitian ini diuji melalui kritik ekstern dengan dilakukannya pengujian dalam bentuk lahiriah sumber. Kemudian, penulis melakukan kritik intern guna mendapatkan kredibilitas sumber. Kritik intern dilakukan dengan membandingkan isi sumber tersebut dengan sumber-sumber lain.

Kritik esktern dan intern juga diuji pada sumber lisan. Melalui kritik ekstern terhadap narasumber dilakukan dengan mengetahui daftar riwayat hidup narasumber. Sedangkan kritik intern dilakukan dengan uji silang antara pernyataan narasumber dengan isi dari sumber tertulis.

Tahap yang ketiga yaitu, interpretasi atau penafsiran sejarah. Penulis menguraikan dan mensintesiskan sejumlah fakta menjadi sumber sejarah yang

akurat. Dan yang terakhir adalah historiografi, dimana peneliti melakukan penulisan sejarah. Penulis melakukan pemaparan dari hasil penelitian yang telah dilakukan secara ilmiah. Sehingga, penelitian yang telah dikaji dapat menjadi sebuah karya yang dapat dipertanggungjawabkan.

2. Bahan Sumber

Sumber-sumber yang digunakan dalam penelitian ini dibedakan menjadi dua yaitu, sumber primer dan sekunder. Sumber primer didapatkan melalui wawancara dengan Seto Mulyadi selaku ketua Komnas PA 1998-2010 dan ketua LPAI, Giwo Rubianto Wiyogo selaku ketua KPAI periode 2004-2007, Masnah Sari selaku ketua KPAI paruh pertama periode 2007-2010, Hadi Supeno selaku ketua KPAI paruh kedua periode 2007-2010, Maria Ulfah Anshor selaku ketua KPAI paruh pertama periode 2010-2013, Badriyah Fayumi selaku ketua KPAI paruh kedua periode 2010-2013, Asrorun Ni'am Sholeh selaku ketua KPAI periode 2014-2017, dan Hery Chairiansyah selaku Dewan Pengawas Komnas PA. Selain itu, sumber primer dalam penelitian ini adalah dokumen yang dikeluarkan langsung oleh KPAI dan Komnas PA, serta regulasi-regulasi yang berkaitan dengan gerakan perlindungan anak.

Sementara itu, sumber sekunder didapatkan melalui buku-buku, artikel-artikel, atau tulisan lain yang berkaitan dengan topik penelitian ini. Buku-buku yang digunakan dalam penelitian ini adalah Profil Anak 2017 oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bekerjasama dengan BPS. Kapita Selektta Perlindungan Hukum Bagi Anak oleh Beniharmoni Harefa. Analisis Konsep Perlindungan Anak dan Implementasinya di Indonesia: Kajian Awal oleh

Irwanto, dkk. Krisis dan Child Abuse, Kajian Sosiologi Tentang Kasus Pelanggaran Hak Anak dan Anak-Anak yang Membutuhkan Perlindungan Khusus (Children in Need of Special Protection) oleh Bagong Suyanto dan Sri Sanututi Hariadi. Program Nasional Bagi Anak Indonesia, Kelompok Perlindungan Anak Terhadap Abuse, Kekerasan, Eksploitasi dan Diskriminasi oleh Sulaiman Zuhdi Manik. Ka Seto: Anak-Anak Tersenyumlah oleh Threes Emir. Masalah Perlindungan Anak oleh Arif Gosita. Anak Bukan Untuk Di Hukum oleh Nasir Djamil. Pengantar Ilmu Sejarah oleh Abd Rahman Hamid dan M Saleh Madjid. Mengerti Sejarah oleh Louis Gottschalk.

