

# **Pertentangan Asas Perundang-undangan dalam Pengaturan Larangan Mobilisasi Anak pada Kampanye Pemilu**

## ***Contradiction of Legislation Principles in Regulating Prohibition of Child Mobilization in the Election Campaign***

**Meta Suriyani**

Fakultas Hukum Universitas Samudra

Jl. Merandeh-Langsa-Aceh, 24415

E-mail : metasuriyani179@yahoo.com

Naskah diterima: 15/08/2016 revisi: 22/08/2016 disetujui: 25/08/2016

### **Abstrak**

Pasal 32 ayat (1) huruf k Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 menjelaskan pelaksana, peserta, dan petugas kampanye dilarang memobilisasi Warga Negara Indonesia yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih. Namun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD sendiri, tidak secara tegas melarang mobilisasi Warga Negara Indonesia yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih atau eksploitasi anak dalam kegiatan politik termasuk kampanye. Sehingga peraturan KPU tersebut menyalahi hirarki peraturan perundang-undangan yaitu dalam pemberlakuannya bertentangan dengan undang-undang tentang Pemilu Anggota Legislatif sebagai peraturan yang lebih tinggi. Oleh karena itu juga tidak sejalan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Mobilisasi anak dalam kegiatan kampanye pemilu merupakan perampasan terhadap hak-hak anak. Sengaja atau tidak sengaja, sebenarnya pelaksana, peserta, dan petugas kampanye telah melakukan perlakuan yang salah (eksploitasi) dengan memobilisasi anak yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih dalam kegiatan politik dalam kegiatan kampanye pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang dilaksanakan di pusat maupun daerah yang terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia.

**Kata Kunci** : Mobilisasi Anak, Kampanye Pemilu Legislatif.

### **Abstract**

*Article 32 paragraph (1) letter k Election Commission Regulation No. 15 Year 2013 describes implementers, participants, and officials are prohibited from mobilizing campaigns Indonesian citizens who do not meet syarats as Voters. However, Law No. 8 of 2012 on General Election of DPR, DPD and DPRD itself, does not expressly prohibit the mobilization of Indonesian citizens who do not yet qualify as a selector or exploitation of children in political activities, including campaign. So that the Commission regulation violates the hierarchy of legislation that is in of commencement shall contrary to the Law on Election of Members of Legislative as higher regulations. Therefore, it is also not in line with Law No. 35 of 2014 on the Amendment of Act No. 23 of 2002 on Child Protection. Mobilization of children in the activities of the election campaign is the deprivation of the rights of the child. Intentionally or unintentionally, the actual implementers, participants, and campaign officers have done wrong treatment (exploitation) by mobilizing children who do not qualify as voters in political activities in the activities of the election campaign for the DPR, DPD and DPRD held at central and regional levels occur in almost all parts of Indonesia.*

**Keywords:** *Child Mobilization, the Legislative Election Campaign.*

## **PENDAHULUAN**

Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) huruf k Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dijelaskan pelaksana, peserta, dan petugas kampanye dilarang memobilisasi Warga Negara Indonesia yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih. Yang dimaksud dengan Warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat sebagai Pemilih menurut Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah Warga Negara Indonesia yang telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD tersebut, dapat dilihat hak pilih dalam pemilihan umum bagi warga negara Indonesia adalah berumur 17 tahun. Oleh karena itu, di bawah umur 17 tahun masih dianggap 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.

Sebagai upaya perlindungan terhadap anak dan tumbuh kembangnya dengan baik, Waluyadi menyatakan berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1990 tentang pengesahan *convention of the right* (konvensi tentang pengesahan hak-hak anak) beberapa kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia dalam hubungannya dengan aktualisasi hak-hak anak. Kewajiban tersebut salah satunya adalah: memberikan jaminan perlindungan kepada anak terhadap segala jenis kekerasan fisik, mental, penyalagunaan kekuasaan, penelantaran atau perlakuan salah (eksploitasi) serta penyalagunaan atau pelecehan seksual.<sup>1</sup>

Kewajiban pemerintah adalah memberikan jaminan perlindungan kepada anak terhadap segala jenis kekerasan fisik, mental, penyalagunaan kekuasaan, perlakuan salah (eksploitasi) sehingga dapat dipahami memobilisasi anak yang belum memenuhi syarat sebagai pemilih dalam kegiatan kampanye pemilu legislatif merupakan perlakuan salah (eksploitasi) terhadap anak.

Mobilisasi berarti mengerahkan massa.<sup>2</sup> Teoritis Konflik dan gerakan sosial, Anthony Oberschall mengartikan mobilisasi sebagai proses pengumpulan sumber daya seperti keanggotaan individu dalam kelompok untuk bersatu dan berkomitmen supaya memperoleh tujuan bersama, mempertahankan kepentingan kelompok dan menantang keberadaan struktur dominasi.<sup>3</sup>

Pentingnya perlindungan anak terhadap kegiatan politik secara tegas diatur dalam Pasal 15 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yaitu anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik. Perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik ini, adalah sebagai upaya untuk memberikan perhatian terhadap kepentingan yang terbaik bagi anak.<sup>4</sup> Perlindungan anak juga harus didukung oleh pihak-pihak yang berhubungan dengan kehidupan anak seperti pihak keluarga dan masyarakat. Namun sengaja atau tidak sengaja, sebenarnya pelaksana<sup>5</sup> dan

<sup>1</sup> Waluyadi, *Hukum Perlindungan Anak*, Bandung : Mandar Maju, 2009, h. 12.

<sup>2</sup> Indah Nuraini, *Kamus Bahasa Indonesia*, Ciawi-Bagor : CV. Duta Grafika, 2010, h.652.

<sup>3</sup> Anthony Oberschall, *Theory Of Social Conflict*, Annual Review of Sociology, 1978, p. 291-315.

<sup>4</sup> Lihat Penjelasan Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>5</sup> Lihat Pasal 79 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menegaskan Pelaksana Kampanye Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota terdiri atas pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, juru Kampanye Pemilu, orang seorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu

peserta<sup>6</sup> kampanye khususnya para orang tua telah melakukan perlakuan yang salah (eksploitasi) dengan memobilisasi anak yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih dalam kegiatan politik dalam kegiatan kampanye pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang dilaksanakan di pusat maupun daerah yang terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia.

Memobilisasi anak tersebut, tidak ada tindakan tegas dari pihak yang berwenang. Sehingga setiap pemilu yang berlangsung, banyak terjadi perbuatan mobilisasi anak dalam kegiatan kampanye pemilu legislatif tersebut. Diantaranya dengan cara memakaikan atribut kampanye dan mengikut sertakan dalam arak-arakan kampanye yang sangat beresiko bagi keselamatan anak dan lain-lain. Disamping itu, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam pemberlakuannya tidak sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD karena sebagai landasan hukum yang lebih tinggi undang-undang ini tidak jelas dan tegas melarang dan memberikan sanksi terhadap mobilisasi anak yang belum memenuhi syarat sebagai pemilih dalam kampanye pemilu Legislatif.

Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan dibahas permasalahan dengan judul Analisis Yuridis Asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* Terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Mobilisasi Anak Dalam Kampanye Pemilu Legislatif

## PERUMUSAN MASALAHAN

Berdasarkan uraian diatas, masalah yang perlu dibahas dan dicari solusinya yaitu faktor yang menyebabkan mobilisasi anak yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih dalam kampanye pemilu Legislatif. Analisis yuridis asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* terhadap peraturan komisi pemilihan umum nomor 15 tahun 2013 tentang mobilisasi anak dalam kampanye pemilu Legislatif.

---

anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. (2) Pelaksana Kampanye Pemilu anggota DPD terdiri atas calon anggota DPD, orang seorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu anggota DPD.

<sup>6</sup> Lihat Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menegaskan Peserta Kampanye Pemilu terdiri atas anggota masyarakat.

## **METODE PENELITIAN**

Sesuai dengan permasalahan yang akan dikaji, maka penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif atau disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal yakni yang berfokus pada peraturan yang tertulis (*law in book*).<sup>7</sup> Pendekatan yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*The Case Approach*). Teknik analisis yang digunakan terhadap bahan-bahan hukum yang telah terkumpul untuk menyelesaikan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah dilakukan dengan teknik deskriptif dan interpretasi secara kualitatif.

## **PEMBAHASAN**

### **1. Faktor Yang Menyebabkan Mobilisasi Anak Yang Belum Memenuhi Syarat Sebagai Pemilih Dalam Kampanye Pemilu Legislatif**

Selama ini kegiatan kampanye pemilu masih dianggap sebagai sesuatu yang penting dalam berpolitik, karena pemilu sesungguhnya merupakan momentum pendidikan politik bagi rakyat. Sehingga pemilu merupakan pilihan untuk meratakan pesta demokrasi sekaligus memastikan adanya kedaulatan rakyat.

Setelah genderang ditabuh Komisi Pemilihan Umum (KPU) tanda dimulainya kampanye terbuka bagi para peserta pemilu, anak sebagai bagian dari komponen bangsa yang sebelumnya ramai dibicarakan sebagai generasi penerus bangsa supaya jangan dilibatkan dalam politik praktis justru sering lenyap perhatiannya dari ingatan publik ketika hingar bingar pesta demokrasi sudah bertebaran dimana-mana sampai seantero nusantara ini. Anak yang seharusnya dilindungi dari penyalahgunaan kegiatan politik justru sering terabaikan dengan berbagai alasan, semua pihak lebih fokus memikirkan bagaimana jalannya pemilu bisa berjalan aman, lancar dan tertib tanpa ada gangguan keamanan maupun kecurangan dalam pelaksanaannya, ketimbang hanya mengurus anak-anak yang ikut dalam kegiatan politik praktis.

Mobilisasi anak dalam kampanye Pemilihan Umum, mendapatkan sorotan tajam dan apresiasi yang cukup besar dari berbagai kalangan, untuk tidak melibatkan anak dalam politik praktisnya. Hampir seluruh media massa cetak, elektronik dan radio mengangkat berita-berita pelarangan kampanye partai politik

<sup>7</sup> Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi ke-1 Cet IV, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008, h. 118.

yang melibatkan anak-anak dalam persiapan kampanye terbuka. Seperti diketahui bersama, bahwa perangkat Peraturan Perundang-undangan, sebenarnya telah memiliki payung hukum yang kuat untuk menjerat para pelanggar kampanye yang melibatkan anak-anak. Hal ini dapat dijumpai di arena kampanye hampir pasti di dalamnya terdapat anak-anak. Sayangnya selama ini politisi ataupun elite partai politik selalu cuci tangan, mereka selalu punya alasan sehingga selalu bersih terhindar dari jeratan hukum.

Banyaknya bentuk-bentuk pelanggaran pelibatan anak dalam politik praktis dikarenakan masyarakat kurang tahu, barangkali model sosialisasi hak anak perlu dievaluasi, tetapi jika secara institusi semua Partai Politik sudah mendapatkan peringatan “*warning*” dari berbagai pihak terutama pemerhati perlindungan anak seperti KPAI. Sejatinya mobilisasi anak bisa dikategorikan sebagai “pembangkangan” dan itu merupakan pelanggaran hak anak berat, karena sangat berbahaya bagi psikologis dan mental anak baik dalam waktu terbatas maupun berkelanjutan.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UUPA) yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, penyalahgunaan anak dalam kampanye Pemilu melanggar hak anak. Terlebih dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012, menyebutkan bahwa hak memilih adalah ditujukan kepada Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih dan kemudian di perkuat dengan Pasal 32 ayat (1) huruf k Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dijelaskan pelaksana, peserta, dan petugas kampanye dilarang memobilisasi Warga Negara Indonesia yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih. Sehingga dalam penyelenggaraan kampanye dilarang mengikutsertakan warga negara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih. Klausul “warga negara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih atau belum memenuhi syarat sebagai Pemilih” masih bersifat umum. Namun sejatinya anak-anak khususnya di bawah 17 tahun merupakan warga negara yang tidak memiliki hak pilih yang berarti bisa dikategorikan masuk dalam klausul tersebut.

Banyak pertimbangan larangan mobilisasi anak dalam kegiatan politik, diantaranya; alasan ketidaksesuaian dengan perkembangan psikologis anak, alasan kenyamanan anak, alasan berdasarkan asas kepentingan yang terbaik

bagi anak; hingga alasan terampasnya waktu anak untuk mengisi waktu luang secara berkualitas dan lain-lain. Hal ini berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, disebutkan “setiap anak berhak beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi dan kreasi sesuai dengan minat, bakat dan tingkat kecerdasannya demi kepentingan diri”.

Namun demikian, masih ada pihak yang merasa keberatan akan hal tersebut, karena menganggap bahwa pelibatan (mobilisasi) anak dalam kampanye sebenarnya tidak menjadi masalah. Asumsinya bahwa dalam Konvensi Hak Anak (KHA) tidak ada satu pasal pun yang mengatur masalah ini, yang ada adalah pasal-pasal yang mengatur mengenai perlindungan anak dari eksploitasi, kekerasan dan kemungkinan lain dimana anak dijadikan objek bagi keuntungan orang lain, baik secara seksual, ekonomi maupun kepentingan lainnya.<sup>8</sup> Apalagi Pasal 15 huruf a Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, penyalahgunaan anak dalam kegiatan politik, berbarengan dengan ketentuan untuk melindungi anak dari mobilisasi dalam sengketa bersenjata, kerusuhan sosial, peristiwa yang mengandung unsur kekerasan maupun mobilisasi anak di dalam peperangan.

Mobilisasi anak dalam kampanye pemilu dianggap dapat membahayakan tumbuh kembang anak, karena tidak hanya dapat mengancam anak secara fisik dalam kampanye terbuka maupun arak-arakan kendaraan. Secara psikis juga dianggap dapat mengganggu kejiwaan anak yang belum matang dan belum siap menerima persaingan yang keras dalam berpolitik. Oleh karena itu, Pasal 15 huruf a Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 sesungguhnya lebih didasari sebagai tindakan preventif untuk melindungi anak.<sup>9</sup>

Melihat penyebab anak bisa berada di tengah-tengah kampanye, sebenarnya bisa dengan mudah diketahui pihak mana yang terlibat. Jika seorang anak tampil di panggung kampanye dengan tujuan sebagai penarik massa, sudah pasti keberadaannya karena dengan sengaja dilibatkan oleh partai politik bersangkutan, sehingga partai politik tersebut sebenarnya dapat dituntut dengan menggunakan Pasal 15 huruf a tersebut, namun jika keberadaannya bersama dengan orang tuanya, patut diduga bahwa anak tersebut sengaja diajak oleh orang tuanya, sehingga orang tuanya juga bisa dituntut.

<sup>8</sup> Lihat Pasal 32, Pasal 34 dan Pasal 36 Konvensi Hak Anak (KHA) disetujui oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 20 November 1989.

<sup>9</sup> Davit Setyawan, *Pentingkah Pelibatan Anak Dalam Politik Praktis* <http://www.kpai.go.id/artikel/pentingkah-pelibatan-anak-dalam-politik-praktis/> diunduh tanggal 28 Desember 2015

Berdasarkan fakta-fakta dari keadaan selama kampanye Pemilu Legislatif dari tahun ketahun banyak mengikut sertakan warga negara yang belum mempunyai hak untuk memilih atau anak-anak. Keadaan ini sering terjadi di sekitar tempat kediaman atau kota tempat tinggal atau dapat dilihat baik di media elektronik (Televisi, Internet) dan media informasi lainnya.

Faktor yang menyebabkan perlibatan anak dalam kampanye Legislatif dimanapun berada tidaklah berbeda seperti:

1. Seluruh anggota keluarga ikut kampanye, sehingga tidak ada yang menjaga anak-anak di rumah
2. Salah satu cara orang tua menghadirkan hiburan bagi anaknya.
3. Biar tambah ramai.
4. Orang tua ingin anaknya akrab dengan dunia politik/ pemberian pendidikan politik sejak dini.
6. Ingin menjadi keluarga yang kompak.
7. Agar anak juga mendapat ongkos kampanye.
8. Supaya anak menjadi pengingat orang tua agar lebih berhati-hati saat kampanye seperti tidak kebut-kebutan pada saat arak-arakan kampanye dengan sepeda motor di jalan.
9. Anak itu sendiri yang ingin atau memaksa ikut kampanye.
10. Ingin membuktikan pada khalayak bahwa kampanye bisa berlangsung aman, damai dan tertib walaupun dengan adanya anak-anak.
11. Pelaksana, peserta, dan petugas kampanye sengaja memobilisasi anak atau membiarkan dengan berbagai alasan agar anak juga dapat berada di area atau ikut berkampanye.
12. Tidak ada tindakan tegas untuk melarang dari pihak pengawas pemilu dan KPAI.

Banyaknya faktor mobilisasi anak dalam kampanye seperti simpatisan partai politik yang mengajak anak ke lokasi kampanye. Apapun alasannya, mengikut sertakan anak-anak dalam kampanye pemilu membahayakan bagi tumbuh kembang anak karena mengajak anak-anak ke kerumunan semacam kampanye sama dengan mengajak mereka ke situasi yang rentan dari sisi keamanan. Lagi pula secara psikologis anak-anak belum paham politik.

Mengikut sertakan anak-anak di bawah umur dalam kampanye sangat berisiko dari sisi keamanan. Bahkan kalau alasan yang disodorkan pendidikan politik



sejak dini. Kalau harus dilakukan maka menurut Priyono, anggota Lembaga Perlindungan Anak Jawa Timur, pendidikan politik itu harus dilakukan di ruang aman dan nyaman. Jadi, Tidak membahayakan anak. Karena itu, kalau merasa harus ikut kampanye, sebaiknya salah satu saja yang menghadirinya, bapaknya atau ibunya”.<sup>10</sup>

Selain itu, banyak orang tua yang menyertakan anak dalam berkampanye berdalih bahwa pelibatan anak merupakan bagian dari pendidikan politik. Analogi itu seharusnya dapat melawan dalih pembenaran orang tua untuk mengajak anak berkampanye. Upaya pendidikan politik tidak harus melalui kampanye. Pendidikan politik bagi anak bisa dilakukan dengan cara yang aman dan elegan, seperti memberikan kesempatan berpendapat, pemilihan ketua kelas, atau ikut melibatkan anak untuk berpendapat dalam sebagian konflik ringan dalam keluarga.<sup>11</sup>

## **2. Analisis Yuridis Asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* Terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Mobilisasi Anak Dalam Kampanye Pemilu Legislatif**

Kampanye Pemilu adalah kegiatan Peserta Pemilu untuk meyakinkan para Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Peserta Pemilu.<sup>12</sup> Budi Setiyono dan RTS Masli berpendapat, kampanye adalah sebuah tindakan bertujuan mendapatkan pencapaian dukungan, usaha kampanye bisa dilakukan oleh peorangan atau sekelompok orang yang terorganisir untuk melakukan pencapaian suatu proses pengambilan keputusan di dalam suatu kelompok, kampanye biasa juga dilakukan guna memengaruhi, penghambatan, pembelokan pencapaian.<sup>13</sup>

Tujuan dilakukannya kampanye pemilu dijelaskan adalah sebagai berikut:

1. Kampanye Peserta Pemilu dilakukan sebagai sarana partisipasi politik warga negara dan bentuk kewajiban peserta pemilu dalam memberikan pendidikan politik.
2. Kampanye Peserta Pemilu dilakukan dalam rangka membangun komitmen antara warga negara dengan peserta pemilu dengan cara menawarkan visi, misi, program dan/atau informasi lainnya untuk meyakinkan pemilih dan mendapatkan dukungan sebesar-besarnya.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Prameswara Radio-Net, Anak-Anak Dan Kampanye, <http://www.pramesnet.com/new/home-2/item/1945-anak-anak-dan-kampanye.html>, diunduh tanggal 28 Desember 2015.

<sup>11</sup> <http://demokrasiindonesia.com/2014/03/23/anak-indonesia-korban-fisik-dan-komoditas-pemilu/>, diunduh tanggal 28 Desember 2015

<sup>12</sup> Lihat Pasal 1 angka 29 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>13</sup> Budi Setiyono dan RTS Masli, *Iklan dan Politik: Menjaring Suara Dalam Pemilihan Umum*, Jakarta : AdGoal Com, 2008, h. 56.

<sup>14</sup> Lihat Pasal 4 ayat (1) dan (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dapat dilihat kampanye adalah sarana partisipasi politik warga negara dan bentuk kewajiban peserta pemilu dalam memberikan pendidikan politik serta membangun komitmen antara warga negara dengan peserta pemilu dengan cara menawarkan visi, misi, program dan/atau informasi lainnya untuk meyakinkan pemilih dan mendapatkan dukungan sebesar-besarnya. Keberhasilan suatu kampanye umumnya diukur dari seberapa banyak massa yang berhasil dilibatkan di dalamnya. Hal ini menyebabkan partai politik berusaha untuk menggagal massa sebanyak-banyaknya, termasuk dengan mobilisasi anak-anak dalam kampanye tersebut. Faktanya, ada partai politik yang memang merencanakan pelibatan anak-anak tetapi ada juga yang tanpa perencanaan.<sup>15</sup>

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tidak secara tegas melarang mobilisasi warga negara Indonesia yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih atau eksploitasi anak dalam kegiatan politik termasuk kampanye. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang yang lama dan sudah tidak berlaku lagi yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang mengatur secara tegas bahwa melarang mengikut sertakan Warga Negara Indonesia yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih dalam kampanye pemilu Legislatif yang diancam dengan sanksi tindak pidana pemilu. Sedangkan disisi lain, Pasal 15 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak mengatur anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik dan apabila dilanggar maka dikenakan sanksi pidana.<sup>16</sup>

Sehingga apabila mobilisasi anak terjadi pada saat berlangsungnya kampanye sebagai payung hukum dalam penegakan hukumnya, merujuk kepada sebagaimana yang diatur dalam Pasal 32 ayat (1) huruf k Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Kemudian dalam Pasal 48 Peraturan Komisi Pemilihan Umum

<sup>15</sup> Herlina Astri, Anak Dalam Kampanye Partai Politik, Pusat Pengkajian, Pengelolaan Data dan Informasi (P3DI), Jakarta, Vol. VI, No. 08/III/P3DI/ April, 2014, h. 9

<sup>16</sup> Lihat Pasal 15 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UUPA) telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, bahwa setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik. Kemudian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak mengatur di antara Pasal 76 dan Pasal 77 disisipkan 10 (sepuluh) pasal, yakni Pasal 76A, Pasal 76B, Pasal 76C, Pasal 76D, Pasal 76E, Pasal 76F, Pasal 76G, Pasal 76H, Pasal 76I, dan Pasal 76J. Pasal 76 diatas, telah disisipkan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 dan salah satunya Pasal 76H menyatakan dalam setiap orang dilarang merekrut atau memeralat anak untuk kepentingan militer dan/atau lainnya dan membiarkan anak tanpa perlindungan jiwa. Kemudian diperkuat dengan Pasal 87 mengatur tentang sanksi bagi yang melanggar dengan menegakkan menegakkan setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76H dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan yaitu dalam hal terdapat bukti permulaan yang cukup atas adanya pelanggaran larangan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) oleh pelaksana dan peserta kampanye Pemilu, maka KPU, KPU/KIP Provinsi, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota menjatuhkan sanksi sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Penegasan penjatuhan sanksi menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah diatur dalam undang-undang, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tidak jelas dan tegas melarang dan mengatur sanksi yang harus diterapkan terhadap larangan mobilisasi anak tersebut, apakah administrasi atau tindak pidana pemilu.<sup>17</sup> Sehingga hal ini telah melemahkan perlindungan anak yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih untuk tidak dimobilisasi dalam kampanye pemilu Legislatif. Disisi lain Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam pemberlakuannya tidak sesuai dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn menjelaskan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan

<sup>17</sup> Dalam aturan lain, pelibatan anak-anak dalam politik masih bersifat kabur, misalnya dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang memang tidak disebutkan secara terperinci bahwa anak-anak dilarang ikut berkampanye, dalam Herlina Astri, *Op.Cit.*, h.10.

Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau Pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>18</sup> Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.<sup>19</sup>

Dalam konteks ini, peraturan KPU tersebut menyalahi hierarki peraturan perundang-undangan yaitu dalam pemberlakuannya bertentangan dengan undang-undang tentang Pemilu Anggota Legislatif sebagai peraturan yang lebih tinggi. Menurut Hans Kelsen, Peraturan perundang-undangan secara hierarki berada di atas dianggap sebagai yang benar sehingga peraturan yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan.<sup>20</sup> Hukum sebagai suatu sistem norma, yang dibuat menurut norma yang lebih tinggi dan tertinggi yaitu norma dasar (*Grundnorm*). *Grundnorm* ibarat bahan bakar yang menggerakkan seluruh sistem hukum. *Grundnorm* memiliki fungsi sebagai dasar mengapa hukum itu ditaati dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan dari hukum.<sup>21</sup> Menurut Hans Kelsen, terdapat dua alam yuridis yang berbeda, yaitu *pertama*, ada hal yang di luar yuridis (disebut *metayuridisch*) dan *kedua*, yuridis yang diletakkan dalam lingkungan kaedah-kaedah hukum positif yang terbatas hanya pada tiga macam tingkatan kaedah.<sup>22</sup> Kaedah pertama ialah kaedah dasar (*Grundnorm*) sebagai kaedah yang tertinggi, kaedah yang paling dasar. Kedua adalah kaedah substantif (*Sachnorm*) sebagai kaedah tingkat tengah. Ketiga adalah kaedah kasus (*Kasusnorm*) sebagai kaedah yang ada pada tingkat yang paling bawah.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>19</sup> Lihat Pasal 9 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>20</sup> Kelsen, Hans, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung, 2008, h. 332. Dalam Ari purwadi, *Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Antara Pusat Dan Daerah Pendahuluan Era Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum, Universitas Wijaya Kusuma Surabaya., *Perspektif*, Volume xviii, No. 2, edisi mei, 2013, h. 88.

<sup>21</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum (Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman)*, Cet. IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hal 109., Dalam, *Ibid*, h. 89.

<sup>22</sup> Mohammad Koesnoe, *Dasar dan Metode Ilmu Hukum Positif*, Cet. I, Surabaya: Airlangga University Press, 2010, h. 40. Dalam, *Ibid*.

<sup>23</sup> *Ibid*.

Selanjutnya teori hierarki norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut, tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi norma itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma yang berada dibawahnya.<sup>24</sup>

Salah seorang murid Kelsen bernama Hans Nawiasky mengembangkan teori yang dikedepankan Kelsen. Nawiasky dalam bukunya berjudul *Algemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang lebih tertinggi yang disebut norma dasar. Tetapi Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri dari :

Kelompok I : *Staatfundamentalnorm* (norma fundamental negara)

Kelompok II : *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)

Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan ortonom).

*Staatfundamentalnorm* menurut Nawiasky merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara termasuk norma pengubahannya. Hakekat hukum bagi suatu *staatfundamentalnorm* merupakan syarat bagi berlakunya konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dahulu sebelum ada konstitusi atau undang-undang dasar. Selain itu *Grundnorm* atau *staatfundamentalnorm* tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya sehingga kita perlu menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesis, sesuatu yang fiktif atau aksioma. Ini diperlukan

<sup>24</sup> Jimly Assiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum Konstitusi* Press, Jakarta, 2006, h. 109.

untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.

*Staatgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara) merupakan kelompok norma hukum dibawah norma fundamental negara. Norma-norma dari aturan dasar negara masih bersifat pokok dan merupakan dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder. Di dalam setiap aturan dasar/pokok negara biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara dipuncak pemerintahan, dan selain itu diatur juga hubungan antara lembaga-lembaga tinggi negara serta diatur hubungan antara negara dengan warga negara.

Sementara *Formell Gesetz* (undang-undang) merupakan kelompok norma yang berada dibawah aturan dasar pokok negara. Norma dalam undang-undang sudah merupakan norma hukum yang bersifat konkrit dan terinci dan sudah dapat langsung berlaku dalam masyarakat. Norma hukum dalam UU sudah dapat mencantumkan norma-norma yang berisi sanksi baik sanksi pidana maupun sanksi perdata. Selain itu UU berbeda dengan peraturan-peraturan lain, karena suatu UU merupakan norma-norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.<sup>25</sup>

Dan kelompok norma hukum yang terakhir adalah *Verordnung und Autonome Satzung* (peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom), peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom merupakan peraturan yang terletak dibawah UU yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam UU, dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Teori jenjang norma hukum yang dikemukakan Kelsen-Nawiasky mendapat kritik dari berbagai ahli hukum, dan oleh banyak ahli, Kelsen dikelompokkan kedalam aliran hukum yang bersifat *Positivis*, karena Kelsen ingin membersihkan ilmu hukum dari anasir-anasir non hukum, seperti sejarah, moral, sosiologi, politis dan sebagainya. Kelsen misalnya menolak dijadikan sebagai pembahasan dalam ilmu hukum. Bagi Kelsen keadilan adalah masalah ideologi yang ideal rasional. Kelsen hanya ingin menerima hukum apa adanya, yaitu berupa peraturan-peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2008, h. 28-35

<sup>26</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya bakti, Bandung, 1995, h. 63-67. Dan lihat juga Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, PT. Toko Gunung Agung Jakarta, 2002, h. 272-274.

Dalam identifikasi suatu aturan hukum seringkali dijumpai keadaan aturan hukum, yaitu kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (antinomi hukum), dan norma yang kabur (*vage normen*) atau norma tidak jelas.<sup>27</sup> Dalam menghadapi konflik antar norma hukum (antinomi hukum), maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik (asas preverensi), yaitu: *Pertama, Lex superior derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; *Kedua, Lex specialis derogate legi generali*, yaitu peraturan yang khusus itu akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan; *Ketiga, Lex posteriori derogat legi priori*, adalah peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama.<sup>28</sup>

Berdasarkan pendapat Soedikno Mertokusumo, pengertian dari pada norma hukum (kaedah hukum) meliputi asas-asas hukum, kaedah hukum dalam arti sempit atau nilai (*norm*) dan peraturan hukum konkrit.<sup>29</sup> Asas hukum itu sebenarnya merupakan suatu pemikiran dasar yang melatarbelakangi lahirnya suatu norma. Satjipto Rahardjo mengemukakan asas hukum atau prinsip hukum itu merupakan jantungnya peraturan hukum, hal ini dikarenakan prinsip hukum atau asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, ini berarti bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut.<sup>30</sup>

Asas hukum layak juga disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Dengan adanya prinsip hukum atau asas hukum ini, maka hukum itu tidak sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan, hal itu disebabkan karena asas hukum itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis.<sup>31</sup> Karena prinsip hukum atau asas hukum mengandung tuntutan etis, maka merupakan jembatan antara peraturan-peraturan dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Melalui asas hukum ini peraturan-peraturan hukum itu berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan yang etis.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Cet. II, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 90. Dalam Ari purwadi, *Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Antara Pusat Dan Daerah Pendahuluan Era Otonomi Daerah, Loc.Cit.*

<sup>28</sup> Sudikno Mertokusumo, 1986, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cet. I., Liberty, Yogyakarta, h. 33. Dalam *Ibid.*

<sup>29</sup> Sudikno Mertokusumo, 1996, *Penemuan Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, h. 4. Dalam *Ibid.*

<sup>30</sup> Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Cet. VI, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 45. Dalam *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

Dalam praktik, sering didapati peraturan hukum itu ketinggalan dengan adanya peristiwa konkrit, dalam artian bahwa ketika terdapat suatu peristiwa konkrit maka seringkali peraturan yang ada kurang memadai. Dalam hal demikian maka prinsip hukum dapat dijadikan dasar dalam pemecahan masalah. Yohanes Sogar Simamora mengemukakan bahwa prinsip-prinsip hukum itu diperlukan sebagai dasar dalam pembentukan aturan hukum dan sekaligus sebagai dasar dalam memecahkan persoalan hukum yang timbul manakala aturan hukum yang tersedia tidak memadai.<sup>33</sup> M. Hadi Subhan mengemukakan bahwasanya prinsip hukum itu dapat pula dijadikan dasar bagi hakim dalam menemukan hukum terhadap kasus-kasus yang mana dihadapi ketika tidak dapat untuk merujuk norma hukumnya.<sup>34</sup>

Prinsip hukum atau asas hukum bukan merupakan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya, oleh karena itu untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat pada peraturan-peraturan hukumnya saja, melainkan harus menggali sampai pada asas-asas hukumnya. Asas hukum inilah yang memberi makna etis pada peraturan-peraturan hukum.<sup>35</sup> M. Johannes Sapteno mengemukakan bahwasanya adanya asas substansial yakni asas yang terkait dengan landasan pembentukan undang-undang khususnya mengenai materi muatannya. Asas substansial ini bersifat terbuka dan merupakan landasan pemikiran dalam perumusan materi muatan undang-undang.<sup>36</sup>

Di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan terdapat keterkaitan yang erat antara nilai, asas atau prinsip dan norma. Nilai mempunyai andil dalam membentuk asas atau prinsip dan selanjutnya asas atau prinsip akan melahirkan norma.<sup>37</sup> Asas atau prinsip substansial merupakan tumpuan atau fondasi yang mana akan menjadi titik tolak berpikir dan akan dijadikan pedoman dalam perumusan materi untuk suatu peraturan perundang-undangan.<sup>38</sup> Asas hukum itu bukanlah kaedah hukum yang konkrit, melainkan merupakan suatu latar belakang peraturan yang konkrit dan juga bersifat umum atau abstrak. Memang

<sup>33</sup> Yohanes Sogar Simamora, 2005, *Prinsip Hukum Kontrak dalam Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, Disertasi, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, h. 22. Dalam *Ibid*.

<sup>34</sup> M. Hadi Subhan, *Prinsip Hukum Kepailitan di Indonesia*, Disertasi, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, h. 35. 2006, Dalam *Ibid*

<sup>35</sup> Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, h. 47. Dalam *Ibid*.

<sup>36</sup> Marthinus Johannes Sapteno, *Perumusan Asas-asas Substansial dan Fungsinya dalam Pembentukan Undang-Undang*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2007, hal 1. Dalam *Ibid*, h. 90.

<sup>37</sup> *Ibid*, h. 9.

<sup>38</sup> *Ibid*, h. 8.



pada umumnya asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkrit atau dalam pasal-pasal.<sup>39</sup>

Peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat berupa undang-undang dan di daerah berupa peraturan daerah, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Penyelenggaraan suatu pemerintahan tanpa suatu aturan atau aturannya dibuat sendiri, dan membiarkan masyarakat menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan

secara sendiri-sendiri yang berarti tanpa pedoman atau aturan/patokan berupa produk hukum, maka yang terjadi adalah ketidakteraturan dalam kehidupan masyarakat dan Negara. Inilah alasan keberadaan produk hukum berbentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan adalah peraturan yang berkarakter akomodatif terhadap tuntutan, kebutuhan dan perkembangan masyarakat dalam rangka mewujudkan negara hukum yang demokratis atau sering juga disebut negara kesejahteraan modern.<sup>40</sup>

Sehingga Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2014 tentang Pedoman Pengawasan Kampanye Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD<sup>41</sup> yang selama ini dijadikan sebagai payung hukum dalam penegakan hukum terhadap mobilisasi anak yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih tidak mempunyai landasan peraturan dengan perundang-undang yang lebih tinggi dalam penerapannya, dikarenakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD sendiri tidak tegas mengaturnya. Sehingga undang-undang ini juga tidak sinkron dan sejalan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang secara tegas mengancam dengan hukuman pidana terhadap mobilisasi anak kampanye pemilu Legislatif.

<sup>39</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar) Op.cit.* h. 33. Dalam *Ibid.*

<sup>40</sup> Ruslan Acmad, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2011, h. 3-4

<sup>41</sup> Lihat Pasal 30 huruf e Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengawasan Kampanye Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD bahwa pengawas pemilu di setiap tingkatan melakukan pengawasan melekat terhadap pelaksanaan kampanye pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, penyebaran bahan Kampanye, dan pemasangan alat peraga peserta pemilu, dengan memastikan kepatuhan pelaksana kampanye dan/atau petugas kampanye pertemuan terbatas dan pertemuan tatap muka untuk tidak memobilisasi warga negara Indonesia yang belum memenuhi syarat sebagai pemilih

Pelarangan dan sanksi, baik pidana atau administrative tersebut seharusnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, hal ini dikarenakan melihat kepentingan terbaik bagi anak. Sebagaimana penjelasan dikutip dalam Rika Lestari, Jurnal dengan judul Tinjauan Yuridis Perlibatan Anak-anak dalam penyelenggaraan Pemilu yaitu: Anak tergolong kepada Warga Negara Indonesia yang belum memiliki hak memilih karena dianggap belum dewasa atau belum cakap melakukan tindakan hukum. Hingga abad terakhir, sebagian besar sistem hukum, anak dianggap tidak lebih dari harta kekayaan seorang ayah, dimana ia berhak melakukan apa saja yang dikehendaki terhadap anaknya tanpa campur tangan. Konsep hukum ini mulai berubah pada awal tahun 1800-an. Konsep ini digantikan dengan tanggung jawab hukum dan politik untuk menjamin perlindungan anak dalam pengasuhan dan perlindungan dari eksploitasi, kekerasan dan penelantaran. Tanggung jawab ini terus berlanjut hingga kini. Konsep ini memandang anak sebagai makhluk yang selalu tergantung dalam hal perlindungan. Konsep tersebut sekarang dipertegas dengan adanya pengukuhan bahwa anak-anak juga merupakan manusia, yang memiliki hak dan tanggung jawab sendiri.<sup>42</sup>

Jadi mobilisasi anak yang belum memenuhi syarat sebagai pemilih dalam kegiatan kampanye pemilu merupakan perampasan terhadap hak-hak anak. Hampir semua media, baik elektronik maupun cetak melaporkan atau memberitakan tentang mobilisasi anak dalam kampanye pemilu. Bahkan di beberapa daerah dilaporkan anak di bawah umur menjadi korban kecelakaan lalu lintas saat ikut dalam rombongan kampanye.

Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) mencatat sedikitnya terjadi 248 kasus pelibatan anak-anak dalam kegiatan kampanye terbuka partai politik peserta Pemilu 2014 selama masa kampanye, sejak 16 Maret lalu. Menurut Komisioner KPAI, Rita Pranawati, pelanggaran pelibatan anak selama masa kampanye terbuka juga dilakukan oleh seluruh parpol peserta Pemilu 2014. Rita merinci, dari 248 kasus pelibatan anak dalam kampanye, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) merupakan yang tercatat melakukan pelanggaran terbanyak dengan 33 kasus. Disusul secara berturut-turut, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dengan 31 kasus, Partai Golongan Karya (Golkar) 30 kasus, Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) 25 kasus, Partai Demokrat 24 kasus dan Partai Nasional Demokrat (Nasdem) 23 kasus. Kemudian Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 22 kasus, Partai

<sup>42</sup> Rika Lestari, *Tinjauan Yuridis Perlibatan Anak-anak dalam penyelenggaraan Pemilu*, Jurnal Konstitusi, Volume II, Nomor 1, Juni, 2009. h. 27

Amanat Nasional (PAN) 16 kasus, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 16 kasus, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) 11 kasus, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 10 kasus dan Partai Bulan Bintang (PBB) 7 kasus.

Laporan lain, dalam kampanye beberapa partai diselingi penampilan goyang erotis yang tentunya tak pantas ditonton anak-anak, dalam kampanye pemilu. Dalam hal ini KPAI juga menyoroti masih maraknya penyajian hiburan bersifat erotisme di panggung-panggung kampanye terbuka, yang bukan hanya berdampak negatif terhadap anak namun juga mencerminkan belum terwujudnya tujuan kampanye sebagai pendidikan politik.<sup>43</sup> Selain itu, pelibatan anak dalam kampanye pemilu seperti dalam masa kampanye terbuka misalnya, anak-anak ikut memakai atribut partai, seperti kaus, ikat kepala, atau membawa bendera partai.<sup>44</sup>

Berdasarkan mobilisasi anak dalam kampanye tersebut, dapat dilihat bahwa kesadaran hukum baik pelaksana dan peserta<sup>45</sup> kampanye terhadap hukum yang berlaku masih sangat kurang. Ditambah lagi sikap acuh penyelenggara pemilu<sup>46</sup> dalam hal penegakan hukum terhadap pelanggaran mobilisasi anak dalam kampanye tersebut, hal ini juga dikarenakan tidak didukung oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang sengaja telah menghilangkan perlindungan bagi anak yang belum memenuhi syarat sebagai pemilih dalam kegiatan kampanye Pemilu Legislatif.

Kesadaran<sup>47</sup> dan kepatuhan<sup>48</sup> adalah dua hal yang sangat penting demi terciptanya hukum yang teratur. Jika kesadaran dan kepatuhan terhadap hukum tidak ada maka, kejahatan atau pelanggaran terhadap hukum yang terbentuk. Oleh karena itu, dapat dilihat bahwa antara undang-undang/Substansi, Aparat

<sup>43</sup> <http://www.beritaempat.com/pemilu/catatan-lengkap-kpai-pelanggaran-parpol-selama-kampanye/>, diunduh tanggal 7 September 2015

<sup>44</sup> Kompas, *Panwas Catat Pelibatan Anak dalam Pemilu*, [www.kompas.com](http://www.kompas.com), diunduh tanggal 7 September 2015.

<sup>45</sup> Lihat Pasal 78 ayat (1), (2) dan (3) Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Kampanye Pemilu dilaksanakan oleh pelaksana kampanye. Kampanye Pemilu diikuti oleh peserta kampanye. Kampanye Pemilu didukung oleh petugas kampanye. Pasal 79 ayat (1), (2), (3) dan (4) Pelaksana Kampanye Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota terdiri atas pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, juru Kampanye Pemilu, orang seorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Pelaksana Kampanye Pemilu anggota DPD terdiri atas calon anggota DPD, orang seorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu anggota DPD. Peserta Kampanye Pemilu terdiri atas anggota masyarakat. Petugas Kampanye Pemilu terdiri atas seluruh petugas yang memfasilitasi pelaksanaan Kampanye Pemilu

<sup>46</sup> Lihat Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menegaskan Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis.

<sup>47</sup> Menurut Sutandjo Wignjosoebroto, kesadaran hukum adalah seluruh kompleks kesediaan warga masyarakat untuk berperilaku sesuai dengan keharusan yang ditetapkan oleh hukum. Kesadaran hukum akan memotivasi warga masyarakat untuk secara suka rela menyesuaikan segala perilakunya kepada ketentuan hukum perundang-undangan negara yang berlaku. Sutandjo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta : Penerbit HUMA, 2002, h. 379-384.

<sup>48</sup> Menurut Soerjono Soekanto masalah kepatuhan terhadap hukum merupakan unsur lain dari persoalan yang lebih luas yaitu kesadaran hukum. Selain itu kesadaran hukum menyangkut pula masalah pengetahuan, pengakuan dan penghargaan terhadap hukum. Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, h. 45.

Penegak hukum dan budaya hukum masyarakat<sup>49</sup> harus menjadi satu kesatuan dan berhubungan satu sama lainnya. Hal ini dapat dijelaskan bahwa arus adanya peraturan perundang-undangan sebagai aturan. Aparat penegak hukum berdasarkan amanat aturan berlaku, harus menegakkan hukum terhadap mereka yang melanggarnya. Sedangkan masyarakat harus mempunyai kesadaran dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku.

## KESIMPULAN

Faktor yang menyebabkan mobilisasi anak dalam kampanye Legislatif adalah seluruh anggota keluarga ikut kampanye sehingga tidak ada yang menjaga anak-anak di rumah, salah satu cara orang tua menghadirkan hiburan bagi anaknya, orang tua ingin anaknya akrab dengan dunia politik/ pemberian pendidikan politik sejak dini, tidak ada tindakan tegas untuk melarang dari pihak penyelenggara pemilu dan KPAI dan lain-lain.

Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam pemberlakuannya telah bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi sehingga bertentangan dengan asas *Lex superiori derogat legi inferiori*. Dikarenakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tidak tegas melarangnya dan tidak sinkron atau sejalan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dalam melarang mobilisasi anak yang belum memenuhi syarat sebagai pemilih dalam kampanye pemilu Legislatif.

Penulis menyarankan bahwa Peserta dan Pelaksana Kampanye Pemilu Legislatif agar tidak memobilisasi anak yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih. Karena hal tersebut telah merampas hak anak tumbuh kembang secara wajar dan sangat membahayakan keselamatan anak.

<sup>49</sup> Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa sebagai suatu sistem hukum dari sistem kemasyarakatan, maka hukum mencakup tiga komponen yaitu: *Legal substance* (substansi hukum) : merupakan aturan-aturan, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada didalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan aturan baru yang mereka susun. *Legal Structure* (struktur hukum); merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan instansi-instansi penegak hukum. Di Indonesia yang merupakan struktur dari sistem hukum antara lain ; institusi atau penegak hukum seperti advokad, polisi, jaksa dan hakim. *Legal culture* (budaya hukum); merupakan suasana pikiran sistem dan kekuatan social yang menentukan bagaimana hukum itu di gunakan, di hindari atau di salah gunakan oleh masyarakat. Ahmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Sosialnya*, Ciawi-Bogor: Ghalia Indonesia, 2005, h. 32.

Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD harus direvisi kembali dan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. DPR dan Presiden sebagai pembentuk dan pengesah Undang-Undang, untuk merubah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dengan mengatur tentang larangan mobilisasi Warga Negara Indonesia yang belum memenuhi syarat sebagai Pemilih disertai sanksi yang tegas, agar sinkron atau sejalan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum*, PT. Toko Gunung Agung Jakarta.
- , 2005, *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Sosialnya*, Ciawi-Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ahmad Rifai, 2011, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Cet. II, Sinar Grafika, Jakarta.
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi ke-1 Cet IV, Jakarta: Raja Grafindo Persada,
- Anthony Oberschall, 1978, *Theory Of Social Conflict*, Annual Review of Sociology.
- Budi Setiyono dan RTS Masli, *Iklan dan Politik: Menjaring Suara Dalam Pemilihan Umum*, Jakarta : AdGoal Com, 2008.
- Indah Nuraini, *Kamus Bahasa Indonesia*, Ciawi-Bagor : CV. Duta Grafika, 2010, h.652.
- Jimly Assiddiqie & M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* Konstitusi Press, Jakarta.
- Kelsen, Hans, 2008, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung.
- Lili Rasjidi, 1995 *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya bakti, Bandung.

- M. Hadi Subhan, 2006, *Prinsip Hukum Kepailitan di Indonesia*, Disertasi, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 2008, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- Marthinus Johannes Sapteno, 2007, *Perumusan Asas-asas Substansial dan Fungsinya dalam Pembentukan Undang-Undang*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.
- Mohammad Koesnoe, 2010, *Dasar dan Metode Ilmu Hukum Positif*, Cet. I, Surabaya: Airlangga University Press.
- Ruslan Acmad, 2011. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta.
- Satjipto Rahardjo, , 2006, *Ilmu Hukum*, Cet. VI, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sudikno Mertokusumo, 1986, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cet. I,, Liberty, Yogyakarta.
- , 1996, *Penemuan Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta.
- Sutandjo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta : Penerbit HUMA.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2011, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum (Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman)*, Cet. IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Waluyadi, 2009, *Hukum Perlindungan Anak*, Bandung : Mandar Maju,
- Yohanes Sogar Simamora, 2005, *Prinsip Hukum Kontrak dalam Pengadaan Barang dan Jasa*

## Jurnal

- Ari purwadi, 2013, *Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Antara Pusat Dan Daerah Pendahuluan Era Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum, Universitas Wijaya Kusuma Surabaya., *Perspektif*, Volume xviii, No. 2, edisi mei
- Herlina Astri, 2014, *Anak Dalam Kampanye Partai Politik*, Pusat Pengkajian, Pengelolaan Data dan Informasi (P3DI), Jakarta, Vol. VI, No. 08/II/P3DI/April.
- Rika Lestari, 2009, *Tinjauan Yuridis Perlibatan Anak-anak dalam penyelenggaraan Pemilu*, *Jurnal Konstitusi*, Volume II, Nomor 1, Juni.

## Internet

- <http://demokrasiindonesia.com/2014/03/23/anak-indonesia-korban-fisik-dan-komoditas-pemilu/>, diunduh tanggal 28 Desember 2015
- <http://www.beritaempat.com/pemilu/catatan-lengkap-kpai-pelanggaran-parpol-selama-kampanye/>, diunduh tanggal 7 September 2015
- Davit Setyawan, *Pentingkah Pelibatan Anak Dalam Politik Praktis* <http://www.kpai.go.id/artikel/pentingkah-pelibatan-anak-dalam-politik-praktis/> diunduh tanggal 28 Desember 2015
- Prameswara Radio-Net, *Anak-Anak Dan Kampanye*, <http://www.pramesnet.com/new/home-2/item/1945-anak-anak-dan-kampanye.html>, diunduh tanggal 28 Desember 2015.
- Kompas, *Panwas Catat Pelibatan Anak dalam Pemilu*, [www.kompas.com](http://www.kompas.com), diunduh tanggal 7 September 2015.