

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut Lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan Lembaga negara, badan negara, atau organ negara.¹

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* disebut juga KBBI, kata “Lembaga” antara lain diartikan sebagai (1) ‘asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan)’; (2) ‘bentuk (rupa, wujud) yang asli’; (3) ‘acuan; ikatan (tentang mata cincin dsb)’; ‘badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan sesuatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha’; dan (5) ‘pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan’.² Kamus tersebut juga memberi contoh frasa yang menggunakan kata lembaga, yaitu lembaga pemerintah yang diartikan ‘badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif’. Kalau kata pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Kalau kata pemerintahan diganti dengan kata negara, diartikan ‘badan-badan negara di semua lingkungan

¹Affan Gaffar, 2002, “Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya terhadap Perubahan Kelembagaan” dalam *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik di Indonesia*, Riza Sihbudi & M. Nurhasim (editor), Jakarta : AIPI dan Partnership, hlm. 431-446.

² Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Lembaga”, <http://www.kbbi.web.id/lembaga>, Diakses pada tanggal 21 September 2022, Jam 10:58 WIB.

pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, yudikatif, dan legislatif).³

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.⁴ Lembaga negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu lembaga negara yang wewenangnya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan Lembaga negara yang wewenangnya tidak diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Lembaga negara yang wewenangnya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 juga dapat dibagi menjadi dua, yaitu lembaga negara yang disebut dalam Undang-Undang Dasar 1945 tetapi wewenangnya tidak diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan Lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh wewenangnya bukan dari Undang-Undang Dasar 1945.⁵

Salah satu lembaga negara yang wewenangnya tidak diberikan oleh UUD 1945 atau kewenangannya berdasarkan peraturan lain adalah Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, yang dibentuk melalui Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998, pada tanggal 9 Oktober 1998, dan diperkuat dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan merupakan suatu lembaga yang didirikan untuk menegakkan Hak Asasi Manusia Perempuan di Indonesia.

³ Bab III Konstitusi RIS 1949 dan Pasal 44 UUD Sementara 1950, dalam *Kitab Himpunan Peraturan Perundang-Undangan*, Wanjistik Saleh. (penghimpunan) Gramedia, 1978.

⁴ KPKN dibubarkan sehubungan dengan telah terbentuknya Komisi Pengawas Tindak Pidana Korupsi (KPK), fungsi dan kewenangannya saat ini dilaksanakan KPK. Sedangkan Komisi Konstitusi yang dibentuk melalui Ketetapan MPR No. 1/MPR/2002 untuk mengkaji secara komprehensif perubahan UUD 1945 telah menyelesaikan tugasnya selama tujuh bulan (September 2003-Maret 2004).

⁵ Rukmana Amanwinata Amanwinata, 2000, *Hukum Konstitusi*, Bandung : Yapemdo, hlm. 169.

Salah satunya dengan mengingat Tragedi Mei 1998 merupakan suatu peristiwa sejarah yang mengakibatkan lahirnya lembaga negara Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia, tragedi besar yang terjadi pada Mei 1998 menyebabkan trauma besar terhadap banyak komunitas dan keluarga, karena Tragedi Mei 1998 membawa kehancuran yang hebat dan kekerasan seksual massal, serta dikorbankannya sejumlah warga. Yang dijadikan sasaran dalam Tragedi Mei 1998 adalah warga etnis Tionghoa, namun tidak hanya warga etnis Tionghoa saja yang menjadi korban tragedi tersebut.

Akibat kerusuhan dari tragedi tersebut banyak para tokoh pejuang dan pembela hak asasi manusia yang turun kelapangan untuk membantu korban dan keluarga korban, karena pada saat itu negara dianggap gagal memberikan perlindungan kepada perempuan korban kekerasan. Banyaknya korban yang mengundurkan diri dari publik dan tidak berani untuk mengungkapkan identitas mereka menjadi salah satu bukti bahwa negara gagal dalam mengatasi dan memberikan perlindungan terhadap korban dari tragedi tersebut. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan lahir dari gabungan tokoh-tokoh yang luar biasa dan bergabung untuk merespon isu hak-hak perempuan sebagai HAM. Para tokoh tersebut berhasil meyakinkan Presiden B.J. Habibie pada saat itu untuk menghukum dengan resmi kejahatan seksual Mei 1998 dan menyetujui agar para tokoh bisa memecahkan masalah kejahatan ini dan membawa pelaku ke pengadilan untuk diadili.

Namun, kekerasan terhadap perempuan tidak hilang begitu saja setelah lahirnya Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan semakin banyak hingga saat ini kekerasan terhadap perempuan itu terjadi, sejak semula Catatan

Tahunan selanjutnya disebut CATAHU Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan diluncurkan untuk menyambut Hari Perempuan Internasional. Tajuk CATAHU setiap tahunnya berbeda-beda menurut jumlah, jenis, ragam, ranah dan tren kekerasan berbasis gender terhadap perempuan serta penanganannya.⁶ Salah satu bentuk dari kekerasan terhadap perempuan yaitu *Sexual abuse* (Kekerasan seksual), meliputi: pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang yang menetap dalam rumah tangga, pemaksaan hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial dan/atau tujuan tertentu. Kekerasan seksual menunjuk kepada setiap aktivitas seksual, bentuknya dapat berupa penyerangan atau tanpa penyerangan. Kategori penyerangan, menimbulkan penderitaan berupa cedera fisik, kategori kekerasan seksual tanpa penyerangan menderita trauma emosional. Bentuk-bentuk kekerasan seksual: dirayu, dicolek, dipeluk dan dipaksa, diremas, dipaksa onani, oral seks, anal seks, diperkosa.⁷ Dan setiap tahunnya seluruh kasus kekerasan terhadap perempuan terus meningkat dari berbagai macam bentuk kekerasan dan dari beberapa Lembaga yang terus menerima laporan kekerasan tersebut.

Dengan jumlah kasus Kekerasan Berbasis Gender terhadap Perempuan (KBGTP) sepanjang tahun 2021 sebanyak 338.496 kasus, terdiri dari laporan Komnas Perempuan 3.838 kasus, laporan Lembaga layanan 7.029 kasus, dan Badan Peradilan Agama (BADILAG) 327.629 kasus. Artinya, terjadi peningkatan signifikan 50% kasus Komunitas Basis Gerejawi (KBG) terhadap perempuan

⁶ Rainy M Hutabarat, “Peringatan Hari Perempuan Internasional 2022 dan Peluncuran Catatan Tahunan tentang Kekerasan Berbasis Gender terhadap Perempuan”, Jurnal Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Maret, 2022, hlm. 1.

⁷ Yonna Beatrix Salamor dan Anna Maria Salamor, “Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan (Kajian Perbandingan Indonesia-India)”, Jurnal BALOBE Law, Vol. 2 No. 1 April, 2022, hlm. 9.

yaitu 338.496 kasus di tahun 2021 dari 226.062 kasus di tahun 2020. Lonjakan tajam terjadi pada data Badan Peradilan Agama (BADILAG) dari 215.694 di tahun 2020 menjadi 327.629 di tahun 2021 (52%). Peningkatan juga terjadi pada sumber data pengaduan ke Komnas Perempuan yaitu terjadi peningkatan dari 2.134 kasus di tahun 2020 menjadi 3.838 kasus di tahun 2021 yaitu 80%. Sedangkan data yang berasal dari lembaga layanan, menurun 1.205 kasus (15%).⁸

Di Indonesia secara faktual kondisi perlindungan dan penegakan HAM masih sangat rendah, mengingat masih banyaknya kasus kekerasan terhadap perempuan. Berdasarkan data Komnas Perempuan dalam catatan tahunan 2021, jumlah kekerasan terhadap perempuan sepanjang 2020 sebesar 299.911 kasus, terdiri dari kasus yang ditangani oleh: 1) Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama sejumlah 291.667 kasus, 2) Lembaga layanan mitra Komnas Perempuan sejumlah 8.234 kasus, 3) Unit Pelayanan dan Rujukan (UPR) Komnas Perempuan sebanyak 2.389 kasus, dengan catatan 2.134 kasus merupakan kasus berbasis gender dan 255 kasus diantaranya adalah kasus tidak berbasis gender atau memberikan informasi.⁹

Banyak yang mempertanyakan kedudukan dan fungsi Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan sebagai delegasi untuk memberikan perlindungan terhadap perempuan dianggap tidak efektif dalam mengatasi masalah. Kelembagaan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan tidak dapat dilepas dari persoalan dan kelemahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Dasar

⁸ Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan “*Lembar Fakta dan Poin Kunci Catatan Tahunan Komnas Perempuan Tahun 2022*”, Jurnal Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Maret, 2022, hlm. 1.

⁹ Catatan Tahunan Komnas Perempuan Tahun 2020, *Perempuan dalam Himpitan Pandemi: Lonjakan Kekerasan Seksual, Kekerasan Siber, Perkawinan Anak, dan Keterbatasan Penanganan di Tengah Covid-19*, Jakarta, 2020.

hukum pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan hanya berdasarkan peraturan yang ditetapkan oleh presiden, yaitu Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998 yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005. Memperlihatkan lemahnya dasar hukum Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Selain itu peraturan kelembagaannya jika dikaitkan dengan personal independensi, alokasi anggaran, kewenangan dan dukungan sumber daya yang dirasakan masih mengandung banyak permasalahan.

Melihat pentingnya Lembaga Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan bagi masyarakat Indonesia serta banyaknya potensi Lembaga ini untuk dijadikan lembaga resmi negara maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait **“DINAMIKA KEDUDUKAN DAN FUNGSI KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN DI INDONESIA”**.

B. Perumusan Masalah

Untuk memberikan Batasan pada penelitian ini, penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Dinamika Kedudukan dan Fungsi Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia ?
2. Bagaimana Kedudukan dan Fungsi Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan yang ideal di masa yang akan datang ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan melakukan penulisan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dinamika kedudukan dan fungsi Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan di Indonesia

2. Untuk mengetahui kedudukan dan fungsi Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan yang ideal di masa yang akan datang

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, memberikan masukan terhadap ilmu pengetahuan hukum, yaitu Hukum Tata negara mengenai lembaga Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan
2. Manfaat praktis, menambah pengetahuan dan wawasan mengenai Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu system dan suatu proses mutlak yang harus dilakukan dalam suatu kegiatan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Metode pada hakikatnya bermakna memberikan pedoman, tentang bagaimana cara seseorang mempelajari, menganalisis, dan memahami hukum sehingga sampai pada kesimpulan yang relative benar.¹⁰ Sedangkan kata “penelitian” yang dalam kepustakaan keilmuan dikenal dengan kata “*research*” yang terdiri dari dua akar kata yakni “*re*” dan “*search*”, “*re*” berarti Kembali dan “*search*” berarti menemukan sesuatu secara berhati-hati atau “*examine, look carefully at through, or into...in order to find something*”.¹¹ Penelitian yang

¹⁰ Ade Saptomo, 2009, *Pokok-Pokok Metode Penelitian Hukum*, Surabaya : Unesa University Press, hlm. 59.

¹¹ As Hornby, 1985, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, New York : Oxford University Press, hlm. 720. Dalam I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Hukum*, Jakarta : Prenada Media Grup, hlm. 1.

dilakukan oleh penulis merupakan penelitian hukum. Secara sederhana, penelitian hukum atau “*legal research*” berarti penemuan kembali secara teliti dan cermat bahan hukum atau data hukum untuk memecahkan permasalahan hukum.¹² Lebih jauh, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu dengan jalan menganalisisnya. Berdasarkan hal tersebut, guna mendapatkan data yang konkret sebagai bahan dalam penulisan ini, maka metode penelitian yang dipergunakan adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif, yaitu suatu pendekatan dalam memeriksa masalah melalui analisis hukum yang merujuk pada apa yang telah tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau norma yang menjadi pedoman perilaku manusia yang dianggap sesuai.¹³

Selanjutnya dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan masalah, yaitu :

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Dalam melakukan pendekatan perundang-undangan, peneliti akan memeriksa semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas. Hasil dari pemeriksaan tersebut akan dijadikan dasar argumen dalam memecahkan masalah yang dihadapi. Pendekatan ini memberikan peluang bagi peneliti untuk mengevaluasi

¹² *Ibid.*

¹³ Amirudin dan Zainal Asikin, 2003, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 118.

konsistensi dan kesesuaian antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar, atau antara regulasi dengan undang-undang.¹⁴

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini didasarkan pada pendapat ahli Hukum Tata Negara dan doktrin-doktrin yang telah diterapkan dalam perkembangan Hukum Tata Negara, yang berhubungan dengan isu Hak Asasi Perempuan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan.

c. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu,¹⁵ sejarah Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, sejarah *Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) atau menelusuri aturan hukum yang dibuat pada masa lampau, baik berupa aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang masih ada relevansinya dengan masa kini,¹⁶ atau menelaah latar belakang apa yang dipelajari, dan perkembangan pengaturan mengenai masalah yang dihadapi.¹⁷

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini memiliki sifat deskriptif, yang artinya penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran analitis mengenai permasalahan

¹⁴ Bambang Sunggono, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 17.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 166

¹⁶ I Made Pesek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta : Kencana, hlm. 160.

¹⁷ M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 59.

yang diangkat oleh penulis berdasarkan data yang diperoleh. Penulis memberikan gambaran tentang bagaimana kedudukan dan fungsi dari salah satu lembaga negara di Indonesia yaitu Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Karena kedudukan dan fungsi Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan berperan penting dalam melindungi Hak Perempuan di Indonesia

3. Sumber Data

Pada penelitian ini digunakan data sekunder. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, peraturan perundang-undangan.¹⁸ Dan data sekunder ini diperoleh dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, dan traktat.¹⁹

Adapun bahan primer yang digunakan oleh penulis adalah sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁸ Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 106.

¹⁹ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, hlm. 43.

- 2) Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita
- 3) Undang-Undang Nomor. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- 4) Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
- 5) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan
- 6) Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku, tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian.²⁰ Bahan hukum yang berasal dari hasil karya orang-orang dari kalangan hukum, berupa pendapat para sarjana, hasil penelitian para ahli, karya ilmiah, buku-buku ilmiah, dan sebagainya yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, *website*, dan sebagainya.²¹

4. Teknik Pengumpulan Data

²⁰ Zainuddin Ali, *Loc. Cit.*

²¹ *Ibid.*

Metode yang akan digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah Studi Dokumen. Studi Dokumen adalah suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan membaca dan mempelajari buku-buku atau bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan materi penelitian, untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian.

5. Teknik pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data yang terkumpul akan diolah dengan teknik editing, yaitu data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu untuk mengetahui apakah data tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang telah dirumuskan.²²

b. Analisis Data

Analisis data yang telah diperoleh dilakukan dengan cara kualitatif. Analisis kualitatif yang digunakan adalah melalui metode yang bersifat deskriptif analisis, yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkan satu sama lain untuk mendapatkan suatu kesimpulan.

²² Bambang Sunggono, *Op. Cit.*, hlm. 125.