

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pesta demokrasi yang diselenggarakan dalam jangka 5 tahun ini akan melibatkan partisipasi publik, tak terkecuali pihak yang rentan disalahgunakan untuk kegiatan politik yakni anak-anak. Pemilu merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (UU 3/1999, Konsideran b & Pasal 1 (1)). Bangsa Indonesia telah sepakat bahwa pemilu harus diselenggarakan “secara demokratis dan transparan, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia” (UU 3/1999, Pasal 1). Bangsa Indonesia juga telah sepakat untuk menjadikan pemilu sebagai landasan bagi terbangunnya Indonesia baru yang lebih demokrasi, yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat.¹ Tentunya pelaksanaan pemilu harus memperhatikan peraturan dan tata cara oleh semua pihak yang bersangkutan, didalam pelaksanaannya masih banyak pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan dengan berbagai macam jenis dan cara untuk memenangkan kandidat atau parpol yang diusung.

Untuk menjamin terlaksana Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dibentuk Badan Pengawas Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu diseluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ditingkat provinsi dibentuk Bawaslu provinsi, di tingkat kabupaten/kota dibentuk Panitia Pengawas Pemilu (PANWASLU), di tingkat kecamatan dibentuk Panwaslu

¹ M. Sirozi, *Politik Pendidikan*, Jakarta, Raja Graffindoo Peersada, 2005, hlm. 155.

kecamatan, dan untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di tingkat desa dibentuk Pengawas Pemilu Lapangan.² Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dapat dilihat hak pilih dalam pemilihan umum bagi warga Negara Indonesia adalah berumur 17 tahun. Oleh karena itu dibawah 17 tahun masih dianggap masih belum layak untuk mengikuti aktifitas berpolitik dan masih dianggap sebagai anak yang harus hidup selayaknya anak-anak seperti bermain dan berkreasi sewajarnya tanpa harus dilibatkan dalam kegiatan pemilu atau politik yang dapat mengganggu tumbuh kembang anak.³

Kampanye pemilihan kepala daerah serentak mulai bergulir sejak 21 Februari 2018. Selama 51 hari masa kampanye Pilkada 2018 berlangsung, Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menerima 22 laporan penyalahgunaan anak untuk kepentingan politik. Jasra mengatakan 11 kasus dari penyalahgunaan anak dalam politik tercermin dalam pemanfaatan anak dalam mobilisasi massa oleh partai politik. Kasus membawa bayi atau anak berusia di bawah 7 tahun ke arena kampanye terbatas. Selain itu, dia menyebutkan, tiga kasus menggunakan tempat pendidikan anak untuk kegiatan kampanye, satu kasus anak dibawah 17 tahun masuk peserta Pilkada dan satu kasus membawa anak ke atas panggung kampanye. Jasra mengatakan, KPAI sudah menandatangani Memorandum of Understanding (MoU) nota kesepahaman dengan Bawaslu. Dalam MoU tersebut disepakati untuk pengawasan penyalahgunaan anak dalam kegiatan politik dan memberikan sanksi

²Ruslan Renggong, *Hukum Pidana Khusus*, Jakarta, Kencana, 2016, hlm. 324.

³Meta Suriyani, *Pertentangan Asas Perundang-undangan dalam Pengaturan Larangan Mobilisasi Anak pada Kampanye Pemilu*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, 2016, hlm. 2-3.

terhadap pihak yang melibatkan anak dalam kegiatan politik. Selain itu juga disepakati iklan kampanye harus dipastikan ramah anak.⁴

Berikut ini merupakan pemberitaan dari media massa sebagai bukti sering terjadinya keterlibatan anak pada kegiatan kampanye partai politik.

JAKARTA, KOMPAS.com - Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum RI (Bawaslu) Abhan mengatakan, ada kevakuman hukum terkait eksploitasi anak dalam kegiatan politik praktis "Bahwa persoalan kampanye melibatkan anak itu dilarang, ada normanya. Tetapi sanksinya tidak ada. Tidak jelas administrasi atau sanksi pidana," kata Abhan menerima audiensi dari Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) di Jakarta, Jumat (9/2/2018).

Meski begitu, dia menyampaikan sepakat dengan masukan KPAI, bahwa penyelenggaraan pemilu dan pilkada harusnya ramah anak. "Dalam kampanye khususnya, tidak ada eksploitasi anak untuk kepentingan politik praktis," ucap Abhan.

Menurut Abhan, kerentanan anak terhadap eksploitasi untuk kepentingan politik praktis, salah satunya dikarenakan bentuk metode kampanye yang sangat beragam, mulai dari pertemuan terbatas, tatap muka, rapat umum, hingga "blusukan".

"Itu saya kira sangat rentan terkait eksploitasi anak, karena blusukan itu ke rumah tangga-rumah tangga, bisa bertemu dengan anak, bisa memberikan sesuatu ke anak," lanjut Abhan. Lebih lanjut dia menuturkan, dengan adanya kekosongan hukum dan kerentanan eksploitasi anak tersebut, maka hal yang paling mungkin dilakukan Bawaslu adalah memberikan rekomendasi sanksi administratif.

"Jadi, mekanisme yang bisa kami lakukan adalah kalau ada dugaan pelanggaran pelibatan anak dalam kampanye, akan kami kaji, kami rekomendasikan ke instansi terkait, kami libatkan KPAI," kata Abhan. Kemudian, apabila dugaan pelanggaran bisa dikategorikan dalam pidana umum, maka rekomendasi Bawaslu tersebut akan diserahkan ke pihak kepolisian. Dalam kenyataannya sering kita jumpai anak-anak selalu mengikuti kegiatan kampanye.

Setidaknya tercatat ada 248 kasus eksploitasi anak pada kampanye pemilihan legislatif pada tahun 2014. Biasanya kandidat/parpol mengeksploitasi anak dalam kampanye dengan berbagai modus

⁴<https://pilkada.tempo.co/read/1076904/51-hari-kampanye-pilkada-kpai-terima-22-aduan-pelibatan-anak/full?view=ok> diakses pada tanggal 22 Desember 2018

seperti, mobilisasi anak, membawa bayi dan menggunakan anak untuk memakai dan memasang atribut-atribut partai politik.⁵

Jakarta Pusat- KPAI menemukan pelanggaran atas pelibatan anak dalam kampanye salah satu calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi. Terdapat sebuah video yang diemukan KPAI dimana calon Kepala Daerah meminta dukungan langsung dihadapan anak-anak di Pondok Pesantren Al-Abror.

“Temuan ini sudah dilakukan pemanggilan kepada calon dan pimpinan pondok pesantren oleh Bawaslu,” ujar Komisioner KPAI Bidang Hak Sipil dan Partisipasi Anak, Jasra Putra di kantor KPAI, Menteng, Jakarta Pusat, Selasa(20/03/2018).⁶

Selain itu ada kasus dampak pasca Pilgub DKI Jakarta terjadi *bully* antar anak salah satu SD Jakarta Timur karena dianggap salah seorang anak mirip dengan wajah ahok, ini dampaknya membahayakan. Anak seharusnya dijauhkan dari setiap aktivitas yang sarat politik. Hal ini dikarenakan akan mengganggu tumbuh kembang dan mengabaikan hak anak untuk memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan kegiatan politik.⁷

Anak-anak hakikatnya masih belum mempunyai kemampuan untuk sendiri melengkapi dan mengembangkan dirinya untuk dapat melaksanakan hak dan kewajibannya sebagai warga negara yang bertanggung jawab dan bermanfaat untuk semua manusia. Kondisi fisik, mental, sosial seorang anak yang dependen seringkali memungkinkan dirinya disalahgunakan secara legal atau illegal, secara langsung atau tidak langsung oleh orang sekelilingnya tanpa dapat berbuat sesuatu.⁸ Dalam penegakan hukumnya KPAI hanya mengacu pada Pasal 76H Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang melarang anak dilibatkan atau merekrut atau memeralat anak untuk kepentingan militer dan, atau lain-lain. “Ini masih abu-abu, karena belum menjelaskan kepentingan politik,” ujarnya.⁹ Selain itu dalam UU No.7

⁵ <http://nasional.kompas.com/read/2018/02/09/14035751/bawaslu-akui-ada-kekosongan-hukum-soal-eksploitasi-anak-untuk-kampanye> diakses pada 17 September 2018

⁶ <http://www.kpai.go.id/berita/kpai-temukan-pelibatan-anak-dalam-kampanye-paslon-di-bekasi> diakses pada 25 Desember 2018

⁷ <https://satelitpost.com/redaksiana/pelibatan-anak-dalam-kampanye-pilkada> diakses pada 18 November 2018

⁸ Arif Gosita, *Masalah Perlindungan Anak*, Jakarta, Akademika Pressindo, 1985, hlm. 123.

⁹ *Opcit*

Tahun 2017 tentang Pemilu, Pasal 280 ayat (2) huruf k tidak menyebutkan secara eksplisit terkait larangan mengikutsertakan warga negara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih, sehingga ketentuan tersebut masih bersifat umum. Kemudian ditambah kurangnya akan kesadaran hukum menjadikan kebiasaan yang kurang baik untuk perkembangan anak tersebut semakin terus menerus dilakukan oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan tanpa memikirkan dampaknya dikemudian hari.

Berdasarkan isu hukum yang muncul di atas, maka penulis tertarik untuk mengkajinya dan menuangkannya dalam suatu karya tulis ilmiah dalam bentuk skripsi hukum yang berjudul **“Kualifikasi Tindak Pidana Mengikutsertakan Warga Negara Indonesia Yang Tidak Memiliki Hak Pilih Pada Kampanye Politik Praktis”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah mengikutsertakan anak pada kampanye politik praktis dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana pemilu?

1.3 Tujuan Penulisan

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis kualifikasi tindakan mengikutsertakan anak pada kegiatan kampanye politik praktis.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi kegunaan dalam penelitian penulisan ini adalah :

a. Secara Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi pemahaman tersendiri khususnya masyarakat akan macam bentuk atau jenis-jenis yang masuk dalam kualifikasi larangan penyalahgunaan anak pada pelaksanaan kampanye partai politik dalam pemilihan umum yang dimana sudah tidak sesuai dengan pelaksanaannya pada saat ini serta bertujuan untuk menciptakan pemilu yang berintegritas, bermartabat, dan ramah anak.

b. Secara Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan penjelasan lebih lanjut terhadap semua pihak khususnya masyarakat terkait peraturan yang ada di dalam Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, sehingga tidak ada lagi anak yang menjadi korban dari penyalahgunaan anak oleh pihak tertentu dimana tujuannya demi kepentingan kampanye politik praktis semata. Selain itu untuk meningkatkan kesadaran dan kepedulian satu sama lain bagi pihak-pihak terkait dalam penerapan atau penegakan hukum terhadap peraturan yang berlaku di masyarakat. Sehingga pihak terkait dapat memahami secara penuh dan melakukan penerapan peraturan tersebut di masyarakat.

1.5 Keaslian Penelitian

Karya tulis dalam bentuk skripsi dengan judul “Kualifikasi Tindak Pidana Mengikutsertakan Anak Pada Kampanye Politik Praktis,” adalah karya tulis hasil penelitian oleh penulis sendiri yang mana bukan merupakan hasil plagiat. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh penulis, ditemukan adanya judul penelitian yang hampir sama dengan judul penelitian yang kami teliti, yang mana akan kami tulis dalam bentuk tabel:

Tabel 1. Keaslian Penelitian

Nama Penulis, Tahun dan Judul	Permasalahan	Hasil Penelitian	Perbedaan
CiptoSubekti (2009) Kendala Penegakan Hukum Ketentuan Larangan Pelibatan Anak Dalam Kegiatan Kampanye Pemilu Legislatif : study kasus di Panitia Pengawas Pemilu Kota Malang. Universitas Brawijaya.	Penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui kendala-kendala Panitia Pengawas Pemilu Kota Malang dalam menegakkan ketentuan pelarangan pelibatan anak dalam kampanye legislatif di kota Malang, berikut dengan upaya-upaya untuk mengatasi kendala-kendala yang dihadapi Panwaslu Kota Malang. Penelitian tersebut menggunakan metode pendekatan Yuridis Sosiologis	Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yangada, bahwa di Kota Malang telah terjadi enam kasus tindak pidana pemilu akan tetapi dari semua kasus tersebut, tidak ada pelanggaran yang melibatkan anak dalam kampanye pemilu legislatif.	Waktu penelitian, metode penelitian, dan tujuan penelitian.

Ellyza Oktaviany (2010) Pelaksanaan Terhadap Ketentuan larangan Mengikutsertakan Anak Dalam Kampanye Politik (stud kasus di Wilayah Jakarta Utara). Universitas Tarumanagara	Permasalahan yang hendak diteliti oleh penulis yaitu; Apa latar belakang sehingga mengikutsertakan anak dalam kegiatan kampanye politik?. Bagaimana penegakan hukumnya ketika terjadi pelibatan anak dalam kegiatan politik?. dimana penulis meneliti masalah tersebut dengan menggunakan metode penelitian hukum empiris	Data penelitian memperlihatkan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum tidak berjalan dengan baik. Hal ini mengakibatkan lemahnya penegakan hukum terhadap aturan tersebut. Sebaiknya segera dilakukan perbaikan terhadap faktor-faktor tersebut, sehingga dapat tercipta efektivitas yang bertujuan dicapainya penegakan hukum. Peran serta masyarakat juga sangat berpengaruh	Waktu penelitian, metode penelitian, dan tujuan penelitian
---	---	---	--

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Merujuk pada latar belakang dalam rumusan masalah yang diambil, maka penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif. Dalam istilah legal research atau bahasa Belanda *rechtsonderzoek* selalu normatif, dimana penelitian hukum (*legal research*) adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (act) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya

sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.¹⁰ Penelitian yang akan dibahas ini dapat dimasukkan dalam kategori penelitian hukum normatif, karena penelitian ini membahas terkait kualifikasi tindak pidana eksploitasi dengan keikutsertaan anak pada kegiatan kampanye politik praktis ditinjau dari peraturan perundang-undangan.

Sehingga nantinya penulis perlu meninjau secara yuridis terkait peraturan yang ada korelasinya dengan judul penelitian ini khususnya UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, dan PKPU Nomor 37 Tahun 2018 tentang Perubahan atas PKPU Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih Di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Sehingga permasalahan yang timbul dimasyarakat terkait adanya peraturan tersebut dapat dicarikan solusinya.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Jenis pendekatan yang digunakan didalam penelitian ini yaitu menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dimana pendekatan ini menggunakan legislasi dan regulasi, sesuai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹¹ Sehingga pendekatan perundang-undangan ini dirasa paling tepat terhadap penelitian yang dilakukan oleh penulis.

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005, hlm. 47.

¹¹*Ibid*, hlm.137.

1.6.3 Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yakni berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

1. Bahan Hukum Primer (*Primery Sources*)

Sumber hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif (mempunyai Otoritas) yaitu terdiri dari peraturan perundang-perundangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹² Dalam penulisan ini terdiri dari:

- a. Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- b. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.
- c. PKPU Nomor 37 Tahun 2018 tentang Perubahan atas PKPU Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

2. Bahan Hukum Sekunder (*Secondary Sources*)

Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.¹³ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi:

- a. Buku-buku ilmiah dibidang hukum, yang berkaitan dengan judul yang diteliti oleh penulis.

¹² *Ibid*, hlm. 181.

¹³ *Ibid*, hlm. 142.

- b. Makalah-makalah, yang berkaitan dengan judul yang diteliti oleh penulis.
- c. Jurnal ilmiah, yang berkaitan dengan judul yang diteliti oleh penulis.
- d. Artikel ilmiah, yang berkaitan dengan judul yang diteliti oleh penulis.

3. Bahan Hukum Tersier (*Tersiers Sources*)

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.¹⁴ Dalam penelitian ini bahan hukum tersier yang digunakan meliputi:

- a. Kamus besar Bahasa Indonesia, yang berkaitan dengan judul yang diteliti oleh penulis.
- b. Kamus hukum, yang berkaitan dengan judul yang diteliti oleh penulis.
- c. Situs internet yang berkaitan dengan keikutsertaan anak dalam kegiatan kampanye politik praktis.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian yang menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dengan mengumpulkan peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan mengikutsertakan anak dalam kegiatan kampanye politik praktis.¹⁵ Oleh demikian, teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Dimana studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada korelasinya dengan judul penelitian.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 204.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 237.

1.6.5 Metode Analisa Bahan Hukum

Dalam pendekatan perundang-undangan, bahan hukum yang didapat akan dilakukan analisa dengan cara menghubungkan masalah-masalah yang terjadi kemudian dilakukan penelitian agar dapat dipertanggungjawabkan. Analisa akan dilakukan secara normatif kualitatif dimana hasil penelitian tersebut akan dibuat dalam bentuk skripsi.