

**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN**  
**FAKULTAS HUKUM**

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi

*Nomor : 429/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014*

**KOORDINASI KEMENTERIAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN  
PERLINDUNGAN ANAK DAN KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN  
TERHADAP PEREMPUAN DIKAITKAN DENGAN OPTIMALISASI  
PERLINDUNGAN HAK ASASI PEREMPUAN DI INDONESIA**

OLEH

**Paul Triyanto Biseph**

**NPM: 2013200243**

PEMBIMBING

**Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H.,M.H.**



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan  
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana  
Program Studi Ilmu Hukum

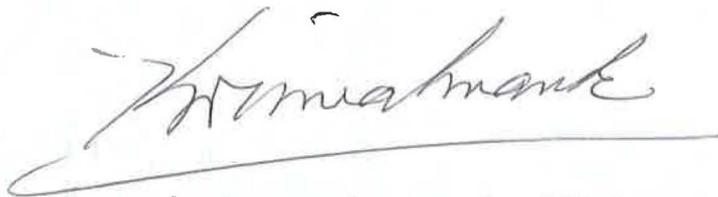
2018

Disetujui Untuk Diajukan Dalam Sidang

Ujian Penulisan Hukum Fakultas Hukum

Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing



Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.



Dekan,



Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M.



## PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Universitas Katolik Parahyangan yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Paul Triyanto Biseph

No. Pokok : 2013200243

Dengan ini menyatakan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya penulisan hukum yang berjudul:

**“KOORDINASI KEMENTERIAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK DAN KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN DIKAITKAN DENGAN OPTIMALISASI PERLINDUNGAN HAK ASASI PEREMPUAN DI INDONESIA”**

adalah sungguh-sungguh merupakan Karya Penulisan Hukum yang telah Saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan

Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga

Bandung, 20 Desember 2018

Mahasiswa Penyusun Karya Penulisan Hukum



Paul Triyanto Biseph

2013200243

## **ABSTRAK**

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan bagian yang melekat bagi seluruh manusia. Secara ideal hak asasi manusia tidak memiliki gender, tetapi nyatanya, secara universal, perempuan tidak menikmati dan mempraktikkan hak asasi kebebasan dasar sepenuhnya atas dasar yang sama seperti laki-laki. Hal ini pun terjadi di Indonesia dimana hak asasi bagi perempuan seringkali dianggap tidak penting. Padahal secara konstitusi negara diwajibkan untuk melindungi segenap tumpah darah Indonesia tanpa melihat gender maupun suku,ras, agama, antar golongan sesuai dengan apa yang tertulis dalam Preambule Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Walaupun saat ini Pemerintah sudah berusaha mengatasi ketimpangan perlindungan itu dengan membuat instrumen yang memiliki tugas melindungi dan menegakan hak asasi perempuan yakni Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Namun instrumen di bidang perlindungan dan penegakan hak asasi perempuan dirasa tidak bekerja secara optimal akibat keterbatasan kewenangan di masing-masing lembaga dan potensi tumpang tindih tupoksi antar lembaga. Tidak optimalnya perlindungan dan penegakan hak asasi perempuan di Indonesia sendiri dapat dilihat dari selalu naiknya kasus pelanggaran terhadap HAM perempuan disetiap tahunnya.



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis ucapkan kepada Tuhan Yesus atas segala berkat dan kurnianya, penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **KOORDINASI KEMENTERIAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK DAN KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN DIKAITKAN DENGAN OPTIMALISASI PERLINDUNGAN HAK ASASI PEREMPUAN DI INDONESIA**. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Penulis menyadari bahwa Penulisan Hukum ini belum tentu dapat diselesaikan tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kedua Orang Tua Penulis, Yoel Asad, S.E dan Tabitha Randan, A.Md., berkat doa, nasehat dan motivasi keduanya lah Penulis dapat menyelesaikan Penulisan Hukum ini. Walaupun Penulis yakin berjuta-juta terima kasih tidak akan pernah cukup mengganti tiap tetes keringat dan air mata yang sudah dikeluarkan untuk mengantarkan Penulis ke depan pintu fase kehidupan berikutnya. Terima Kasih!
2. Kakak-Kakak Penulis, Edward Peter Biseph dan dr. Robert Moses Biseph yang telah memberi semangat dan senantiasa mendoakan Penulis. Serta Kakak Sepupu terbaik Kak Stevany Priescila yang tak pernah lelah memberikan semangat dalam bentuk materiil maupun imateriil.
3. Semua keluarga besar dari Kalimantan maupun Sulawesi yang selalu menasehati agar Penulis cepat lulus dan sukses setiap datang ke Bandung.
4. Bapak I Wayan Parthiana, S.H., M.H., selaku dosen wali Penulis yang telah meluangkan waktu selama 11 semester untuk membimbing dan

menyemangati Penulis agar lebih baik setiap semesternya sehingga dapat menyelesaikan Penulisan Hukum ini.

5. Bapak Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan dan juga orang yang akan menjadi role model bagi Penulis.
6. Bapak Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H., selaku pembimbing dalam Penulisan Hukum ini, yang telah memberikan bimbingan, inspirasi, arahan, kritik serta saran dan juga dukungan untuk menyelesaikan Penulisan Hukum ini. Tanpa beliau Penulisan Hukum ini belum tentu dapat diselesaikan..
7. Ibu Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.H. & Ibu Dr. Niken Savitri S.H., MCL., selaku dosen Penguji Penulisan Hukum ini yang telah memberi masukan dan motivasi kepada Penulis.
8. Ibu Galuh Candra Purnamasari, S.H., M.H., selaku dosen Pembimbing dan Penguji Penulis pada proses seminar proposal penulisan hukum.
9. Seluruh Guru Besar dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, atas pengajaran dan segala ilmu yang telah diberikan selama menempuh studi.
10. Seluruh Staff Tata Usaha dan para Pekarya Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang menjadi salah satu pihak dalam kelancaran studi selama kuliah terutama Mas Luky yang sudah mau direpotkan dihari terakhir pengumpulan draft penulisan hukum dan Pak Dadang selama Penulis kena hak tempuh. Punten abi tos ngarepotkeun pak!
11. Rekan-rekan Penulis selama belajar di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan Andree HB., Abir Rafa, Ari "Tatto" Fauzan, Diaz Ridzky, Ellen (MPM Aing!), Ibnu Aziz, Pradipta Dika, Mardiansyah "Babakaran" F., Rabuli Rani, Rayhan AJ, Ruby Khadafy, Sawuka, Aldo Anom, Annisa D., Sheilla Priscilla "Cilo", Dwi Estu, Hendra "Bagudung", Khalish Q, Linda, Iلمان, Ridwan "Wancoy" (Futsal euy!), Tegar A., Silvanus Torang, Wendy Rasnoco, dan Bapak Jaksa Yodi Nugraha, Alfadil M, C. Doni, Dendy AGP, Erlangga "Ega", Firman "Kakang", Daniel Hizkia, Galing G,

Glenn C, Irfan “Ipeng”, Putra, Katab, Kevin, Reyhan Gilang, Daniel Simamora (Hidup GKII!), Tyo, Yudis Kiagoos A, Wawan “Garpit”, Rizaldi Gunarsa dan lainnya yang tak bisa disebutkan satu-satu. Terima kasih atas waktu, motivasi, dan ilmunya! Sampai berjumpa di lain tempat dan waktu! Semoga berkat Tuhan dan kesuksesan menyertai kita semua!

12. Sahabat-Sahabat yang banyak membangun dan mempengaruhi pola berpikir, pola pandang, dan kehidupan Penulis selama di UNPAR Adhitya Augusta, Bian Jaka, Brian Abdurahman, Doni Novtriandi, Hizkia Peter, Nyoman Iweg, Rizky M. Iqbal “Poltak”., M. Fadly, Surya Muhammad, Yunus Santo Putra Nainggolan. Terima kasih sudah mengenalkan saya pada dunia marleng dan Orang Tua!
13. Keluarga Softball WKWK Rubby, Gatra, Simon, Alfian, Gerry, Philip, Ryan, Royan, Anu, Juan, Ucup dan lainnya yang tidak mungkin Penulis sebutkan satu-persatu.
14. Anak-anak Toko Biru (TOBI) SMAN 12, Milanisti UNPAR, UKM Softball-Baseball UNPAR yang juga memberikan banyak memberikan pengaruh positif pada Penulis.

Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam Penulisan Hukum ini, disebabkan keterbatasan yang dimiliki oleh Penulis. Oleh karena itu, Penulisan menerima saran, kritik dan masukan atas kekurangan dari Penulisan Hukum ini untuk menjadi bahan perbaikan di masa yang akan datang. Akhir kata, penulis berharap semoga Penulisan Hukum ini dapat bermanfaat bagi Penulis khususnya dan para pembaca umumnya.

Bandung, 20 Desember 2018

Paul Triyanto Biseph

## Daftar Isi

<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	11
1.3 Tujuan Penelitian .....	11
1.4 Manfaat Penelitian .....	11
1.5 Metode Penelitian .....	12
1.6 Metode Pengumpulan Data .....	12
1.7 Sistematika Penulisan .....	14
<b>BAB II TINJAUAN TENTANG PERLINDUNGAN HAK ASASI PEREMPUAN DI INDONESIA .....</b>	<b>15</b>
2.1 Pengantar .....	15
2.2 Teori Tentang Hak Asasi Manusia .....	15
2.2.1 Sejarah Hak Asasi Manusia .....	15
2.2.2 Pengertian Hak Asasi Manusia .....	18
2.2.3 Hak asasi perempuan.....	19
2.3 Upaya Perlindungan Terhadap Hak Asasi Perempuan di Indonesia .....	25
2.3.1 Tanggung Jawab Negara Dalam Penegakan Hak Asasi Manusia....	25
2.3.2 Upaya Perlindungan Negara Terhadap Hak Asasi Perempuan Dalam Bentuk Perundang-Undangan .....	32
2.3.2.1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.....	33
2.3.2.2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT .....	33
2.3.2.3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan .....	37
2.3.2.4 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.....	38
2.3.2.5 Undang-Undang Politik.....	39
2.3.2.6 Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarustamaan Gender ...	42
2.4 Pelanggaran Terhadap Hak asasi perempuan.....	43
<b>BAB III LEMBAGA – LEMBAGA NEGARA DI BIDANG PERLINDUNGAN HAK ASASI PEREMPUAN.....</b>	<b>47</b>

3.1	Pengantar .....	47
3.2	Teori Tentang Lembaga Negara .....	48
3.3	Teori Tentang Lembaga Negara Penunjang ( <i>State Auxiliary Organ</i> ) ....	51
3.3.1	Latar Belakang Munculnya Lembaga Negara Penunjang .....	51
3.3.2	Lembaga Negara Penunjang .....	52
3.4	Lembaga Negara di Bidang Hak Asasi Perempuan.....	54
3.4.1	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan .....	55
3.4.1.1	Latar Belakang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan .....	55
3.4.1.2	Tugas Komnas Perempuan .....	56
3.4.1.3	Status, Keanggotaan dan Susunan Organisasi .....	57
3.4.2	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak ...	58
3.4.2.1	Latar Belakang & Sejarah Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak .....	58
3.4.2.2	Tugas & Fungsi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak .....	60
<b>BAB IV OPTIMALISASI PERLINDUNGAN HAK ASASI PEREMPUAN DI INDONESIA.....</b>		<b>63</b>
4.1	Pengantar .....	63
4.2	Hubungan Kerjasama Antara Komnas Perempuan dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak .....	63
4.3	Pola Penyelesaian Konflik Antara Komnas Perempuan dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak .....	67
4.4	Pengoptimalan Hubungan Antara Komnas Perempuan dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak .....	71
4.4.1	Pemisahan Kewenangan dan Yurisdiksi Lembaga Negara di Bidang Perlindungan Hak Asasi Perempuan .....	73
4.4.2	Penguatan Fungsi Kelembagaan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan .....	74
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>		<b>77</b>
5.1	Kesimpulan .....	77
5.2	Saran.....	79

## DAFTAR PUSTAKA

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya akan disebut UUD 1945) merupakan dasar bagi konstitusi Indonesia yang mana di dalamnya mengandung garis-garis besar sebagai norma hukum tertinggi yang berlaku di Indonesia<sup>1</sup>. UUD 1945 adalah hasil dari kesepakatan dari seluruh elemen rakyat Indonesia dan keberlakuannya berlandaskan pada legitimasi kedaulatan rakyat sehingga disadari atau tidak UUD 1945 akan memberikan dampak bagi seluruh elemen dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam perjalanannya UUD 1945 sebagai landasan konstitusi Republik Indonesia pernah mengalami perubahan besar-besaran. Dimana hampir seluruh materi dalam UUD 1945 mengalami perombakan. Contoh konkritnya ialah dalam naskah asli UUD 1945 (sebelum terjadi amandemen) hanya terdiri dari 71 butir ketentuan ayat atau pasal, namun setelah empat kali mengalami amandemen, UUD 1945 mencakup 199 butir ketentuan.<sup>2</sup> Dari 199 butir ketentuan setelah amandemen keempat tersebut dapat dibagi lagi menjadi hanya ada 25 butir yang sama sekali tidak berubah dari rumusan ketentuan yang asli, sementara sisanya sebanyak 174 butir merupakan ketentuan-ketentuan baru. UUD 1945 pasca amandemen keempat inilah yang akhirnya menjadi landasan konstitusi yang terus dipakai oleh Negara Republik Indonesia hingga saat ini.

---

<sup>1</sup> Dalam konteks undang-undang dasar, Jimly Asshiddiqie, berpendapat bahwa pengertian undang-undang dasar tidak dapat disamakan dengan konstitusi. Jimly merujuk pendapatnya dari pengertian konstitusi menurut Hermann Heller yang membagi konstitusi dalam tiga fase pengertian sehingga dapat disimpulkan arti undang-undang dasar barulah merupakan sebagian dari pengertian konstitusi. Jimly Asshiddiqie dalam, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta:2009, hlm 111

<sup>2</sup> 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, hlm. 1.

Secara umum tujuan dari konstitusi sebagai hukum tertinggi ialah untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah<sup>3</sup>;

- Keadilan;
- Ketertiban; dan
- Perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama,

sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara.

Lebih lanjut apabila dikaitkan dengan UUD 1945 sebagai dasar konstitusi negara Indonesia, maka dapat ditemui bahwa UUD 1945 sebagai tujuan bernegara Indonesia, memuat baik cita-cita, dasar-dasar, serta prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Hal ini termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yakni;

- (i) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
- (ii) Memajukan kesejahteraan umum,
- (iii) Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
- (iv) Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Nilai-nilai yang terkandung dari alinea keempat menunjukkan penghormatan terhadap hak asasi manusia yang tersurat dalam sila-sila dari Pancasila yang pada dasarnya menunjukkan bahwa nilai-nilai partikular yang dianut bangsa Indonesia sejalan dengan nilai yang dianggap oleh masyarakat internasional merupakan nilai-nilai universal<sup>4</sup>.

Untuk mencapai visi-misi yang terkandung di dalam UUD 1945 tersebut, UUD 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara. Artinya di dalam UUD 1945 ini negara tidak hanya harus mengakomodir konstitusi dalam arti politik saja namun harus pula dibarengi dengan konstitusi di

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *.Op. Cit.* hlm 119

<sup>4</sup> Aji Wibowo, *Hak Asasi Manusia dan Implementasinya di Indonesia*, UNPAD PRESS, Bandung: 2010, hlm. 51

bidang ekonomi, sosial, dan budaya (ekososbud) yang mesti menjadi dasar dan acuan dalam penerapannya oleh negara, pasar, dan juga masyarakat di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya.<sup>5</sup>

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*”<sup>6</sup>. 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:

- menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara,
- mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan
- mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Yang perlu digaris bawahi ialah bahwa konstitusi seperti yang telah diungkapkan di atas selalu berhubungan dengan pengaturan tentang lembaga negara. Hal ini terimplementasikan menjadi tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara. Tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta hubungan antar lembaga negara. Pengaturan lembaga negara serta hubungan antar lembaga negara sendiri merefleksikan pilhan dasar-dasar yang menjadi panutan bagi sebuah negara.

Indonesia dalam perkembangannya sendiri mengalami perubahan di bidang ketatanegaraan terutama setelah terjadinya reformasi yang menghasilkan

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie “Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945”, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2008. Hlm. 1

<sup>6</sup> William G. Andrews, “Constitutions and Constitutionalism”, 3<sup>rd</sup> edition, Van Nostrand Company, New Jersey:1968, hlm. 13, dikutip oleh Jimly Asshiddiqie dalam makalahnya, *Ibid*.hlm 2.

amandemen terhadap UUD 1945. Terdapat dua tuntutan pokok yang mengemuka dalam agenda reformasi tersebut yakni; perihal dorongan untuk menerapkan *checks and balances system* antar lembaga negara dan dorongan dari eksternal agar menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dari KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme).

Khusus mengenai agenda penerapan sistem *check and balances* dalam sistem pemerintahan di Indonesia memang akhirnya segera dilakukan. Hal ini dapat dilihat dari terjadinya pergeseran supremasi yang awalnya supremasi tertinggi berada di bawah kekuasaan MPR menjadi supremasi konstitusi. Terkait dengan hal ini Hamdan Zoelva menjelaskan bahwa Filosofi kewenangan dan status MPR dalam UUD 1945 sebelum perubahan tercermin dalam pasal 1 ayat 2, yang berbunyi : ” Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Lebih lanjut kewenangan MPR adalah menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara (diatur dalam pasal 3), mengangkat Presiden dan Wakil Presiden (pasal 6 ayat 2), kemudian diperkuat oleh Penjelasan UUD 1945<sup>7</sup>.

Ketentuan ini menunjukkan dengan jelas bahwa posisi MPR sangat dominan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yaitu sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Ketika MPR terbentuk seakan-akan kedaulatan rakyat itu diambil alih sepenuhnya oleh MPR dan MPR memegang *supreme power* dalam ketatanegaraan Indonesia. Hal ini berimplikasi pada hubungan yang tidak seimbang antara lembaga-lembaga negara (tidak ada *check and balances*). Siapa yang dapat mempengaruhi dan mendominasi MPR maka dialah yang paling berkuasa. Jika Presiden dapat menguasai atau mempengaruhi MPR maka pasti dia sangat berkuasa (seperti yang terjadi pada masa Orde Baru) dan siapa yang tidak mampu mendominasi dan menguasai MPR, maka dia akan menjadi sangat lemah (seperti kasus Presiden Habibie dan Abdurrahman Wahid).

---

<sup>7</sup> Hamdan Zoelva, “Paradigma Baru Politik Pasca Perubahan UUD 1945”, Makalah yang disampaikan pada acara Diklat Departemen Dalam Negeri yang dilaksanakan pada tanggal 13 November 2003 di Bidakara, Jakarta. Makalah ini dengan beberapa revisi, pernah disampaikan dalam Seminar Sosialisasi UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD, yang dilaksanakan di Hotel Horison Jakarta oleh Inti Media Network.

Dalam kerangka pemikiran ini pula seluruh lembaga-lembaga Negara yang lain harus melapor kepada MPR, karena MPR adalah sumber kekuasaan Negara, yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga Negara itu. Perubahan UUD 1945, telah merubah filosofi dasar sumber kewenangan MPR, sebagaimana tercermin dalam perubahan pasal 1 ayat 2, yaitu : “Kedaulatan ditangan rakyat dan dijalankan menurut Undang-Undang Dasar”. Implikasi perubahan ini adalah direduksinya kewenangan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya, menjadi kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD ini, yaitu oleh lembaga-lembaga Negara yang diatur secara jelas kewenangannya dalam UUD. Presiden menjalankan kedaulatan rakyat, untuk menjalankan pemerintahan Negara, karena dia dipilih langsung juga oleh rakyat. DPR dan DPD menjalankan kedaulatan rakyat dalam membentuk undang-undang dan mengawasi Presiden. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menjalankan kedaulatan rakyat dalam bidang yudikatif dan peradilan<sup>8</sup>. Yang artinya dalam supremasi konstitusi supremasi dikembalikan kepada sang empunya supremasi tersebut yakni rakyat.

Dalam perkembangannya, muncul lembaga negara yang di era sebelum reformasi masih sangat tabu dan tidak dikenali oleh masyarakat Indonesia. Lembaga negara tersebut bersifat sebagai lembaga negara bantu atau sering dikenal dengan istilah (*state auxiliary organs* atau *auxiliary institution*). Di negara dengan demokrasi yang sudah jauh lebih matang dan mapan dari Indonesia seperti di Amerika maupun Perancis lembaga ini memang telah dikenal sejak lama lembaga ini kadang juga disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara fungsi regulatif, administratif dan fungsi penghukuman yang biasanya di buat secara terpisah namun dalam lembaga semacam ini malah dijalankan secara serempak oleh satu lembaga tersebut.

Perihal kemunculan lembaga-lembaga semacam ini terkadang didasarkan pada pandangan masyarakat yang beranggapan bahwa lembaga utama di suatu bidang belum bekerja secara efektif atau dilatarbelakangi oleh desakan publik

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Seperti yang juga diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa pada umumnya pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.<sup>9</sup> Kemunculan *state auxiliary organs* juga merupakan solusi bagi kebuntuan teori *trias politica* sebuah teori yang sangat terkenal yang dikemukakan oleh Montesquie yang menyatakan bahwa untuk menciptakan suatu kondisi yang ideal bagi sebuah negara haruslah dilakukan pembagian kekuasaan yang terpisah secara murni, pembagian ini menghasilkan tiga lembaga kekuasaan yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang secara faktual ternyata tidak dapat bekerja secara maksimal ketika dihadapkan dengan perkembangan masyarakat yang sangat dinamis yang mendambakan suatu struktur organisasi negara yang lebih responsif dengan tuntutan masyarakat dan lebih sensitif terhadap perubahan yang terjadi dalam masyarakat yang tentu saja bermuara pada lebih efektif dan efisiennya organisasi negara tersebut dalam melakukan pelayanan publik serta tercapainya maksud dan tujuan dari sebuah pemerintahan.

Sejalan dengan dasar konstitusi Indonesia, perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia memang sudah seharusnya menjadi tugas wajib bagi negara Indonesia. Hak asasi manusia (HAM) sendiri merupakan hak-hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal, dan abadi sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa . Hak asasi manusia meliputi hak untuk hidup, hak berkeluarga, hak mengembangkan diri, hak keadilan, hak kemerdekaan, hak-hak berkomunikasi, hak keamanan, dan hak kesejahteraan yang tidak boleh diabaikan atau dirampas oleh siapapun. Demikianlah rumusan hak asasi manusia sebagaimana tertuang pada pembukaan Piagam Hak Asasi Manusia Indonesia yang ditetapkan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya akan disebut sebagai Tap MPR RI) No.XVII/MPR/1998. Piagam

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie "Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi", Jakarta : Konstitusi Press, 2006. Hlm. 29

HAM sendiri dibuat ditahun yang sama dikala pelanggaran HAM berat yang terjadi di tanah air, yaitu kerusuhan 13-15 Mei 1998. Ratusan jiwa meninggal, puluhan perempuan diperkosa, dan penjarahan harta benda terjadi dimana-mana<sup>10</sup>.

Ketentuan-ketentuan yang memberikan jaminan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia, sangat penting dan bahkan dianggap sebagai salah satu ciri dari negara hukum. Selain itu untuk mencapai cita-cita tersebut UUD Negara RI Tahun 1945. Di samping hak-hak asasi manusia, harus pula dipahami bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggung jawab yang juga bersifat asasi. Setiap orang, selama hidupnya memiliki hak dan kewajiban yang hakiki sebagai manusia. Artinya setiap orang dimana pun ia berada harus dijamin hak-hak dasarnya, namun disaat bersamaan setiap orang dimana pun ia berada, juga wajib menjunjung tinggi hak-hak asasi orang lain sebagaimana mestinya. Keseimbangan kesadaran akan adanya hak dan kewajiban asasi ini merupakan ciri penting pandangan dasar bangsa Indonesia, mengenai manusia dan kemanusiaan yang adil dan beradab<sup>11</sup>. Secara ideal hak asasi manusia tidak memiliki gender, tetapi nyatanya, secara universal, perempuan tidak menikmati dan mempraktikkan hak asasi kebebasan dasar sepenuhnya atas dasar yang sama seperti laki-laki.

Persoalan mengenai perlindungan HAM bagi perempuan seringkali menjadi persoalan nomor dua dan dipandang sebelah mata. Ketidakadilan yang dialami kaum perempuan masih merupakan fenomena yang tidak kelihatan. Seringkali kekerasan terhadap perempuan seperti bentuk-bentuk kekerasan seksual, pemerkosaan, perdagangan perempuan dan sebagainya walau tersaji secara nyata dihadapan masyarakat namun hal ini seringkali dianggap bukanlah sebagai pelanggaran HAM melainkan hanya dianggap sebagai masalah pribadi. Ini menyebabkan permasalahan pelanggaran HAM perempuan terus terjadi di Indonesia.

---

<sup>10</sup> Igman Yuda Pratama, "Upaya Penegakan HAM Sepanjang Orde Baru sampai Reformasi" , Kompasiana, <https://www.kompasiana.com/ezudha/upaya-penegakan-ham-sepanjang-orde-baru-sampai-reformasi-565deed0527a61210c448296#ftn1> diunduh pada tanggal 19 Desember 2017.

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm. 17

Sebenarnya Pemerintah Indonesia tidaklah menutup mata akan persoalan ini. Pemerintah (dalam hal ini Presiden) mencoba untuk mengakomodir kebutuhan akan perlindungan dan penegakan HAM khususnya perempuan dengan membuat Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). Dilihat dari latar belakang dibentuknya Komnas Perempuan, lembaga ini lahir dari rahim pergulatan gerakan perempuan Indonesia dan merupakan tanggapan pemerintah terhadap tuntutan dari gerakan perempuan agar negara bertanggungjawab atas kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan<sup>12</sup> selama konflik dan kerusuhan pada bulan Mei 1998. Pembentukan Komnas Perempuan saat itu berdasarkan pada Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Yang pada tahun 2005 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mendapatkan pembaharuan landasan hukum pembentukan Komnas Perempuan menjadi Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2005.

Secara faktual kondisi perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia masih amat memprihatinkan apalagi perlindungan terhadap hak-hak asasi perempuan. Berdasarkan data Komnas Perempuan yang dihimpun dari catatan tahunan terakhir yang dikeluarkan oleh Komnas Perempuan per tanggal 7 Maret 2017 saja menunjukkan bahwa pada tahun 2016 Komnas Perempuan menemukan 259.150 kasus kekerasan terhadap perempuan yang dilaporkan dan ditangani oleh Pengadilan Agama, lembaga mitra penyedia layanan Komnas Perempuan yang tersebar di 34 Provinsi<sup>13</sup>. Bahkan dalam laporan terbaru yang dikeluarkan oleh Komnas Perempuan per tanggal 7 Maret 2018 menunjukkan adanya kenaikan yang sangat signifikan dalam tingkat pelanggaran HAM perempuan di Indonesia menjadi

---

<sup>12</sup> Kasus ini merujuk pada tindak kekerasan seksual terhadap perempuan dari etnis tionghoa pada saat itu. Menurut Usman Hamid dalam bukunya yang berjudul "Menatap Wajah Korban"(Jakarta:2005) Terdapat ratusan wanita keturunan Tionghoa yang diperkosa dan mengalami pelecehan seksual dalam kerusuhan tersebut Sebagian bahkan diperkosa beramai-ramai, dianiaya secara sadis, kemudian dibunuh. Hal ini cukup bertolak belakang dengan data yang di keluarkan oleh Tim Pencari Fakta Tragedi Mei 1998 yang menyatakan "hanya" ada 85 korban saat itu.

<sup>13</sup> Komnas Perempuan, "Labirin Kekerasan terhadap Perempuan: Dari *Gang Rape* hingga *Femicide*, Alarm bagi Negara untuk Bertindak Tepat" Lembar Fakta Catatan Tahunan (CATAHU) Komnas Perempuan Tahun 2017. Jakarta, 7 Maret 2017. hlm.1

348.446 jumlah kasus yang ditangani oleh lembaga tersebut atau naik 74% dari jumlah kasus yang ditangani dalam periode yang sama pada tahun sebelumnya<sup>14</sup>.

Melihat masih rentannya kondisi perlindungan hak-hak asasi perempuan di Indonesia seperti yang diuraikan di atas maka banyak yang mempertanyakan dimana peranan negara untuk memerikan perlindungan tersebut. Komnas Perempuan sebagai lembaga yang diberi mandat untuk memberikan perlindungan juga bukan tanpa kritik dan kelemahan, lembaga ini seringkali dianggap tidak efektif dalam mengatasi persoalan kekerasan terhadap perempuan yang dirasakan semakin meningkat tiap tahunnya.<sup>15</sup> Persoalan belum efektifnya pelaksanaan tugas dan fungsi yang dijalankan oleh Komnas Perempuan, sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari persoalan kelembagaannya yang masih mengandung banyak kelemahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Seperti dasar hukum pembentukan Komnas Perempuan hanya berdasarkan *beleid* yang ditetapkan oleh Presiden melalui Keppres No. 181 Tahun 1998 yang kemudian diperbaharui dengan Perpres No, 65 Tahun 2005. Hal ini memperlihatkan rapuhnya dasar hukum pembentukan Komnas Perempuan. Belum lagi melihat pengaturan kelembagaannya jika dikaitkan dengan persoalan independensi, alokasi anggaran, kewenangan dan dukungan sumber daya yang dirasakan masih akan mewariskan banyak permasalahan yang harus segera diselesaikan demi keefektifan dan keefisienan serta akuntabilitas Komnas Perempuan itu sendiri agar dapat berjalan efektif dan efisien.

Selain itu pada saat ini terdapat Kementerian yang juga memiliki bidang perlindungan terhadap perempuan yaitu Kementerian Pemberdayaan Manusia dan Perlindungan Anak. Dalam fungsi perlindungan perempuan ini, Kementerian tersebut dibantu oleh seorang Deputi yang secara khusus menangani perlindungan perempuan.

---

<sup>14</sup> Komnas Perempuan, "Tergerusnya Ruang Aman Perempuan dalam Pusaran Politik Populisme" Lembar Fakta Catatan Tahunan (CATAHU) Komnas Perempuan Tahun 2018. Jakarta, 7 Maret 2018. hlm.1

<sup>15</sup> Rommy Patra, "Efektifitas Kelembagaan Komnas Perempuan dalam Perlindungan HAM Bagi Perempuan di Indonesia", Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 41, No. 4, Oktober 2012. Hlm. 596.

Keberadaan dua lembaga yang mewakili tugas di bidang perlindungan terhadap HAM perempuan ini, 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 merasa perlu untuk melakukan penelitian lebih lanjut dalam permasalahan ini untuk menjadi bahan skripsi Penulis yang berjudul **“KOORDINASI KEMENTERIAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK DAN KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN DIKAITKAN DENGAN OPTIMALISASI PERLINDUNGAN HAK ASASI PEREMPUAN DI INDONESIA”** .

## **1.2 Rumusan Masalah**

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

1. Bagaimana pola kerjasama antar lembaga negara di bidang hak asasi perempuan di Indonesia?
2. Bagaimana cara penyelesaian apabila terjadi konflik diantara lembaga negara di bidang hak asasi perempuan?
3. Bagaimanana prosedur kerja yang paling baik bagi lembaga-lembaga perlindungan hak asasi perempuan agar fungsi perlindungan hak asasi perempuan berjalan optimal?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang dipaparkan, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui pola kerjasama antar lembaga negara di bidang hak asasi perempuan di Indonesia;
2. Memecahkan permasalahan terkait cara penyelesaian konflik apabila sampai terjadi diantara lembaga negara di bidang hak asasi perempuan;
3. Memecahkan permasalahan terkait prosedur kerja yang paling baik bagi lembaga-lembaga perlindungan hak asasi perempuan agar fungsi perlindungan hak asasi perempuan berjalan optimal.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini pada hakekatnya diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis , yaitu , penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan hubungan kewenangan antara Komnas Perempuan dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dari segi struktur

ketatanegaraan, serta mencari kondisi paling ideal bagi lembaga yang menangani bidang hak asasi perempuan.

### 1.5 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif, disebut juga dengan penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan atau studi dokumen, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum lainnya.<sup>16</sup>

Penelitian yuridis normatif ini, yakin mencakup penelitian suatu asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum vertikal dan horizontal yang telah ditelaah dengan mengkaji perundang-undangan suatu bidang hukum kehidupan tertentu, sesuai dengan pemeringkatan undang-undang serta sejarah hukum.<sup>17</sup>

Pada penelitian yuridis normatif ini juga dilakukan dengan cara menggunakan data dan informasi yang termuat dalam peraturan perundang-undangan dan literatur. Bahan pustaka merupakan bahan dasar yang digolongkan sebagai data sekunder yang ada dalam keadaan siap terbit, bentuk, dan isinya telah disusun peneliti-peneliti terdahulu, dan dapat diperoleh tanpa melihat waktu dan tempat. Pengambilan kesimpulan dilakukan secara deduktif dengan menggunakan kriterium kebenaran koheren<sup>18</sup>.

### 1.6 Metode Pengumpulan Data

Bagi penelitian hukum normatif, bahan-bahan primer terdiri atas undang-undang dasar dan berbagai dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum, sedangkan *textbook*, monograf, laporan penelitian dan sebagainya, merupakan bahan sekunder. Bahan-bahan apa yang diperlukan, tentu saja bergantung kepada jenis, corak dan tujuan penelitian yang akan dilakukan.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Bambang S. Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta: 1996, hlm. 13-14

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Radja Grafindo, Cetakan IV, Jakarta: 2001, hlm.14.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 37.

<sup>19</sup> Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada akhir Abad ke 20*, Alumni, Bandung;2006, hlm. 151.

Berkaitan dengan metode penulisan yang diterapkan dalam penulisan ini teknik pengumpulan data yang digunakan, meliputi:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat, seperti peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi. Dalam penelitian seperti ini, bahan hukum yang akan digunakan adalah peraturan perundang-undangan positif Negara Indonesia, di antara lainnya adalah TAP MPR RI Nomor No.XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Undang-Undang yang mengandung hak asasi perempuan di dalamnya, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan., Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2015 Tentang Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
2. Bahan Hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder meliputi doktrin-doktrin atau pendapat para ahli, hasil penelitian akademisi, karya-karya ilmiah para sarjana, jurnal-jurnal, wawancara dengan lembaga terkait maupun berbagai referensi dari internet yang berhubungan dengan topik yang diangkat;
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier ini meliputi kamus umum, kamus hukum, indeks, ensiklopedi, dan lain-lain.

### 1.7 Sistematika Penulisan

- **BAB I PENDAHULUAN** akan berisi tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian, sistematika penulisan, dan daftar pustaka.
- **BAB II LEMBAGA NEGARA DI BIDANG PERLINDUNGAN HAK ASASI PEREMPUAN** Pada bagian ini akan membahas tentang segala teori mengenai lembaga negara di bidang hak asasi perempuan.
- **BAB III PERLINDUNGAN HAK ASASI PEREMPUAN DI INDONESIA** Pada bagian ini akan membahas tentang perlindungan hak asasi perempuan di Indonesia .
- **BAB IV ANALISA.** Pada bagian tentang analisa terhadap pokok materi pada BAB II dan BAB III yang bertujuan untuk menjawab rumusan masalah yang telah disebutkan sebelumnya di bagian BAB I. besar harapan penulis dapat menemukan jawaban yang memadai untuk dapat menjawab persoalan yang ada.
- **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN** akan mencakup kesimpulan dan sikap penulis terhadap penelitian yang telah dilakukan oleh penulis sebelumnya.