

JENTERA

JURNAL HUKUM

Volume 1 No.1, Juni 2017

**HAK SIPIL DAN POLITIK MASYARAKAT
MORO-MORO DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Achmad Fikri Rasyidi

**DINAMIKA POLITIK LEGISLASI DALAM KONTEKS
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015
TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA
MENJADI UNDANG-UNDANG**

Achmadudin Rajab

**CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN UMUM
KEPALA DAERAH DAN KONSEP DEMOKRASI:
ANALISA TERHADAP PEMILIHAN
KEPALA DAERAH KABUPATEN BLITAR 2015**

Wafia Silvi Dhesinta

**PENYELESAIAN GUGATAN SEDERHANA
SEBAGAI PELAKSANAAN ASAS PERADILAN
SEDERHANA, CEPAT, DAN BERBIAYA RINGAN**

Giri Ahmad Taufik, dkk

**DINAMIKA DAN GAGASAN MENCEGAH
EKSPLOITASI ANAK DALAM
PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

Laurensius Arliman S.

ULAS TEKS: *What The Best College Teacher Do*

Inayah Assegaf



JENTERA

JURNAL HUKUM

Volume 1 No.1, Juni 2017

EDITORIAL TEAM

EDITOR-IN-CHIEF

Bivitri Susanti

REVIEWERS

Yunus Husein

Arief T. Surowidjojo

Ahmad Fikri Assegaf

Chandra M. Hamzah

SECTION EDITORS

Fritz Siregar

Erni Setyowati

Rival Ahmad

Aria Suyudi

COPY EDITORS

Anugerah Rizki Akbari

MANAGING EDITOR

Farli Elnumeri

LAYOUT EDITOR

Muhammad Asmuni

Ardi Yunanto

PROOFREADER

Amalia Puri Handayani

ADMINISTRATOR/IT SUPPORT

Triawan Mardiasa

ALAMAT REDAKSI

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera
Puri Imperium Office Plaza Unit UG 11 – 16,
Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6 Jakarta Selatan 12980
Telp. (021) 83701809 Faks. (021) 83701810
E-mail: jurnal@jentera.ac.id
<http://jurnal.jentera.ac.id>

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	ii
HAK SIPIL DAN POLITIK MASYARAKAT MORO-MORO DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH Achmad Fikri Rasyidi	1
DINAMIKA POLITIK LEGISLASI DALAM KONTEKS UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG- UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA MENJADI UNDANG-UNDANG Achmadudin Rajab	16
CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DAN KONSEP DEMOKRASI: ANALISA TERHADAP PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN BLITAR 2015 Wafia Silvi Dhesinta	32
PENYELESAIAN GUGATAN SEDERHANA SEBAGAI PELAKSANAAN ASAS PERADILAN SEDERHANA, CEPAT, DAN BERBIAYA RINGAN Giri Ahmad Taufik, dkk	46
DINAMIKA DAN GAGASAN MENCEGAH EKSPLOITASI ANAK DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH Laurensius Arliman S	59
ULAS TEKS: <i>What The Best College Teacher Do</i> Inayah Assegaf	78

PENGANTAR REDAKSI

Salam Redaksi,

Pada tahun 2017 ini Indonesia akan menempuh satu titik baru dalam sejarah yang disebut dengan pemilihan langsung kepala daerah yang dilakukan secara serentak. Berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum pada tanggal 15 Februari 2017 terdapat tujuh provinsi, tujuh puluh-enam kabupaten dan delapan-belas kota yang akan mengadakan pemilihan daerah langsung. Total terdapat 101 daerah yang akan mengadakan pilkada dan tujuh diantaranya adalah provinsi DKI Jakarta, Aceh, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat, Bangka Belitung dan Papua Barat.

Edisi Jurnal Jentera kali ini bertemakan pemilihan kepala daerah langsung. Tulisan pembuka edisi ini oleh Achmad Fikri Rasyidi dari kantor Kementerian Hukum dan HAM membahas mengenai hak-hak politik warga Moro-Moro atau yang lebih populer dengan nama Mesuji di Lampung yang terabaikan dalam pemilu. Dalam tulisannya, Achmad Fikri Rasyidi membahas bahwa terabaikannya hak-hak politik warga Moro erat kaitannya dengan konflik agraria yang membelit warga dan meruncing sejak tahun 2006. Penulis mengharapkan agar *disenfranchisement* atau penyangkalan hak-hak sipil yang berujung pada tiadanya keikutsertaan warga Moro-Moro merupakan salah satu aspek gelap dari penyelenggaraan Pemilu yang diharapkan bisa tuntas pasca pilpres 2014.

Berikutnya adalah tulisan perancang undang-undang di Badan Keahlian DPR-RI, Achmadudin Rajab tentang dinamika politik dalam perjalanan undang-undang yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah. Menurut Rajab, dalam pasal 18 UUD 1945 sendiri pencantuman “dipilih secara demokratis” membuka ruang tafsir yang amat luas. Dinamika undang-undang yang mengatur pemilihan kepala daerah dari UU No.12/2014 tentang Pilkada lanjut ke Perppu No.1/2014 yang kemudian menjadi UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perppu Pengganti UU No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pun tidaklah mulus adanya. Undang-Undang No 1/2015 ini telah diuji materi hingga duapuluh lima kali dan tujuh dari pengujian tersebut dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Meski uji materi bukanlah satu-satunya pertanda minimnya perencanaan dan konsep yang matang dari sebuah undang-undang, namun beratnya muatan politis akan mengundang perhatian serta kepentingan banyak pihak untuk berinisiatif melakukan pengujian undang-undang.

Apabila dua tulisan sebelumnya banyak membahas mengenai dinamika regulasi dan dampaknya maka mahasiswa pascasarjana dari Universitas Hukum Gadjah Mada bernama Wafia Silvi membahas mengenai calon tunggal dalam pilkada sebagaimana terjadi di Blitar. Menurut penulis, situasi sebagaimana terjadi Blitar dengan calon tunggal tersebut merupakan buah kegagalan parpol mengangkat usungan mereka. Peran KPUD untuk menyosialisasikan pilkada juga menjadi faktor menurut Wafia Silvi. Minimnya warga yang mencoblos juga dipertimbangkan oleh penulis. Seharusnya KPUD berupaya lebih untuk mendorong partisipasi warga karena meskipun hanya ada calon tunggal, esensi demokrasi sesungguhnya adalah partisipasi.

Satu aspek yang sering terabaikan dalam riuh rendahnya pemilu adalah keikutsertaan anak-anak, terutama dalam masa kampanye. Tulisan Laurensius Arliman, kandidat doktor dari Fakultas Hukum Universitas Andalas menyebutkan bahwa terdapat limabelas pelanggaran pemilu yang berhubungan dengan hak anak. Menurut Laurensius, penting bagi KPU untuk menekankan perlindungan anak selain dalam masa kampanye, seperti pendidikan perlindungan hak anak bagi parpol dan sekolah-sekolah.

Setelah membahas pemilihan kepala daerah langsung, Jurnal Jentera akan mengajak pembaca untuk menengok inisiatif tata cara penyelesaian gugatan sederhana (*small claims court*) dari Mahkamah Agung (MA) yang ditulis oleh tim dari PSHK dan LeIP (Lembaga Advokasi untuk Independensi Pengadilan). Tata cara penyelesaian gugatan sederhana ini bertujuan untuk menyelesaikan perkara perdata di pengadilan dengan obyek sengketa bernilai kecil. Terakhir adalah ulasan buku oleh Inayah Assegaf, staf pengajar Sekolah Tinggi Hukum Jentera berjudul "What The Best College Teacher Can Do" karya Ken Bain. Meski buku ini diterbitkan pada tahun 2004, menurut Inayah Assegaf, tetap layak menjadi rujukan karena bertolak dari pemahaman bahwa peran pengajar seharusnya adalah mendorong perkembangan kemampuan siswa. Peran pengajar bukanlah sekedar memisahkan serta meneguhkan mana siswa yang cerdas dan mana yang masih membutuhkan bimbingan lebih lanjut. Sebagai tambahan informasi, buku karya Ken Bain ini menjadi bahan acuan dan rujukan metode pengajaran di Sekolah Tinggi Hukum Jentera.

Sebelum menutup kata pengantar ini, kami bermaksud memberitahukan pembaca sekalian bahwa mulai edisi berikutnya Jurnal Jentera akan berada di bawah manajemen Sekolah Tinggi Hukum Jentera. Sejak terbitnya hingga edisi yang dipegang oleh pembaca ini, redaktur dan manajemen Jurnal Jentera berada di bawah Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). Mengingat beratnya tantangan ke depan dan tanggung jawab Jurnal Jentera untuk maju sebagai jurnal ilmiah, maka manajemen Jurnal Jentera kini beralih di bawah Sekolah Tinggi Hukum Jentera.

Selamat membaca dan sampai berjumpa di Jurnal Jentera edisi berikut di bawah manajemen baru!

HAK SIPIL DAN POLITIK MASYARAKAT MORO-MORO DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Achmad Fikri Rasyidi

Peneliti Penelitian dan Pengembangan,
Kementerian Hukum dan HAM RI

E-mail: Achmad.fikri92@gmail.com

Abstrak

Masyarakat Moro-Moro merupakan penduduk yang menempati kawasan register 45 Mesuji, Lampung. Kawasan yang mereka tempati merupakan kawasan hutan yang dimiliki oleh PT Sylva Inhutani Lampung (PT. SIL). Negara menganggap masyarakat Moro-Moro sebagai penduduk ilegal karena berdiam diatas tanah milik pihak lain. Akibatnya, masyarakat Moro-Moro tidak hidup sebagai manusia seutuhnya akibat pengabaian hak asasi manusia, tidak terkecuali hak politik. Berbagai penelitian sudah dilakukan terhadap permasalahan hak asasi manusia masyarakat Moro-Moro. Penulisan ini didasarkan pada data-data yang diperoleh dari literatur hasil penelitian tentang masyarakat Moro-Moro yang sudah pernah dilakukan sebelumnya. Perbedaannya adalah, penulisan ini berfokus pada urgensi resolusi konflik agraria yang berdimensi pelanggaran hak asasi manusia secara laten dan factual terhadap jaminan hak sipil dan politik. Hasil penulisan ini dapat dijadikan sebagai referensi pemerintah Indonesia untuk menyikapi fenomena pengabaian hak politik masyarakat dalam pemilihan kepala daerah agar tidak terjadi di wilayah lain. Bahwa ternyata pemerintah pernah lalai dalam pemenuhan hak politik warga negaranya terlepas dari segala alasan yang menjadi latar belakang. Dan dengan kesadaran penuh sejatinya pemenuhan hak politik akan memperbaiki kehidupan kemanusiaan masyarakat di masa depan.

Kata Kunci: hak sipil dan politik; pemilihan kepala daerah; konflik agraria.

A. Deskripsi Masalah

Hak sipil dan politik merupakan esensi Negara demokrasi. Hak sipil dan politik juga menjadi indikator lengkap demokrasi politik, mencakup partisipasi dan kompetisi.¹ Berdasarkan data Indikator Demokrasi Indonesia (IDI, 2013:27) hak-hak politik merupakan aspek yang memiliki nilai pengukuran yang terendah sejak tahun 2009. Dari skala 0-100, capaian indeks hak politik (hak memilih dan dipilih, dan partisipasi politik) di tahun 2009 ada di angka 54,60 dengan kecenderungan terus menurun sampai tahun 2013.² Data ini berbicara mengenai kualitas aspek hak-hak politik di Indonesia yang masih tergolong buruk. Salah satu gambarannya dapat dilihat pada kasus pengabaian hak-hak politik masyarakat Moro-Moro yang terjadi antara tahun 2004 sampai tahun 2014.

Hak politik diatur dalam Pasal 25 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Poitik (ICCPR).³ Sebagai Negara hukum dan Negara yang menjunjung tinggi penghormatan hak-hak asasi manusia, Indonesia tidak boleh mengabaikan hak-hak asasi warga negaranya. Namun pada kenyataannya, Indonesia pernah bersikap “tidak pantas” kepada masyarakat Moro-Moro terkait penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak politik masyarakat Moro-Moro.⁴

Pengabaian hak politik masyarakat Moro-Moro bermula dari konflik agraria yang terjadi di kawasan tempat tinggal mereka. Masyarakat Moro-Moro tinggal diatas tanah dengan alas hak milik PT. Sylva Inhutani Lampung (PT.SIL). Kondisi demikian lazim terjadi di kawasan hutan industri yang melibatkan elemen masyarakat, investor, dan pemerintah. Umumnya, variasi konflik agraria adalah klaim status kepemilikan tanah atau akses pengelolaan hutan (Wahab, 2013:219). Konflik agraria yang terjadi di kawasan register 45 Mesuji adalah sengketa penguasaan lahan dan pengelolaan hutan segitiga: antara masyarakat Moro-Moro, investor, dan pemerintah.

Kehidupan masyarakat Moro-Moro di atas tanah kawasan Hutan Tanaman Industri (HTI) dimulai di tahun 1996. Tanah yang terlantar⁵ lantas digarap oleh masyarakat Moro-

1 Lihat Pasal 21 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM).

2 Di tahun 2013, Indikator Demokrasi Indonesia (IDI) mencatat indeks aspek-aspek jaminan hak politik di Indonesia sebesar 46,25 dengan skala 0-100.

3 Pasal 25 Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik yang diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 menyebutkan *setiap warga Negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk: (a) ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; (b) memilih dan dipilih pada pemilihan umum yang berkala dan murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih; (c) memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.*

4 Masyarakat Moro-Moro adalah mereka yang berasal dari berbagai wilayah di Provinsi Lampung yang melakukan eksodus ke dalam kawasan Hutan Register 45, Mesuji, Provinsi Lampung akibat krisis ekonomi dan reformasi. Eksodus ini terjadi di tahun 1996 dan membesar jumlahnya pada periode 1997-2000. (Wahab, 2013:219)

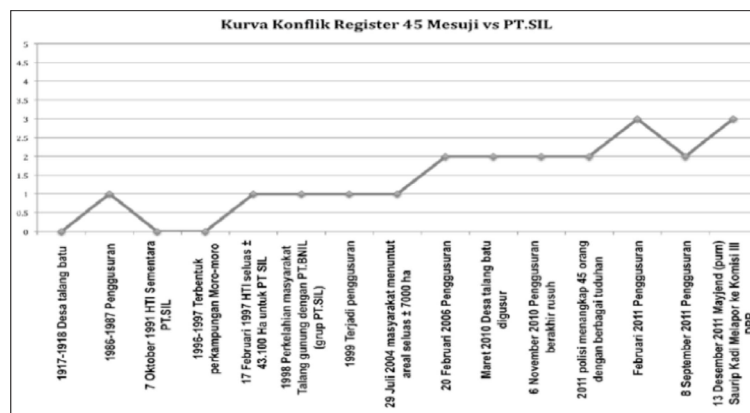
5 Terlantarnya tanah di kawasan Register 45 yang dikelola PT. Sylva Inhutani Lampung berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 93/Kpts-II/1997 terjadi akibat krisis ekonomi yang mendera perekonomian Indonesia di akhir tahun 1990. Pada masa itu banyak perusahaan yang goyah bisnisnya, termasuk PT Sylva Inhutani Lampung. Pengabaian ini diperkuat dengan terbitnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 9983/Kpts-II/2002 yang isinya menyatakan (1) PT SIL dinilai tidak layak dalam melaksanakan kegiatan HTI baik dari segi teknis maupun financial; (2) PT SIL tidak pernah menyerahkan

Moro sebagai lahan untuk hidup dan berpenghidupan. Inilah awal mula muncul persoalan administrasi kependudukan masyarakat Moro-Moro. Akibat tinggal di kawasan hutan Register 45 yang dikelola oleh PT. SIL, masyarakat Moro-Moro dicap sebagai “perambah” dan “masyarakat illegal”. Cap atau label tersebut muncul dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 322/Menhut-II/2004 tentang Pencabutan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 9983/Kpts-II/2002 dan Pemberlakuan Kembali Surat Keputusan No. 93/Kpts-II/1997 (Wahab, 2013:220).

Masalah mulai meruncing pada tahun 2006. Waktu itu terjadi klaim lahan yang dilatarbelakangi oleh penjualan tanah ilegal oleh penduduk lokal kepada para pemukim migran yang direkrut oleh para pialang dan politikus, mengambil ketidakjelasan sertifikat lahan demi keuntungan ekonomi dan politik (Laporan Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF), 2012:19-27, 29-31). Di tahun ini pula terjadi pengusiran oleh pihak pemerintah daerah dan perusahaan terhadap masyarakat Moro-Moro yang menempati kawasan hutan Register 45.

Pemerintah daerah dan pihak perusahaan beberapa kali melakukan tindakan represif bermuatan kekerasan untuk sterilisasi kawasan hutan Register 45 dari masyarakat Moro-Moro. Amunisi yang dikerahkan adalah aparat keamanan dan juga Pam Swakarsa.⁶ Ada kolaborasi antara aparat keamanan (dalam hal ini kepolisian) dan Pam Swakarsa untuk menumpas warga. Apabila kedua unsur ini tidak mampu meredam perlawanan warga, barulah TNI turun tangan menghadapi warga (ELSAM, 2012:17).

Satu yang paling mengemuka adalah dokumentasi video pada tanggal 6 November 2010 menampilkan warga yang mati dengan memegang parang di tangannya. Warga tersebut mati akibat dibunuh polisi yang disuap oleh perusahaan dengan makanan dan kebutuhan lain (Laporan Tim Gabungan Pencari Fakta Kasus Mesuji, 2012:43). Hasil pengusutan lebih lanjut TGPF menunjukkan bahwa parang yang dipegang jasad warga tersebut diletakkan oleh petugas pengamanan saat operasi pengusiran dilakukan. Jika digambarkan dalam bentuk *time series* (serial waktu), konflik yang terjadi di kawasan hutan Register 45 adalah sebagai berikut (Laporan Tim Gabungan Pencari Fakta Kasus Mesuji, 2012):



Rencana Kerja Tahunan dan Rencana Kerja Lima Tahunan sejak tahun 1999 (Wahab, 2013:219).

- 6 Pam Swakarsa adalah singkatan dari Pasukan Pengamanan Masyarakat Swakarsa, merupakan kelompok masyarakat sipil yang dipersenjatai senjata tajam yang dibentuk oleh TNI. Kelompok ini terkenal aktif dalam membendung aksi demonstrasi mahasiswa pada krisis 1998.

Berdasarkan laporan TGPF dugaan pelanggaran Hak Asasi Manusia kasus Mesuji yang diketuai Denny Indrayana, latar belakang konflik agraria di kawasan register 45 adalah: (1) kebijakan pemerintah yang berubah-ubah; (2) tidak ada koordinasi yang baik antar pihak terkait; (3) minimnya pengawasan pemerintah; (4) investor yang mengingkari perjanjian; (5) penyalahgunaan izin; (6) masyarakat yang tersingkir dan menjadi agresif; dan (7) beroperasinya spekulasi tanah.⁷

Selain dimensi kekerasan, konflik agraria tersebut berdampak pada hak-hak konstitusional masyarakat Moro-Moro.⁸ Tanggung jawab Negara menjamin dan memenuhi hak sipil dan politik, maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya praktis tidak bisa dinikmati. Mulai dari tidak diakui sebagai penduduk (tidak dibuatkan Kartu Tanda Penduduk (KTP)) hingga tidak dilibatkan pada pemilihan umum diantara tahun 2004 sampai 2014.⁹ Ketidadaan pengakuan hak sipil tersebut mengakibatkan masyarakat Moro-Moro tidak dapat mengakses hak-hak asasi lainnya yang disediakan pemerintah, Misalnya, akta kelahiran, kartu keluarga, apalagi sertifikat kepemilikan atas tanah. Tidak cukup sampai disitu, hak-hak warga Negara seperti akses layanan kesehatan, pendidikan, perumahan layak, hak atas pekerjaan dan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya lainnya merupakan suatu kemustahilan untuk dapat dinikmati. Pengabaian hak asasi manusia terhadap masyarakat Moro-Moro dapat dilihat pada tabel berikut (Wahab, 2013:220):

Hak sipil dan politik merupakan sebuah perangkat yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Pemenuhan hak sipil merupakan syarat diakuinya hak politik dalam konteks pemilihan umum.¹⁰ Khusus untuk hak politik, Robert Dahl (1971) memberikan indikator yang matang untuk mengukur eksistensi hak politik, yaitu (1) hak untuk memberikan suara; (2) hak untuk memperebutkan jabatan publik; (3) hak berkompetisi dalam memperebutkan suara; (4) pemilihan yang bebas dan adil; dan (5) pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan suara atau pilihan publik. Maka berdasarkan konstitusi Indonesia dan indikator hak politik yang digariskan Robert Dahl, kondisi masyarakat Moro-Moro tidak memungkinkan untuk menggunakan hak politiknya dalam pemilihan kepala daerah, karena pemerintah tidak mengakui hak sipil mereka.

7 Terminologi spekulasi tanah diartikan sebagai pemborong tanah dengan harga minim untuk kemudian dijual dengan harga berlipat. Perkembangan yang terjadi, terminologi ini kerap kali disamakan dengan istilah "pengembang properti".

8 Konflik agraria yang melibatkan masyarakat Moro-Moro selain berdimensi kekerasan, juga (dan lebih parah lagi) berdimensi hak asasi manusia, yaitu menciderai hak konstitusional masyarakat Moro-Moro yang akan dibahas lebih lanjut dalam tulisan ini.

9 Di tahun 2004, masyarakat Moro-Moro dilibatkan dalam pemilihan umum. Anehnya pelibatan ini dilakukan tanpa dokumen kependudukan yang sah. Pemilihan umum ini kemudian menjadi yang pertama dan terakhir bagi masyarakat Moro-Moro, sebelum akhirnya mereka kembali dilibatkan dalam pemilihan umum tahun 2014.

10 Hak sipil dan politik menurut Undang-Undang Dasar 1945 terdiri dari: (1) hak untuk hidup; (2) hak atas pengakuan, jaminan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum; (3) hak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan; (4) hak atas status kewarganegaraan dan hak untuk berpindah; (5) hak atas kebebasan beragama; dan seterusnya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945.

No.	Kategori Hak yang Diabaikan	Kategori <i>Legal Right</i> (Hak Hukum)	Keterangan
1.	Hak untuk tidak mendapatkan perlakuan diskriminatif sebagaimana diatur dalam Pasal 28 D ayat (1) dan (4), Pasal 28 H ayat (2) UUD 1945.	Hak atas dokumen kependudukan seperti diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2006.	Implikasinya, ribuan orang selama belasan tahun tidak lagi memiliki Kartu Tanda Penduduk dan berbagai dokumen kependudukan lainnya, seperti kartu keluarga, akta kelahiran, dsb.
2.	Hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama dihadapan hukum dan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1), 28 D ayat (1) dan (3), Pasal 28 I ayat (1) dan (2) UUD 1945.	Hak untuk ikut memilih dan dipilih.	Selama 7 kali pemilihan umum dari berbagai level mereka tidak dapat ikut serta karena tidak terdaftar sebagai pemilih akibat persoalan administrasi kependudukan.
3.	Hak atas kesehatan sebagaimana diatur dalam Pasal 28 B ayat (2), Pasal 34 ayat (3) UUD 1945.	Hak atas layanan kesehatan dasar seperti diatur dalam Undang-Undang Kesehatan dan Undang-Undang Perlindungan Anak.	Ratusan anak selama belasan tahun tidak mendapatkan layanan kesehatan dasar, seperti posyandu, imunisasi, dsb.
4.	Hak atas pendidikan sebagaimana yang diatur Pasal 31 ayat (1) dan (2) UUD 1945	Hak atas pendidikan dasar seperti diatur dalam UU Pendidikan Nasional dan UU Perlindungan Anak.	Ratusan anak tidak mendapatkan layanan pendidikan dasar yang memadai.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan deskripsi permasalahan yang dijabarkan diatas, tulisan ini mengangkat dua permasalahan. *Pertama*, bagaimana korelasi antara konflik agraria dengan pemenuhan hak sipil dan politik masyarakat Moro-Moro?. *Kedua*, bagaimana peran pemerintah dalam memberikan jaminan hak politik secara konstitusional dan institusional dalam kasus masyarakat Moro-Moro untuk menciptakan pemilihan umum partisipatif?

C. Pembahasan

Deskripsi permasalahan di atas memberikan gambaran tentang pengabaian hak asasi manusia yang dialami masyarakat Moro-Moro. Mulai dari pengabaian hak sipil dan politik hingga pengabaian hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya.¹¹ Kesemuanya digambarkan sebagai akibat dari konflik agraria struktural dan berkepanjangan yang dialami masyarakat Moro-Moro. Lantas, konflik agraria yang terjadi seakan-akan menjadi justifikasi untuk

11 Bentuk pengabaian hak-hak sipil dan politik yang dialami masyarakat Moro-Moro adalah tidak ada fasilitasi dari Negara/pemerintah untuk mengakses Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang berdampak pada kesulitan masyarakat Moro-Moro untuk memperoleh dokumen administrasi kependudukan lainnya, seperti akta kelahiran, kartu keluarga, sertifikat hak milik, dan lain sebagainya. Hal ini kemudian berdampak pula pada hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yaitu minimnya pemenuhan hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas perumahan yang layak, dan lain sebagainya.

mengabaikan hak-hak asasi manusia masyarakat Moro-Moro, tidak terkecuali hak politik. Sebagaimana yang sudah disinggung sebelumnya, masyarakat Moro-Moro sejak tahun 2004 sampai tahun 2014 tidak pernah dilibatkan dalam pemilihan umum, baik di tingkat daerah maupun nasional. Terakhir pada tahun 2011, terdapat 2173 Masyarakat Moro-Moro yang tidak bisa menggunakan hak politiknya akibat tidak terdaftar sebagai warga Mesuji dalam pencatatan sipil (<http://lampung.antarane.ws.com/berita/259967/warga-moro-morotidak-ikut-pilkada-mesuji>, diakses pada 23 Desember 2015).

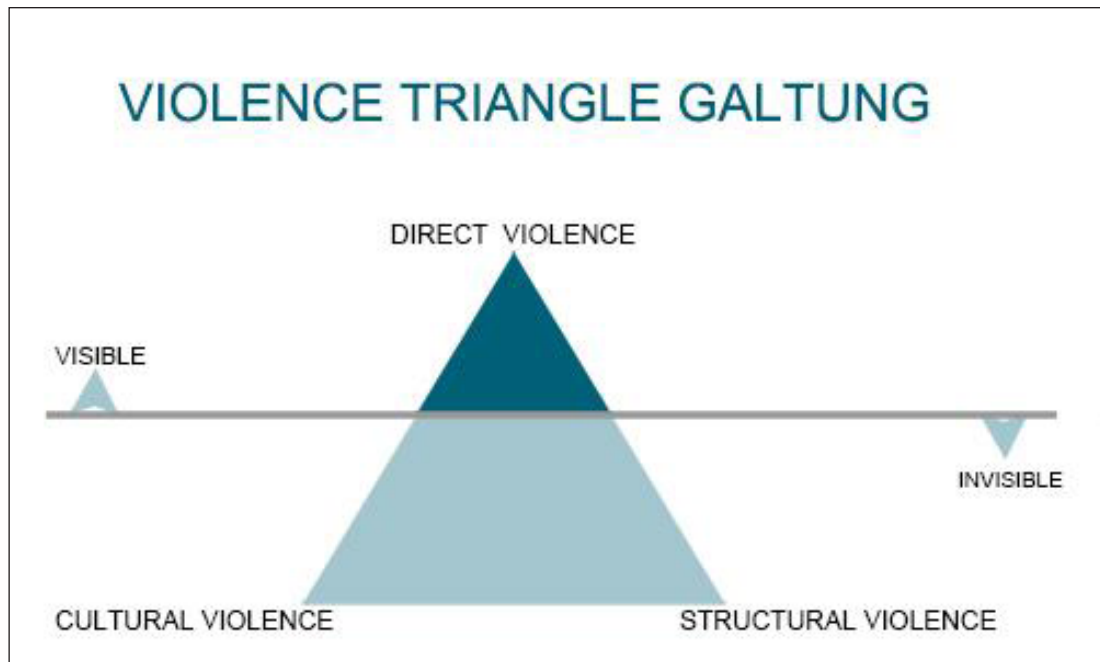
Perbuatan tidak melibatkan masyarakat Moro-Moro dalam pemilihan umum merupakan pelanggaran prinsip-prinsip hak politik yang dianut oleh DUHAM dan ICCPR. Terlepas dari semua alasan yang menjadi latar belakang, pada titik ini Negara dapat dikatakan melakukan pelanggaran hak asasi manusia. Hal ini terjadi karena Negara melanggar ketentuan hak politik yang digariskan di dalam DUHAM dan ICCPR. Terlebih lagi perangkat hukum hak asasi manusia yang disebutkan terakhir sudah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik. Dengan demikian Indonesia memiliki konsekuensi yuridis untuk melakukan penyesuaian peraturan perundang-undangan nasional dengan menggunakan kerangka ICCPR dan melahirkan kebijakan-kebijakan berbasis semangat yang dikandung ICCPR.

Secara kasat mata, konflik agraria selalu menyajikan dimensi kekerasan di permukaan, tetapi lebih jauh dari itu konflik agraria berdampak pula pada hak sipil dan politik dan hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat Moro-Moro (faktual). Bukan tidak mungkin terdapat potensi-potensi pelanggaran hak asasi manusia yang tidak tampak (laten) akibat konflik agraria yang terjadi.

Salah satu produk hukum termegah yang diproduksi Indonesia pasca kemerdekaan adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang tersebut merupakan turunan dari amanat Pasal 33 UUD 1945. Semangat Pasal 33 UUD 1945 adalah untuk memberikan kekuasaan seluas-luasnya bagi rakyat terhadap sumber daya alam yang secara kodrati dimiliki oleh Indonesia. Undang-Undang Pokok Agraria lahir sebagai bentuk pengembalian kekuasaan atas sumber daya alam kepada warga Negara Indonesia setelah sebelumnya hidup dibawah keharibaan kolonialisme (yang mendasarkan pengaturan agraria pada *agrarisches wet* sebagai perbaikan dari sistem *cultuur stelsel*/sistem tanam paksa).

Seiring perkembangannya, UUPA mengalami "pengingkaran" dari peraturan perundang-undangan sektoral yang terbit setelahnya. Misalnya, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, dan lain sebagainya. Adanya inkonsistensi antar peraturan perundang-undangan terkait agraria menyebabkan konflik agraria terjadi secara struktural.¹²

¹² Konflik agraria struktural didefinisikan sebagai pertentangan klaim berkepanjangan mengenai siapa yang berhak terhadap akses atas tanah, sumberdaya alam, dan wilayah antara satu kelompok pedesaan dengan



Konflik agraria dapat dipetakan dari berbagai perspektif. Secara sosiologis, permasalahan yang kerap kali menjadi dalang konflik agraria adalah persoalan historis, aspek ekonomi, serta aspek politik di tingkat nasional dan regional (Balitbang HAM Kemenkumham RI, 2015: 51). Secara yuridis, tumpang tindih regulasi yang ada dari tingkat nasional sampai regional menyebabkan hukum seolah inferior untuk mengatasi konflik sosial yang terjadi di ranah agraria. Kedua aspek ini merupakan bagian lingkaran setan konflik agraria yang terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Lingkaran setan tersebut terbentuk akibat penyelesaian konflik agraria tidak pernah menyentuh akar permasalahan. Sehingga walaupun berhasil diredam pada satu kesempatan, potensi konflik sewaktu-waktu dapat muncul karena ia berasal dari kegiatan terpola/terstruktur.

Masyarakat Moro-Moro mendiami kawasan hutan Register 45 karena lahan tersebut tidak dimanfaatkan oleh pihak manapun. PT SIL selaku pemegang hak pengelolaan hutan register 45 dinyatakan oleh Keputusan Menteri Kehutanan No. 9983/Kpts-II/2002 tidak memiliki izin mengelola kawasan hutan Register 45. Tampak bahwa masyarakat Moro-Moro sudah menempati tanah yang “tidak bertuan” ketika mereka memasuki kawasan hutan Register 45. Akibatnya, masyarakat Moro-Moro yang bertempat tinggal di kawasan hutan tidak dianggap sebagai penduduk karena label masyarakat Moro-Moro sebagai perambah dan penduduk ilegal. (<http://lampung.tribunnews.com/2012/07/01/kesombongan-pemerintah-kepada-rakyat>, diakses pada 17 Desember 2015).¹³ Pemerintah bersikukuh

badan penguasa dan/atau pengelola tanah yang bergerak di bidang produksi, ekstraksi, dan konservasi; dan pihak-pihak yang bertentangan tersebut berupaya dan bertindak secara langsung maupun tidak menghilangkan klaim pihak lain (Rachman, 2013:1).

¹³ Pada tahun 2011, status masyarakat Moro-Moro sebagai penduduk ilegal dan perambah dilegitimasi melalui Surat Gubernur Lampung tanggal 31 Maret 2011 tentang Tindak Lanjut Penanganan Hak Politik Masyarakat di Kawasan Register 45. Isi surat ini menyatakan bahwa masyarakat yang bermukim di Area Register 45

dengan argumen tersebut, padahal terdapat sejumlah dasar hukum dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang membenarkan bahwa masyarakat Moro-Moro juga berhak untuk memperoleh dokumen kependudukan.

Merujuk pada aturan administrasi kependudukan pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, dasar hukum *Pertama* adalah Pasal 2 huruf (a) Undang-Undang Administrasi Kependudukan menyatakan “setiap penduduk mempunyai hak sama untuk memperoleh Dokumen Kependudukan dan pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencacatan sipil.” *Kedua*, Pasal 7 ayat (1) huruf e Undang-Undang Administrasi Kependudukan menyatakan “Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban dan bertanggungjawab menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan sesuai dengan kewenangannya, yaitu melakukan pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang administrasi kependudukan”. Kedua dasar hukum ini memberikan hak bagi masyarakat Moro-Moro untuk mendapatkan pelayanan urusan administrasi kependudukannya melalui peran aktif Negara.

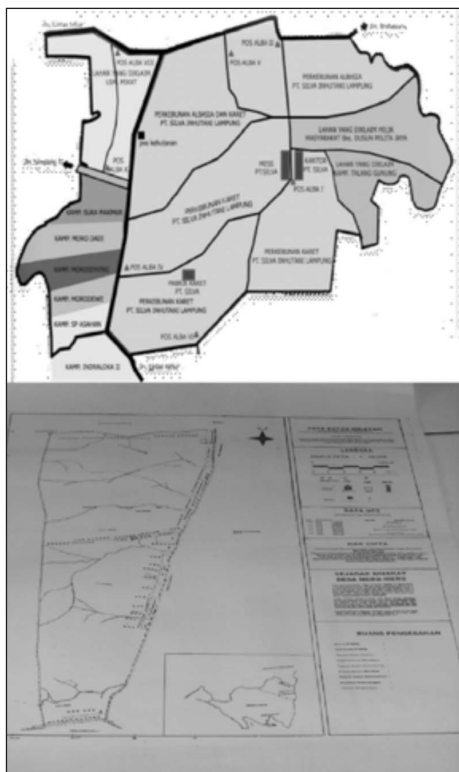
Pada kasus masyarakat Moro-Moro, alasan pemerintah adalah apabila “perambah” dan “penduduk illegal” diberi KTP, maka mereka akan mengakui kepemilikan atas tanah yang ditempati. Paradigma semacam ini semakin memantapkan penolakan urusan administrasi kependudukan yang diajukan masyarakat Moro-Moro. Hal ini berdampak pula secara langsung dalam partisipasi masyarakat Moro-Moro dalam pemilihan umum baik di tingkat regional maupun nasional. Secara regulasi, KTP merupakan persyaratan untuk dapat menggunakan hak pilih dalam pemilu.¹⁴ Kondisi tersebut serupa dengan kondisi warga tanah merah di Provinsi DKI Jakarta. Kesamaannya adalah (1) kedua kelompok warga sama-sama menempati wilayah illegal; (2) tidak diakui oleh pemerintah setempat sebagai penduduk; (3) hampir semua fasilitas umum masyarakat Moro-Moro dan warga tanah merah dibangun secara swadaya oleh warga (Wahab:2011). Perbedaannya, *pertama*, masyarakat Moro-Moro tidak diakui hak politiknya dalam pemilihan umum, sementara itu warga tanah merah masih dilibatkan dalam pemilihan umum, *kedua*, meskipun sama-sama dikategorikan sebagai penduduk illegal, warga tanah merah masih bisa mengakses hak ekonomi, sosial, dan budaya, seperti akses kepada layanan kesehatan meskipun minimalis (Wahab:2011).

Permasalahan administrasi kependudukan Masyarakat Moro-Moro menjadi sebuah mata rantai konflik agraria dan pengabaian (*omission*) hak politik masyarakat Moro-Moro. Masyarakat yang tidak memiliki status kependudukan rentan akan perlakuan diskriminatif. Seperti yang sudah di bahas, selain dimensi kekerasan, muncul pula pelanggaran hak-hak asasi lain akibat masalah administrasi kependudukan. Untuk melangsungkan kehidupannya, masyarakat Moro-Moro membangun sendiri infrastruktur mendasar, seperti sekolah, puskesmas, rumah ibadah, dan lain sebagainya.

merupakan perambah hutan yang berasal dari luar Kabupaten Mesuji bahkan luar Provinsi Lampung.
14 Mengenai persyaratan hak memilih dalam pemilu akan dibahas lebih lanjut dalam tulisan ini.

Menurut Oki Hajiansyah Wahab (Wahab, 2013: 229), perkembangan kondisi masyarakat Moro-Moro dapat ditinjau berdasarkan konsep Habitus (Pierre Bordieu). Absennya Negara sebagai pengemban kewajiban (*duty bearer*) atas hak masyarakat Moro-Moro mengakibatkan masyarakat melindungi dirinya sendiri dengan memanfaatkan solidaritas yang sudah terbentuk. Upaya masyarakat Moro-Moro sebenarnya merupakan buah pembatasan dari struktur dan kultur kekuasaan yang ada (Wahab, 2013: 230). Walaupun tidak dilibatkan dalam pemilihan umum diantara tahun 2004 sampai 2014, masyarakat Moro-Moro masih dapat berpehidupan tanpa kehadiran Negara. Disini tampak korelasi yang terbentuk antara konflik agraria dengan pemenuhan hak sipil dan politik masyarakat Moro-Moro adalah korelasi sebab-akibat. Penyebabnya adalah penyelesaian konflik agraria sebatas dipermukaan saja (tambal-sulam).

Akibatnya, Konflik agraria kerap kali terulang. Pola-pola penyebab konflik akibat konflik norma (regulasi) dijelaskan secara konkrit oleh Noer Fauzi Rachman (Rachman, 2013:2), yaitu dimulai dari surat keputusan pejabat publik, termasuk Menteri Kehutanan, Menteri ESDM (Energi dan Sumber Daya Mineral) Kepala BPN (Badan Pertanahan Nasional), Gubernur, dan Bupati yang member izin/hak/lisensi pada badan usaha tertentu



Gambar 1. Peta Wilayah Masyarakat Moro-Moro
 Sumber: Oki Hajiansyah Wahab, “Gerakan Aktif Tanpa Kekerasan: Sebuah Transformasi Perjuangan Masyarakat (Kasus Masyarakat Moro-moro Register 45 Mesuji Lampung),” *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Maret 2013.

Fasilitas Umum yang ada di wilayah tempat tinggal Masyarakat Moro-Moro	
Fasilitas	Jumlah
TK	3 buah
SD	3 buah
SMP	1 buah
Masjid/Mushola	16 buah
Gereja	3 buah
Pura	3 buah
Gapura	11 buah
Balai Pertemuan	2 buah
Lapangan Olahraga	3 buah

Tabel 1. Fasilitas yang dibangun secara swadaya oleh Masyarakat Moro-Moro

dengan memasukkan tanah, SDA, dan wilayah kepunyaan rakyat ke dalam konsesi-konsesi agraria yang bergerak di bidang ekstraksi, produksi, maupun konservasi berbasis sumber daya alam.

Tidak kalah pentingnya untuk dikaji terkait akar konflik agraria adalah sistem ekonomi kapitalistik yang bekerja di Indonesia (Rachman, 2013:6). Mekanisme produksi barang-barang ekonomis dengan sistem kapitalistik memasung segala hal yang tidak dapat menyesuaikan diri dengannya. Ironisnya, peraturan perundang-undangan yang terbit setelah UUPA memfasilitasi penguasaan-penguasaan sumber daya alam kepada pihak yang kuat secara permodalan. Pada perspektif ini, hukum seolah impoten akibat memfasilitasi kepentingan ekonomi yang memberikan keuntungan kepada pihak tertentu. Permasalahan yang sudah sedemikian terstruktur ini hanya akan terus berulang dan berpotensi (atau sudah terjadi) menimbulkan pelanggaran hak-hak sipil dan politik masyarakat, seperti yang terjadi pada masyarakat Moro-Moro.

Salah satu pendekatan yang dapat dilakukan untuk resolusi konflik agraria adalah dengan meninjau ulang produk perundang-undangan terkait agraria. Misalnya meninjau ulang UU Perkebunan dan UU Minerba yang memberikan ruang untuk investor menguasai sumber daya alam dengan melibatkan elemen masyarakat terkait agar tepat sasaran. Salah satu *best practice* (praktek terbaik) resolusi konflik agraria adalah Peraturan Bupati Ogan Komering Ilir Nomor 643 Tahun 2014 tentang Prosedur Pengaduan dan Pedoman Penanganan Penyelesaian Sengketa Lahan di Kabupaten Ogan Komering Ilir (Peraturan Bupati OKI 643/2014) (Puslitbang Transformasi Konflik Balitbang HAM Kemenkumham, 2015:37). Metode resolusi konflik dilakukan dengan cara mediasi di tingkat terendah (desa dan/atau kecamatan, Pasal 2 ayat (4)). Pasal 2 ayat (1) Penyelesaian sengketa dilakukan dengan melibatkan pemerintah kabupaten dengan masyarakat, pemerintah kabupaten dengan perusahaan, perusahaan dengan perusahaan, masyarakat dengan perusahaan, dan kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat lainnya yang dapat berdampak luas (Pasal 2 Ayat 1). Substansi perkara yang dikaji meliputi: (1) pembebasan atau pengadaan tanah untuk kegiatan usaha; (2) tuntutan penyerobotan lahan; (3) pendudukan lahan; (4) ganti kerugian; (5) kompensasi; (6) tali asih tanah: menghitung, menafsir, menetapkan bentuk dan/atau besaran ganti kerugian; (7) kompensasi atau santunan tanah garapan; dan (8) penyelesaian tanah aset. Metode ini dinilai dapat mengakomodasi dimensi-dimensi konflik Galtung (Galtung:1960) yang mencakup para pihak (*actors*), maksud (*goals*), ketidaksesuaian (*incompatibility*), dan tujuan (*pursuit*). Peraturan tersebut secara tegas bertujuan untuk memberikan kepastian hukum serta tidak terjadi tumpang tindih atas penggunaan, pemanfaatan, dan penguasaan tanah (Balitbang HAM Kemenkumham RI, 2015: 37).

Pemilihan Umum (pemilu) di tahun 2004 merupakan pemilu pertama sekaligus yang terakhir bagi masyarakat Moro-Moro (sebelum akhirnya di tahun 2014 masyarakat Moro-Moro kembali dilibatkan dalam pemilu). Di tahun 2004, masyarakat Moro-Moro diberikan hak pilihnya walaupun tidak memiliki kelengkapan dokumen administrasi. Setelah itu, selama 10 tahun, hak politik masyarakat Moro-Moro dibius (anestesi) oleh struktur atau

sistem yang bekerja.¹⁵ Padahal hak politik merupakan sarana masyarakat Moro-Moro untuk mendapat perhatian negara. Secara sederhana, untuk mengukur peranan Negara dalam menjamin hak politik dapat ditinjau dari ketersediaan instrumen hukum, baik secara konstitusional maupun institusional, untuk kemudian melakukan verifikasi implementasi undang-undang tersebut pada kasus masyarakat Moro-Moro. Dari aspek konstitusional, prinsip dalam Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan DUHAM diserap ke dalam konstitusi Indonesia dalam Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.¹⁶ Nilai-nilai ini juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam Pasal 43, yang pada dasarnya menjamin hak setiap orang turut serta dalam pemerintahan. Berdasarkan kedua aturan diatas, tampak bahwa secara konstitusional Indonesia menjamin hak setiap warga negaranya untuk terlibat dalam urusan pemerintahan.

Secara institusional, Negara memiliki Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai wadah untuk menampung aspirasi warga negara. Lembaga ini dibentuk pada tahun 1999 bersamaan dengan reformasi di Indonesia. Komisi Pemilihan Umum (KPU) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum. Undang-undang yang mengatur mengenai KPU adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Kedua instrumen peraturan perundang-undangan diatas mengatur tugas dan kewenangan KPU, dimana KPU diamanatkan sebagai *leading sector* (sektor yang memimpin) jalannya pemilu di Indonesia.¹⁷ Dasar hukum KPU sebagai penyelenggara pemilu diperbarui berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Persyaratan umum seorang warga Negara Indonesia memiliki hak pilih adalah mereka yang sudah berusia 17 tahun atau lebih/ sudah pernah kawin mempunyai hak memilih.¹⁸ Agar dapat menyalurkan suaranya di Tempat Pemungutan Suara (TPS), pemilih harus sudah terdaftar dengan memenuhi sejumlah persyaratan. Persyaratan tersebut adalah nomor induk kependudukan, nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat warga.¹⁹ Pendataan daftar pemilih dilakukan berdasarkan data kependudukan yang diperoleh dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil untuk kemudian dilakukan pemutakhiran oleh

15 Bollen (1993) menulis “*political rights exist to the extent that the national government is accountable to the general population and each individual is entitled to participate in the government directly or through representatives.*” Secara bebas diartikan, hak politik menjamin akuntabilitas pemerintah kepada warga negaranya dan setiap warga Negara berhak untuk terlibat dalam urusan pemerintahan baik secara langsung maupun dengan sistem keterwakilan.

16 Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: “setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”

17 Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999.

18 Lihat Pasal 27 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 19 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

19 Lihat Pasal 33 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

penyelenggara pemilu.²⁰ Persyaratan prosedural tersebut jika dikaitkan dengan kondisi masyarakat Moro-Moro tentu tidak memungkinkan masyarakat Moro-Moro untuk berpartisipasi di dalam pemilu. Sekali lagi tampak pelanggaran hak asasi manusia akibat konflik agraria yang dialami masyarakat Moro-Moro menyebabkan mereka diabaikan hak sipil dan politiknya oleh Negara.

Dikerucutkan ke dalam hak politik, khususnya hak memilih, masyarakat Moro-Moro praktistidak dimungkinkan untuk menyalurkan hak pilihnya. Secara regulasi, mereka terkunci dengan aturan yang ada, bahwa setiap pemilih tetap harus dapat menunjukkan dokumen kependudukan, seperti KTP, Kartu Keluarga, Paspor, dan kartu identitas kependudukan lainnya. Khusus untuk kartu keluarga, paspor dan lain-lain membutuhkan KTP sebagai persyaratan. Sedangkan masyarakat Moro-Moro tidak diakui status kependudukannya oleh negara secara otomatis tidak dapat mengakses proses pemilu.

Kondisi demikian dapat dibandingkan dengan apa yang terjadi pada Suku Anak Dalam (SAD) terkait partisipasi dalam pemilu. Suku Anak Dalam (SAD) digolongkan ke dalam masyarakat terasing (*indigenous people*)²¹ sehingga membutuhkan perlakuan yang berbeda (*affirmative action*) dari negara. Masyarakat SAD juga memiliki kendala serupa yaitu tidak memiliki dokumen kependudukan (KTP) dan tinggal berpindah-pindah (nomaden) (Puslitbang Sipol Balitbang HAM Kementerian Hukum dan HAM, 2013:91). Pemerintah secara institusional melalui KPU menyediakan TPS khusus untuk masyarakat SAD yang tidak memiliki KTP, dengan persyaratan: (1) anggota SAD memiliki surat keterangan dari kepala desa terdekat dengan tempat pemukiman; atau (b) adanya rekomendasi dari kepala suku yang menyatakan bahwa umur anggota SAD tersebut sudah memenuhi persyaratan sebagai pemilih (Balitbang HAM Kemenkumham RI, 2013:91). Perbandingan ini bukan untuk meyamakan kondisi masyarakat Moro-Moro dengan masyarakat SAD secara serta merta, karena tampak jelas perbedaan latar belakang yang dialami kedua kelompok masyarakat ini. Tetapi, benang merah permasalahan pada kedua kelompok masyarakat tersebut adalah perlakuan berbeda (*affirmative action*) negara untuk menjamin hak politik masyarakat yang terkait dengan masalah administrasi kependudukan.

Negara melalui KPU dapat memberikan perlakuan khusus (*affirmative action*) berdasarkan Pasal 2 ayat (2) ICCPR.²² Tindakan untuk membuat TPS khusus bagi masyarakat SAD yang belum memiliki KTP dapat dijadikan contoh untuk menjamin hak politik masyarakat dengan kondisi serupa. Tindakan ini setidaknya dapat menjamin hak politik masyarakat Moro-Moro sebagaimana yang terjadi pada pemilu tahun 2014.

20 Lihat Pasal 58 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

21 Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Sosial Nomor 60/HUK/1998, kelompok masyarakat tradisional digolongkan kedalam "masyarakat terasing" yaitu suatu masyarakat yang diidentifikasi sebagai kelompok yang hidup dalam kesatuan-kesatuan sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan, baik social, ekonomi, maupun politik nasional.

22 Pasal 2 ayat (2) ICCPR menyebutkan "apabila belum diatur dalam ketentuan perundang-undangan atau kebijakan lainnya yang ada, setiap Negara Pihak dalam Kovenan ini berjanji untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan, sesuai dengan proses konstitusinya, untuk menetapkan ketentuan perundang-undangan atau kebijakan lain yang diperlukan untuk memberlakukan hak-hak yang diakui dalam kovenan ini".

Perjuangan panjang selama 10 tahun akhirnya membuahkan hasil dengan diakuinya hak politik masyarakat Moro-Moro. Permasalahannya adalah Negara absen selama 10 tahun untuk mengakui hak sipil dan politik masyarakat Moro-Moro. Tentu dengan diberikannya hak politik masyarakat Moro-Moro tidak serta-merta menyelesaikan masalah secara keseluruhan. Tetapi memberikan akses hak politik adalah bentuk penghormatan hak asasi manusia kepada masyarakat Moro-Moro. Masih ada konflik agraria yang kompleks dan tidak akan selesai jika penyelesaiannya hanya bersifat tambal-sulam saja. Bukan tidak mungkin dinamika hak sipil dan politik masyarakat Moro-Moro kembali terulang di masa depan.

Setelah dilibatkan dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 yang lalu, patut kita pantau kiprah masyarakat Moro-Moro dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Mesuji pada tahun 2017 mendatang. Peran aktif KPU sebagaimana yang sudah dilakukan pada pemilu presiden dan wakil presiden di tahun 2014 harus beresifat konsisten. Di tahun 2014, Ketua KPU Provinsi Lampung, Nanang Trenggono sudah mendata 2.335 orang masyarakat Moro-Moro sebagai Daftar Pemilih Tetap (DPT) (<http://haluanlampung.com/index.php/politik/1961-dpt-moro-moro-pertahankan>, diakses pada 23 Desember 2015). Harapannya data tersebut senantiasa dimutakhirkan oleh pihak KPU Provinsi Lampung agar tidak terjadi lagi pengabaian hak politik masyarakat Moro-Moro. Mekanisme pendataan Nomor Induk Kependudukan (NIK) pada pemilu presiden dan wakil presiden di tahun 2014 pun patut diapresiasi. Sehingga masyarakat Moro-Moro tidak lagi mengalami pengabaian hak politik dan dapat merasakan kehadiran negara dalam kehidupan sehari-hari.

D. Kesimpulan

Pemaparan diatas mengantarkan pada dua kesimpulan. *Pertama*, hak sipil dan politik merupakan hak yang berkaitan satu sama lainnya. Pemenuhan hak sipil berarti memberikan izin untuk mengeksekusi hak politik dalam konteks pemilihan umum (baik pemilihan kepala daerah, pemilihan legislatif, atau pemilihan presiden). Idealnya, Negara dapat menyelesaikan konflik agraria (yang sedemikian kompleks) masyarakat Moro-Moro sampai ke akarnya terlebih dahulu. Penyelesaian konflik agraria menjadi penting karena konflik agraria menyimpan potensi-potensi konflik yang akan selalu berulang apabila hanya diselesaikan secara tambal-sulam. Pola korelasi yang terbentuk antara konflik agraria dengan hak sipil dan politik pada kasus masyarakat Moro-Moro adalah korelasi sebab-akibat. Konflik agraria struktural merupakan penyebab terabaikannya hak sipil dan politik masyarakat Moro-Moro dan berdampak meluas terhadap pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya.

Kedua, peran pemerintah secara konstitusional tercermin dalam memberikan hak pilih masyarakat Moro-Moro di tahun 2014, setelah sebelumnya pemerintah seakan ingkar menjamin hak sipil dan politik masyarakat Moro-Moro. Secara institusional, peranan KPU sangat penting dalam memfasilitasi hak politik masyarakat Moro-Moro. Artinya, dari

sudut pandang Hak Asasi Manusia, KPU selaku perangkat negara yang memiliki otoritas dalam pemilu, dibenarkan (bahkan didorong) berdasarkan ICCPR untuk memberikan perlakuan khusus (*affirmative action*). Perlakuan khusus tersebut dapat menciptakan pemilu partisipatif sebagaimana yang terjadi di tahun 2014. Hal ini harus diikuti dengan upaya penyelesaian konflik agraria yang terjadi di tempat tinggal masyarakat Moro-Moro, karena konflik agraria merupakan salah satu faktor penyebab buruknya aspek hak politik dalam pemilu di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

- Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Perlindungan Hak Berpartisipasi dalam Urusan Pemerintahan dan Hak Untuk Memiliki Akses ke Pelayanan Publik bagi Suku Anak Dalam*, Pohon Cahaya, Jakarta, 2013.
- _____, *Laporan Akhir Penelitian Konflik Agraria*, Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2015.
- Elsam, 2012, *[Me]lanjutkan untuk Melanggar: Laporan Situasi Hak Asasi Manusia Caturwulan Pertama 2012*, Elsam, Jakarta.
- Galtung, Johan, 1958, *A Framework for the Analysis of Social Conflict*, <http://www.transcend.org/galtung/#publications>.
- Indeks Demokrasi Indonesia, 2013, *Tantangan Konsolidasi Demokrasi: Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Adab Berdemokrasi*, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan dan Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Rachman, Noer Fauzi, 2012, *Rantai Penjelaras Konflik-Konflik Agraria yang Kronis, Sistematis, dan Meluas*, *Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM – STPN*, “Nomor 37”.
- Tim Gabungan Pencari Fakta Kasus Mesuji, 2012, *Laporan Tim Gabungan Pencari Fakta Kasus Mesuji*.
- Wahab, Oki Hajiansyah, 2011, *Potret Negara Ilegal: Antara Tanah Merah dan Moro-Moro*, *Buletin Elektronik Sadar*, “Edisi 384”, <http://www.prakarsa-rakyat.org>.
- _____, 2013, *Gerakan Aktif Tanpa Kekerasan: Sebuah Transformasi Perjuangan Masyarakat (Kasus Masyarakat Moro-Moro Register 45 Mesuji Lampung)*, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada*, “Volume 16”.
- Peraturan Perundang-Undangan
- Indonesia. Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 39 Tahun 1999, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886.
- _____. Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 42 Tahun 2008, LN No. 176 Tahun 2008, TLN No. 4924.
- _____. Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, UU No. 15 Tahun 2011, LN No. 101 Tahun 2011, TLN No. 5246.
- _____. Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU No. 8 Tahun 2012, LN No. 117 Tahun 2012, TLN No. 5316.
- _____. Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan, UU No. 24 Tahun 2013, LN No. 232 Tahun 2013, TLN No. 5475.
- _____. Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, UU No. 1 Tahun 2015, LN No. 23 Tahun 2015, TLN No. 5656.

Internet

- Antara Lampung, 2011, Warga Moro-Moro Tidak Ikut Pilkada Mesuji, <http://lampung.antaranews.com/berita/259967/warga-moro-morotidak-ikut-pilkada-mesuji>.
- Haluan Lampung, 2013, DPT Moro-Moro Dipertahankan, <http://haluanlampung.com/index.php/politik/1961-dpt-moro-moro-pertahankan>.
- Tribun Lampung, 2012, Arogansi Pemerintah Terhadap Warga Moro-Moro, <http://lampung.tribunnews.com/2012/07/01/kesombongan-pemerintah-kepada-rakyat>.

DINAMIKA POLITIK LEGISLASI DALAM KONTEKS UNDANG- UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA MENJADI UNDANG-UNDANG

Achmadudin Rajab

Legislative Drafter Badan Keahlian DPR RI

E-mail: Achmadudin.rajab@gmail.com

Abstrak

Pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah langsung secara serentak di 269 daerah Provinsi, Kabupaten/ Kota adalah metode baru perwujudan demokrasi langsung sesuai perintah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Metode Pemilihan ini merupakan perintah atributif dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kurang lebih 1 tahun lamanya telah terbit 3 Undang-Undang dan 1 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang mengatur khusus mengenai Pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dinamika politik legislasi terkait pembentukan Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah menarik untuk dipelajari, apalagi dalam kurang dari 1 tahun sejak Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 berlaku telah terjadi 25 pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi dan 8 diantaranya dikabulkan.

Kata Kunci: Dinamika Politik, Pilkada, Putusan Mahkamah Konstitusi.

A. Pendahuluan

Pelaksanaan Pilkada serentak pada tanggal 9 Desember 2015 merupakan pelaksanaan dari UU yang mengatur mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (UU Pilkada) yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU 1/2015) dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU 8/2015). Kedua UU ini merupakan perwujudan Pilkada secara langsung sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu 1/2014). Perppu 1/2014 ini seminggu setelah pada Paripurna tanggal 26 September 2014 disetujui bersama UU Pilkada yang mengatur pemilihan secara tidak langsung yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU 22/2014). Dinamika politik yang terjadi antara pembentukan UU 22/2014, UU 1/2015, hingga UU 8/2015 juga dipisahkan dari dampak Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 97/PUU-XI/2013 yang membawa angin revolusi bagi Pilkada apakah harus dilaksanakan baik secara langsung atau tidak.

Dinamika politik pembentukan UU 8/2015 merupakan topik yang menarik untuk dibahas karena pada saat ini UU 8/2015 ujung tombak pelaksanaan Pilkada terjadi secara langsung. Pilkada secara langsung merupakan bentuk mekanisme pemilihan yang mengadopsi mekanisme umumnya Pemilu, hal ini sebagai mana dikatakan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie bahwa tujuan penyelenggaraan pemilihan secara langsung yakni:¹ Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat, Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga Negara.

Besarnya perhatian masyarakat terhadap UU Pilkada ini tidak dapat dihindarkan, karena kegiatan Pemilihan yang juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah ke harusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan Pilkada sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat di mana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya Pemilihan yang demokratis.² Dalam perkembangannya UU 8/2015 dilengkapi oleh peraturan teknis yang dibuat oleh Komisi Pemilihan Umum

1 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 175.

2 *Ibid.*, hal. 172.

(KPU), terkait pencalonan yang seringkali menimbulkan permasalahan KPU menghadirkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (PKPU 9/2015) dan perubahannya yakni Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 (PKPU 12/2015). Bahkan dalam rangka menyikapi Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 mengenai pasangan calon tunggal, KPU pun menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon (PKPU 14/2015). Terkait pula dengan putusan MK, pasca keberlakuan UU 8/2015 telah terdapat 25 gugatan pengujian UU 8/2015 kepada MK, hal ini tentunya menarik untuk dikaji mengapa hingga bisa banyak muncul gugatan ke MK tersebut.

B. Pokok-Pokok Permasalahan

Dalam tulisan ini kiranya Penulis menguraikan pokok-pokok permasalahan sebagai berikut:

- 1). Bagaimanakah politik pembentukan UU Pilkada sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 disesuaikan Putusan MK terakhir yakni Putusan No. 97/PUU-XI/2013?
- 2). Bagaimanakah dinamika politik legislasi pembentukan UU yang mengatur khusus mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah?
- 3). Bagaimanakah eksistensi UU 8/2015 mengingat telah terjadi 25 *judicial review* terhadap UU *a quo* dalam kurang dari setahun keberlakuannya?

C. Tinjauan Teoritik:

Konsepsi Pembentukan Undang-Undang

Perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 membawa perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang. Tonggak perubahan ini ditandai oleh adanya perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR. Dalam kerangka yang lebih luas, perubahan ini merupakan eses dari reformasi konstitusional³ yang terjadi dalam 4 (empat) kali tahapan dengan mengatur materi muatan konstitusi yang beragam. Dalam konteks peran dan fungsi DPR, perubahan tersebut membawa implikasi terhadap peningkatan peran dan tanggung jawab DPR dalam bidang pembentukan undang-undang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Dalam pandangan C.F. Strong, lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-

3 Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, Penjelasan umum tentang Sistem Pemerintahan Negara Pokok Pikiran II, dikenal istilah "sistem konstitusional" bahwa pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

undang (*statutory force*).⁴ Selanjutnya Hans Kelsen menambahkan, fungsi legislatif dipahami bukan sebagai pembentukan dari semua norma umum, melainkan hanya pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus, yang disebut dengan lembaga legislatif.⁵ Norma-norma umum yang dibuat lembaga legislatif disebut “undang-undang” (*statues*) yang dibedakan dari norma-norma umum yang dibuat oleh suatu organ selain legislatif.⁶ Akibat terjadinya perubahan UUD NRI Tahun 1945 wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang, memiliki fungsi politik yang sangat strategis yaitu sebagai lembaga penentu arah kebijakan ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.

Pada era sebelum reformasi, pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan arahan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Setelah reformasi, rancangan produk hukum kemudian dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Program Legislasi Nasional dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011). Dalam UU 12/2011 yang terdiri dari 13 bab dan 104 pasal, terdapat pula 2 lampiran yang menjadikan UU ini sebagai ‘*kitab suci*’ dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. UU 12/2011 mengatur banyak hal misalnya terkait perencanaan sebagaimana diatur melalui Prolegnas, penyusunan peraturan, mekanisme pembentukan, mekanisme pengundangan yang juga merupakan syarat mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikatnya suatu UU, hingga hal-hal teknis yang diatur dalam lampiran.

D. Tinjauan Teoritik: Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota merupakan perintah atributif dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Adapun politik pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam hal memaknai frase “dipilih secara demokratis” selalu mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan zaman. Hal inilah yang kemudian menjadi dasar bahwa terdapat perubahan metode pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dapat dilaksanakan baik itu secara langsung maupun tidak langsung. Pengaturan terkait pemilihan ini pun diatur dalam sejumlah UU mulai dari pengaturan dalam UU Pemerintahan Daerah yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU 22/1999) dan perubahannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (UU 32/2004), hingga pengaturan tersendiri dalam UU tersendiri mulai dari UU 22/2014 hingga yang terakhir yakni UU 1/2015 dengan perubahannya UU 8/2015.

4 C.F. Strong, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, (London: Sidwick and Jackson Ltd., 1975), hal. 8.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*, hal. 257.

Seringnya perubahan politik Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dapat terlihat bahwa dalam kurang lebih 15 belas tahun terdapat 2 istilah berbeda dalam hal menggambarkan politik Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yakni penggunaan istilah Pilkada dan Pilukada. Kedua istilah itupun pada dasarnya memiliki pemaknaan yang berbeda. Pilkada merupakan akronim dari Pemilihan Kepala Daerah, sedangkan Pilukada adalah akronim dari Pemilihan Umum Kepala Daerah. Istilah Pilukada adalah istilah ketika pemilihan kepala daerah masuk dalam rezim Pemilu, istilah ini muncul setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU 22/2007). Pengertian Pilukada diatur dalam Pasal 1 angka 4 UU 22/2007 yang menyatakan bahwa *“Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*. Selanjutnya dalam UU perubahannya yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU 15/2011), Pilukada kembali ditegaskan sebagai bagian dari rezim Pemilu dalam Pasal 1 angka 4 UU 15/2011 yang menyatakan bahwa *“Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*. Penggunaan istilah “kepala daerah” dalam UU 15/2011 telah diubah menjadi “Gubernur, Bupati, dan Walikota” yang selaras dengan bunyi asli Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Adapun pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 secara tegas Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah rezim Pemilu. Dalam Putusan tersebut pemilihan umum hanyalah diartikan hanyalah limitatif sesuai dengan *original intent* menurut Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pemilihan Umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap 5 tahun sekali. Sehingga perluasan makna Pemilu yang mencakup Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) adalah inkonstitusional menurut Mahkamah Konstitusi.⁷ Karena pemilihan kepala daerah bukanlah rezim Pemilu melainkan rezim Pemerintahan Daerah (Pemda) maka istilah yang paling mungkin adalah digunakan adalah “Pemilihan” atau setidaknya menggunakan istilah Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) bukan Pemilihan Umum (Pemilu) Kepala Daerah. Istilah ini sesuai dengan bunyi Pasal I angka 1 tentang perubahan Pasal 1 angka 1 UU 8/2015 yang menyatakan bahwa *“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi*

7 Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013*, Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, 19 Mei 2014, hal. 60.

dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”.

E. Dinamika Politik Legislasi: Pembentukan UU 22/2014

Selama kurang lebih 1 dekade lamanya pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) dijalankan berdasarkan pengaturan yang terdapat dalam UU 32/2004. Adapun berdasarkan keputusan rapat dengar pendapat antara komisi II dengan pemerintah pada tanggal 3 Juni 2009 disepakati bahwa UU 32/2004 dipecah menjadi 3 UU, yakni UU yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, UU yang mengatur mengenai pemerintahan desa, dan UU yang mengatur mengenai pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.⁸ Pemecahan UU 32/2004 ini menjadi 3 UU ini diperlukan karena lingkup pengaturan UU Pemda ini dianggap terlampaui luas.

UU 22/2014 adalah UU pertama yang mengatur khusus mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Namun UU usulan pemerintah ini memang berusia tidak lama karena setelah pada tanggal 26 September 2014 UU 22/2014 yang mengatur Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota melalui DPRD (mekanisme perwakilan/ Pilkada tidak langsung) ini disetujui bersama antara DPR dan Pemerintah dalam Rapat Paripurna, seminggu kemudian pada tanggal 2 Oktober 2014 keluarlah Perppu 1/2014 yang juga menyatakan UU 22/2014 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Sejak awal memang RUU Pilkada (yang kemudian menjadi UU 22/2014) ini memang mengusung konsep yang berbeda bila dibandingkan dengan pengaturan Pilkada selama 1 dekade silam dalam UU 32/2004. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sebagaimana paparan Dirjen pada saat pembahasan RUU Pilkada, mengatakan bahwa RUU Pilkada ini bukanlah langkah mundur atau wujud retrogresifitas. RUU Pilkada ini justru menjadi upaya progresif bagi penerapan demokrasi secara konsisten dalam haluan konstitusi yang sejalan pula dengan dinamika masyarakat kekinian maupun proyeksi-proyeksi situasi kedepan.⁹ Upaya progresif dalam RUU Pilkada ini dilatar belakangi oleh beberapa hal sebagai berikut: maraknya fenomena gugatan terhadap hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi, diskursus posisi Wakil Kepala Daerah yang seringkali berdampak penyelenggaraan pemerintah daerah terfragmentasi dan terpolarisasi, sejak era reformasi terdapat terdapat 155 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang bermasalah, aturan tentang Pilkada yang tidak simetris. Sehingga tujuan disusunnya RUU Pilkada ini adalah pelaksanaan murni amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, membentuk basis regulasi yang komprehensif, membangun sistem Pilkada yang efektif, mensinergikan tindak lanjut Putusan Peradilan Tata Usaha Negara kedalam tahapan Pilkada, menemukan Kepala Daerah yang berkualitas.¹⁰

8 Terlalu 'Gemuk', UU Pemda Dipecah Menjadi Tiga, diunduh dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22210/terlalu-gemuk-uu-pemda-dipecah-menjadi-tiga>, diakses 29 November 2015 pukul 19.23 WIB.

9 Paparan Dirjen Kemendagri dalam Pembahasan RUU Pilkada bertempat di Hotel Aryadutha Tangerang, tanggal 16-17 Februari 2012.

10 *Ibid.*

Dalam rangka menerapkan demokrasi secara konsisten dalam haluan konstitusi yang sejalan dengan dinamika masyarakat, pada RUU Pilkada ini dirumuskan hal-hal sebagai berikut¹¹:

- a. Pemilihan Kepala Daerah dilakukan tidak secara berpasangan, hal ini jelas berbeda dengan pengaturan Pilkada dalam UU 32/2004. Ketentuan yang lama dianalogikan dalam koridor Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara berpasangan. RUU Pilkada ini justru dirancang untuk meluruskan amanat konstitusi sesuai Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.
- b. Persyaratan calon Gubernur, Bupati, atau Walikota untuk tidak mempunyai ikatan perkawinan, garis keturunan lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan masing-masing Gubernur, Bupati, atau Walikota sebelumnya kecuali selang waktu minimal satu kali masa jabatan.
- c. Sinkronisasi Pembangunan Nasional Regional-Lokal dimana visi-misi Kepala Daerah selama 1 periode jabatannya harus mengacu kepada RPJP.
- d. Pembenahan fenomena anggaran Pilkada, dimana seringkali dalam pelaksanaan Pilkada selama ini anggaran tidak dicairkan dengan latar belakang intervensi kekuasaan.
- e. Pengaturan umum terkait penyelenggaraan kampanye agar lebih jelas dan tegas.
- f. Pengaturan yang komprehensif terkait pihak-pihak yang dilarang terlibat dalam kampanye.

Alhasil dalam RUU Pilkada yang kemudian pada akhirnya menjadi UU 22/2014 ini pengaturan Pilkada diatur menjadi lebih efektif dan efisien tanpa menghilangkan nilai-nilai demokratis yang terkandung didalamnya. Hal ini sejalan juga dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 yang secara tegas menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah rezim Pemilu. Putusan Mahkamah Konstitusi yang terbit pada tanggal 19 Mei 2014 ini seakan-akan merestui bahwa Pilkada yang efektif dan efisien tersebut adalah Pilkada sesuai amanat konstitusi yang tidak mewajibkan Pilkada dilaksanakan secara langsung sebagaimana Pemilu.

F. Dinamika Politik Legislasi: Pembentukan UU 1/2015

UU 1/2015 yang merupakan UU penetapan dari Perppu 1/2014, diundangkan pada tanggal 2 Februari 2015. Perppu 1/2014 ini sendiri lahir 2 Oktober 2014 kurang lebih 1 minggu setelah UU 22/2014 disetujui bersama antara DPR dan Pemerintah dalam Rapat Paripurna. Lahirnya Perppu 1/2014 ini pun tidaklah lepas dari kontroversi karena dalam Rapat Paripurna pada tanggal 26 September 2014 tersebut pihak Pemerintah melalui menterinya pada saat itu yaitu Gamawan Fauzi selaku Menteri Dalam Negeri (Mendagri)

¹¹ *Ibid.*

tidak menyatakan tidak setuju.¹² Pada saat paripurna RUU Pilkada tersebut terbagilah 2 kubu yakni kubu pertama yakni fraksi-fraksi pendukung Pilkada melalui DPRD/ Pilkada tidak langsung yakni PAN, PKS, PPP, Golkar, dan Gerindra dengan total suara 256 suara, dan kubu kedua yakni fraksi-fraksi pendukung Pilkada tetap secara langsung yakni PDI Perjuangan, PKB, dan Hanura yang hanya meraih 135 suara. Disisi lain, Fraksi Demokrat dengan suara anggota yang hadir 129 orang memilih untuk *walkout*. Alasan dari sikap *walkout* Fraksi Demokrat dikarenakan aspirasi mereka tentang pilkada langsung dengan 10 syarat, yang salah satunya adalah melihat rekam jejak calon kepala daerah, ditolak. Fraksi Demokrat kemudian hanya menyisakan enam suara yang menyatakan mendukung pilkada langsung.¹³ Adapun munculnya 2 kubu tersebut adalah sulit untuk tidak mengatakan bahwa hal tersebut merupakan kelanjutan dari perhelatan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Peristiwa ketika sidang paripurna RUU Pilkada ini bisa dikatakan cukup unik karena jika merujuk pada konsepsi pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam UU 12/2011 dikatakan secara tegas bahwa “Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden”¹⁴. Hal ini juga sejalan dengan amanat dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang secara tegas pula menyatakan bahwa “Setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Kontroversi terlihat ketika Fraksi Demokrat yang memiliki Ketua Umum Partai yakni Bapak Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, memilih sikap *walkout*. Padahal sikap Presiden yang pada saat itu diwakili oleh Mendagri adalah menyetujui RUU tersebut menjadi UU. Padahal RUU Pilkada ini semula merupakan usulan pihak Pemerintah, dan Pemerintah pun aktif dalam setiap pembahasan namun di akhir ketika paripurna Fraksi Demokrat justru memilih sikap yang berlawanan dengan sikap Pemerintah. Pada akhirnya seperti diketahui bahwa pada tanggal 2 Oktober 2014 lahirlah Perppu 1/2014 dan yang unik adalah UU 22/2014 juga diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014. Berarti pada tanggal 2 Oktober 2014 tersebut terjadi 2 peristiwa yakni pengundangan UU 22/2014 sekaligus pencabutan UU 22/2014 yang ditandai dengan terbitnya Perppu 1/2014 yang pada Pasal 205 menyatakan secara eksplisit bahwa pada saat Perppu 1/2014 ini mulai berlaku maka UU 22/2014 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Sesuai konsepsi pembentukan UU maka jika melihat konsiderans dari Perppu 1/2014 dapat diketahui pokok-pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan lahirnya Perppu 1/2014. Unsur filosofis adalah sesuai dengan amanat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Unsur sosiologis mengatakan bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dilaksanakan langsung oleh rakyat, dengan beberapa perbaikan mendasar atas

12 *Menganalisis Kontroversi SBY oleh Refly Harun*, <<http://www.rumahpemilu.org/in/read/7395/Menganalisis-Kontroversi-SBY-oleh-Refly-Harun>>, diakses 3 Desember 2015 pukul 15.22 WIB.

13 *Demokrat Walkout RUU Pilkada, Ruhut: Siapa yang Ngibulin?*, <<http://nasional.tempo.co/read/news/2014/09/26/078609850/demokrat-walkout-ruu-pilkada-ruhut-siapa-yang-ngibulin>>, diakses 3 Desember 2015 pukul 15.30 WIB.

14 Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dilaksanakan. Sedangkan unsur yuridis menyatakan bahwa UU 22/2014 yang mengatur mekanisme Pilkada secara tidak langsung telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Jika dikaji satu persatu terdapat sebenarnya terdapat kejanggalan pada unsur sosiologi dan unsur yuridis pada konsiderans tersebut. Unsur sosiologis Perppu 1/2014 yang mengatakan bahwa penafsiran kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 secara tegas dikatakan "secara langsung oleh rakyat jelas" saja, adalah tidak sejalan dengan Pendapat Mahkamah dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa frase "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 bisa ditafsirkan dengan sistem pemilihan secara langsung maupun pemilihan secara tidak langsung. Sehingga ketika pembentuk undang-undang menentukan bahwa Pilkada dilakukan secara tidak langsung (pemilihan dengan perwakilan melalui DPRD) sekalipun hal tersebut masuk kategori sistem yang demokratis.¹⁵ Unsur yuridis Perppu 1/2014 juga bila dikaji juga bersifat janggal karena UU 22/2014 itu baru diundangkan pada 2 Oktober 2014, sedangkan sebagaimana diatur dalam Pasal 87 UU 12/2011 dikatakan bahwa "*Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan*". Oleh karena itu adalah tidak aneh jika dikatakan bahwa pada unsur yuridis dikatakan bahwa UU 22/2014 telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat, karena UU tersebut belum berlaku bagaimana bisa mendapatkan penolakan? Terkait dengan syarat kegentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yakni: adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum dengan UU, terdapat kekosongan hukum atau UU ada tetapi tidak memadai, jika membuat UU secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang lama, ketiganya senyatanya tidaklah dapat dijadikan urgensi lahirnya Perppu 1/2014. Adapun pada akhirnya DPR menyetujui Perppu 1/2014 menjadi UU melalui rapat paripurna pada tanggal 21 Januari 2014, yang kemudian bernama UU 1/2015.

G. Dinamika Politik Legislasi: Pembentukan UU 8/2015

Sesuai Pasal 98 dan Pasal 99 UU 12/2011 maka setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-Undangan, peneliti, dan tenaga ahli. Proses diterimanya Perppu 1/2014 menjadi UU 1/2015 hingga perubahannya yakni UU 8/2015 tidak pun luput dari peran 3 unsur *supporting system* tersebut. Penulis yang ikut sebagai Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam UU

15 Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013*, Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, 19 Mei 2014, hal. 55-56.

ini memahami bahwa terdapat ketidaklaziman dalam Perppu 1/2014, apalagi jika merujuk Pasal 52 UU 12/2011 secara tegas dinyatakan bahwa “DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. Ketidaklaziman tersebut dapat dicermati dalam Pasal 205 Perppu 1/2014 yakni menyatakan bahwa UU 22/2014 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Perppu 1/2014, sejak keberlakuan UU 12/2011 sangatlah langka ditemukan Perppu yang mencabut UU secara keseluruhan. Menjadi dilema apabila DPR pada akhirnya mengambil sikap untuk menolak Perppu 1/2014 karena akan menghadirkan kekosongan hukum.

Pada akhirnya DPR bersepakat untuk menerima Perppu 1/2014 dengan catatan segera dilakukan beberapa perubahan. Pada akhirnya tanggal 18 Maret 2015 berlakulah UU 8/2015 yang merupakan perubahan dari UU 1/2015 yang tak lain adalah UU penetapan Perppu 1/2014. Sebenarnya terdapat ketidaklaziman juga pada UU 8/2015 yakni perubahan materi terdapat pada lampiran UU. Kondisi seperti juga sebenarnya cukup langka karena pada umumnya perubahan itu terjadi pada batang tubuh UU, walaupun memang pada UU 12/2011 khususnya lampiran II angka 192 dinyatakan bahwa lampiran merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Perundang-undangan. Namun hal ini memang tidak bisa dihindarkan karena hampir tidak pernah terdapat perubahan yang terjadi pada UU yang merupakan hasil penetapan Perppu, karena sesuai syarat-syarat Perppu sebagaimana diurai pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, Perppu itu hadir sebagai solusi atas suatu kekosongan hukum maupun permasalahan hukum yang mendesak, sehingga unik jika Perppu yang merupakan solusi ternyata masih memiliki kekurangan yang mesti diubah kembali. Ketidaklaziman berikutnya adalah jika melihat UU 8/2015 pasca pengundangannya terdapat 117 angka perubahan dari UU sebelumnya yakni UU 1/2015, hal ini kontras jika merujuk konsepsi pembentukan peraturan perundang-undangan dalam lampiran II UU 12/2011 angka 237 yang menyatakan bahwa jika materi UU berubah lebih dari 50% (lima puluh persen) maka UU yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam UU yang baru mengenai masalah tersebut. Kondisi ini menunjukkan bahwa terdapat ketidakpatuhan terhadap pengaturan dalam UU 12/2011 dan lebih condong memiliki muatan yang beralasan politis.

Sejak awal menerima Perppu 1/2014, Komisi II DPR RI telah meyisir sejumlah perubahan yang diperlukan dengan tujuan menyempurnakan UU Pilkada tersebut agar dapat digunakan. Alhasil pada tingkat pembahasan terdapat 13 substansi yang mengalami perubahan, yakni: Pilkada ini memilih Gubernur, Bupati, Walikota secara berpasangan atau tidak, apakah uji publik masih diperlukan atau tidak, penguatan kepada KPU dan Bawaslu terkait kewenangan penyelenggaraan Pilkada, terkait syarat pendidikan untuk calon yang maju dalam Pilkada, terkait syarat umur untuk calon yang maju dalam Pilkada, terkait syarat dukungan untuk calon yang maju dalam Pilkada melalui jalur perseorangan, perbaikan nilai penetapan suara sebagai syarat calon tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih, penentuan berapa banyak jumlah wakil bagi suatu daerah, kapan waktu pelaksanaan Pilkada serentak, terkait siapa yang mengisi posisi Plt atau Penjabat kepala daerah, tambahan persyaratan calon terutama terkait integritas, lembaga yang berwenang mengadili sengketa hasil

Pilkada, dan biaya penyelenggaraan Pilkada.¹⁶

Pembahasan yang berlangsung selama 2 hari tersebut kemudian menghasilkan sejumlah hal sebagai berikut: pertama, masih diperlukan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara berpasangan dalam Pilkada. Hal ini dikarenakan pemilihan ‘kepala daerah’ dalam UU 1/2015 lebih cocok pada pemilihan secara tidak langsung sebagaimana diatur dalam UU 22/2014, dimana posisi wakil diisi melalui penunjukan. Pentingnya posisi wakil juga dipilih langsung muncul ketika kepala daerah berhalangan tetap, jika wakil kepala daerah naik menggantikan sedangkan wakil tersebut tidak dipilih langsung maka hal ini sejalan dengan pemaknaan “dipilih secara demokratis” pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang oleh sebagian besar rakyat Indonesia lebih disepakati dilaksanakan secara langsung. Untuk jumlah wakil kepala daerah tersebut ditentukan cukup 1 saja untuk setiap tingkat baik itu provinsi, kabupaten, ataupun kota. Uji publik pun dihilangkan karena tahapan tersebut dianggap sia-sia karena hasil dari uji publik tidak mengikat. Kewenangan KPU dan Bawaslu untuk menanganai Pilkada diperkuat, hal ini merupakan wujud kepercayaan pembentuk undang-undang kepada kedua lembaga yang dianggap sudah berpengalaman menangani Pilkada. Untuk usia disepakati berusia paling rendah 30 tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota. Syarat pendidikan disepakati paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat. Syarat calon perseorangan dinaikkan 3,5% dari norma sebelumnya dalam UU 1/2015 hal ini disesuaikan dengan kenaikan pada syarat calon yang maju melalui jalur partai. Sebagai wujud efisiensi pelaksanaan Pilkada maka pasangan calon terpilih ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak. Untuk waktu Pilkada disepakati secara serentak dilaksanakan bulan dalam 3 gelombang yakni Desember 2015, Februari 2017, Juni 2018, hingga pada akhirnya tercapai serentak secara nasional pada tahun 2027. Terkait pengisian pejabat dalam terdapat kekosongan jabatan, disepakati bahwa untuk pejabat Gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya dan pejabat Bupati/Walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Syarat calon terkait dengan integritas diperkuat baik kaitannya dengan calon dari keluarga petahana, mantan narapidana, berstatus sebagai pejabat/petahana, dan berstatus sebagai TNI, Polri, PNS, dan jabatan pada BUMN atau BUMD. Terakhir, terkait dengan lembaga yang mengadili perkara perselisihan hasil Pilkada, akan diperiksa dan diadili oleh Badan Peradilan Khusus. Namun karena belum terbentuknya oleh Badan Peradilan Khusus tersebut, untuk sementara perkara perselisihan hasil dilaksanakan di Mahkamah Konstitusi. Perlunya akan Kebutuhan peradilan khusus Pemilu dalam pelaksanaan Pemilukada merupakan sebuah cita hukum (*ius constituendum*) yang tujuannya untuk memproteksi hak konstitusional warga negara dan peserta pemilihan tersebut.¹⁷

H. Dinamika Politik Legislasi:

16 Risalah pada rapat pembahasan RUU Perubahan UU No. 1 Tahun 2015 di Hotel Aryaduta Tugu Tani tanggal 12 Februari 2015, yang juga dialami langsung oleh Penulis sebagai Perancang Undang-Undang dari DPR RI dalam UU tersebut.

17 Achmadudin Rajab, *Tinjauan Yuridis Pentingnya Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Pemilukada*, (Program Studi Magister Hukum, Universitas Indonesia, 2013), hal 190.

Eksistensi dan Evaluasi Pelaksanaan UU 8/2015

Eksistensi UU 8/2015 dapat dinilai dari pasca pengundangan pada tanggal 18 Maret 2015 telah terjadi sejumlah pengujian undang-undang (*judicial review*) UU 8/2015 terhadap UUD NRI Tahun 1945. Tercatat telah terdapat 25 gugatan yang juga telah menghasilkan 25 putusan dimana 7 diantaranya dikabulkan. Adapun sejumlah putusan yang dikabulkan adalah sebagai berikut:

- 1). Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015
Putusan ini membatalkan ketentuan Pasal 7 huruf r yang semula memiliki niat baik untuk mengontrol calon yang maju dalam Pilkada agar tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana baik itu melalui hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan. Putusan ini juga mengubah Pasal 7 huruf s sehingga calon yang berasal DPR, DPD, maupun DPRD yang maju sebagai calon harus mundur pasca ditetapkan KPU sebagai calon. Adapun KPU telah mengeluarkan PKPU 12/2015 yang di dalamnya termasuk berisi pengaturan teknis yang menyesuaikan dengan dampak dari Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 tersebut.
- 2). Putusan Nomor 51/PUU-XIII/2015
Putusan ini telah menyempurnakan ketentuan dalam Pasal 22B huruf d UU 8/2015 dan membatalkan Pasal 196 UU 8/2015 karena dianggap memiliki norma yang tumpang tindih dengan norma sanksi pidana yang telah diatur sebelumnya dalam Pasal 193 ayat (2).
- 3). Putusan Nomor 46/PUU-XIII/2015
Putusan ini menambahkan ketentuan dalam Pasal 7 huruf t dan huruf u UU 8/2015 yakni calon yang berlatarbelakang TNI, Polri, PNS, BUMN atau BUMD dilakukan pasca ditetapkan oleh KPU sebagai calon. KPU pun sudah mengadopsi hasil putusan ini dalam PKPU 12/2015.
- 4). Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015
Putusan ini terkait Pasal 7 huruf g dan Pasal 45 ayat (2) huruf k. Putusan ini menghapus penjelasan dalam Pasal 7 huruf g, sedangkan norma Pasal 7 huruf g di batang tubuh dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Jadi, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi melihat syarat keterbukaan sebagaimana pendapat mereka sendiri dalam Putusan No. 4/PUU-VII/2009 secara berbeda. Terkait hal ini KPU telah menyisipkan pengaturan yakni huruf f1 dalam Pasal 4 ayat (1) PKPU 12/2015 yang menyatakan "*bagi calon yang pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap **dan tidak bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik sebagai mantan terpidana**, syarat yang harus dipenuhi adalah telah selesai menjalani pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun sebelum dimulainya jadwal pendaftaran*". Adapun sebaiknya dalam

rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi KPU kedepan, ada baiknya perubahan norma dalam putusan ini dapat dijadikan catatan penyempurnaan UU Pilkada selanjutnya.

5). Putusan Nomor 60/PUU-XIII/2015

Putusan ini telah mengubah norma terkait syarat dukungan calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d yang menggunakan acuan “jumlah penduduk”. Adapun dalam Pertimbangan Hukum alinea terakhir dari Putusan ini, Mahkamah menyatakan sebagai berikut: **“Bahwa mengingat tahapan-tahapan pemilihan kepala daerah telah berjalan, sementara putusan Mahkamah tidak berlaku surut (non-retroactive), agar tidak menimbulkan kerancuan penafsiran maka Mahkamah penting menegaskan bahwa putusan ini berlaku untuk pemilihan kepala daerah serentak setelah pemilihan kepala daerah serentak Tahun 2015”**. Putusan ini tentu saja perlu ditindaklanjuti dengan perubahan pada UU Pilkada kedepannya.

6). Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015

Pada pokoknya Putusan MK dalam Pasal 49 ayat (9), Pasal 50 ayat (9), Pasal 51 ayat (2), dan Pasal 52 ayat (2) ini memberikan pengertian bahwa 1 (satu) pasangan calon saja boleh dalam Pilkada. Selama pembahasan UU 8/2015 sejatinya pernah dibahas mengenai potensi terdapatnya 1 (satu) pasangan calon pada daerah Pilkada. Hanya saja karena fokus utama pembahasan tersebut adalah pada 13 substansi utama, maka pengaturan secara tegas dalam UU 8/2015 apabila fenomena ini terjadi memang belumlah ada. Putusan ini walau sudah diatur secara teknis kemudian oleh KPU dalam PKPU 14/2015, tentu saja perlu ditindaklanjuti dengan penyempurnaan dalam UU Pilkada kedepannya.

7). Putusan Nomor 105/PUU-XIII/2015

Putusan ini terkait Pasal 157 ayat (8) UU 8/2015 dimana kata “hari” untuk menunjukkan lamanya waktu MK mengadili sengketa hasil, dilengkapi menjadi “hari kerja”. Putusan ini perlu ditindaklanjuti dengan penyempurnaan dalam UU Pilkada kedepannya.

Fenomena 25 gugatan untuk UU 8/2015 ke Mahkamah Konstitusi padahal keberlakuan UU *a quo* bahkan belum setahun ditambah lagi 7 diantaranya dikabulkan merupakan sebuah rekor yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam UU manapun. Evaluasi yang dapat dipetik dari kenyataan ini bahwa UU 8/2015 adalah jauh dari sempurna, hal ini dikarenakan UU ini hadir dari hasil Perppu yang tentu saja tidak dibentuk dalam waktu singkat oleh pihak Pemerintah. Dikarenakan pada tahun 2015 ini banyak kepala daerah yang menginjak akhir masa jabatannya, sejak awal revisi UU 1/2015 hanya melakukan perubahan seperlunya saja. Namun ketika didalami ternyata UU 1/2015 tersebut benar-benar dibuat secara terburu-buru sehingga jika melihat banyaknya *judicial review* ke MK dapat disimpulkan bahwa UU 8/2015 belum berhasil menyempurnakan hasil karya Perppu tersebut. Keterburu-buruan dalam pembuatan UU 8/2015 yang seharusnya menyempurnakan sejumlah kekurangan dalam UU 1/2015 dapat dinilai dari terdapatnya “forum klarifikasi atas Rancangan Undang-

Undang” yang hadir pasca RUU Revisi UU 1/2015 tersebut disetujui bersama dalam Rapat Paripurna. Forum klarifikasi ini dimintakan oleh Kementerian Sekretariat Negara (Sekneg) melalui suratnya nomor B-54/Kemsetneg/D-4/HK.00.01/03/2015 tertanggal 2 Maret 2015. Sekneg meminta agar RUU tersebut dilakukan pengecekan kembali sebelum 30 hari dari hari Paripurna. Alhasil RUU Revisi UU 1/2015 ini pun mengalami perbaikan dari RUU yang telah diparipurnakan pada tanggal 18 Februari 2015.

UU yang baik seharusnya didahului oleh pembuatan naskah akademik terlebih dahulu, sehingga kedepan ada baiknya UU Pilkada pun demikian. UU kedepannya perlu untuk revisi kembali bahkan selayaknya dicabut dan diganti yang baru, karena sejak awal pun UU 1/2015 telah mengalami perubahan lebih dari 50% pada UU 8/2015. Perubahan pasti akan bertambah sangat banyak ketika putusan-putusan MK pun diadopsi dalam UU Pilkada tersebut. Hal ini juga merupakan keharusan karena Indonesia adalah negara *civil law* dimana peraturan perundang-undangan menjadi yang utama daripada putusan pengadilan, sehingga sudah selayaknya putusan MK yang ada dijadikan bahan untuk penyempurnaan UU Pilkada kedepan.

I. Penutup

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dasar dasar atributif pelaksanaan Pilkada selalu menjadi perdebatan yang tiada hentinya. Frase “*dipilih secara demokratis*” sejatinya dapat dimaknai dalam 2 jenis metode Pilkada apakah itu melalui pemilihan secara langsung ataupun melalui mekanisme perwakilan melalui DPRD. Hal ini juga sesuai dengan pendapat hukum dalam Putusan MK terkait yakni Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013.

Pembentukan UU 22/2014, UU 1/2015, dan UU 8/2015 masing-masing memiliki dinamika politik dalam hal pembentukannya. UU 22/2014 adalah UU yang hadir sebagai upaya progresif bagi penerapan demokrasi secara konsisten sesuai Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang disesuaikan dengan pelaksanaan Pilkada selama ini. Namun pada akhirnya UU 22.2014 ini dicabut oleh Perppu 1/2014 yang kehadirannya pun tak luput dengan sejumlah ketidaklaziman. Perubahan Perppu 1/2014 menjadi UU 1/2015 pun tidak menjadikan dinamika politik menjadi padam, karena dalam waktu singkat dilakukanlah upaya penyempurnaan UU 1/2015 dalam waktu kurang lebih 1 bulan lamanya. Revisi UU 1/2015 ini fokus pada 13 substansi utama perubahan, hingga akhirnya lahir UU 8/2015.

Upaya penyempurnaan UU 1/2015 melalui perubahannya yakni UU 8/2015 bisa dikatakan tidaklah berhasil. UU 1/2015 yang merupakan UU penetapan Perppu 1/2014 yang dibuat secara terburu-buru dan memiliki sejumlah kekurangan, tidak terselesaikan sejumlah kekuangannya dalam UU 8/2015. Banyaknya *judicial review* yang telah menghasilkan 25 putusan dimana 7 diantaranya dikabulkan menunjukkan bahwa UU ini tidak dibuat dengan perencanaan dan konsep yang matang. Kedepannya perlu kiranya UU Pilkada dibuat dengan perencanaan yang baik sesuai UU 12/2011 agar menghasilkan UU yang berkualitas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi press, 2006.
- _____, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- _____, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, cetakan 1, Yogyakarta : FH UII Press, 2004.
- Bari Azed, Abdul, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok, 2000.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Cet.2, Jakarta: Gramedia, 1990.
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies, A Comparative Exploration*, New Haven and London, USA: Yale University Press, 1977.
- M. Friedman, Lawrence, *The Legal Sistem: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2006.
- Strong, C.F, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, London: Sidwick and Jackson Ltd., 1975.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- _____, *Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 22 Thn.1999, LN No. 60 Tahun 1999, TLN No. 383.
- _____, *Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437.
- _____, *Undang-undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, UU 12 tahun 2008, LN No. 59 Tahun 2008, TLN No. 4844
- _____, *Undang-undang Tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 Tahun 2003, LN No 98 Tahun 2003, TLN No. 4316.
- _____, *Undang-undang Tentang Penyelenggara Pemilu*, UU No. 15 Tahun 2011, LN No. 101 Tahun 2011, TLN No. 5246.
- Mahkamah Konstitusi, *Peraturan Mahkamah Konstitusi Tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang*, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005.
- Komisi Pemilihan Umum, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota*, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015.
- _____, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota*, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015.

-----, Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72-73/PUU-II/2004, Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

-----, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4PUU-VII/2009, Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

-----, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Internet

Terlalu 'Gemuk', UU Pemda Dipecah Menjadi Tiga, diunduh dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22210/terlalu-gemuk-uu-pemda-dipecah-menjadi-tiga>, diakses 29 November 2015 pukul 19.23 WIB.

Menganalisis Kontroversi SBY oleh Refly Harun, < <http://www.rumahpemilu.org/in/read/7395/Menganalisis-Kontroversi-SBY-oleh-Refly-Harun>>, diakses 3 Desember 2015 pukul 15.22 WIB.

Demokrat Walkout RUU Pilkada, Ruhut: Siapa yang Ngibulin?, <<http://nasional.tempo.co/read/news/2014/09/26/078609850/demokrat-walkout-ruu-pilkada-ruhut-siapa-yang-ngibulin>>, diakses 3 Desember 2015 pukul 15.30 WIB.

Bahan yang tidak diterbitkan

Paparan Dirjen Kemendagri dalam Pembahasan RUU Pilkada bertempat di Hotel Aryadutha Tangerang, tanggal 16-17 Februari 2012.

Risalah pada rapat pembahasan RUU Perubahan UU No. 1 Tahun 2015 di Hotel Aryaduta Tugu Tani tanggal 12 Februari 2015.

Rajab, Achmadudin, *Tinjauan Yuridis Pentingnya Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Pemilukada*, Jakarta: Program Studi Magister Hukum, Universitas Indonesia, 2013.

CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DAN KONSEP DEMOKRASI

ANALISA TERHADAP PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN BLITAR 2015

Wafia Silvi Dhesinta

Mahasiswi Magister Ilmu Hukum
Universitas Gadjah Mada

E-mail: silviwafia@rocketmail.com

Abstrak

Munculnya polemik calon tunggal pada pemilihan umum kepala daerah (pilkada) serentak 2015 diyakini lantaran sejumlah partai politik enggan mengusung jagoannya dalam kontestasi pesta demokrasi. Pelaksanaan pilkada di Kabupaten Blitar hanya diikuti oleh satu pasangan calon atau calon tunggal tetap berjalan setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk tetap mengadakan pilkada di daerah-daerah dengan calon tunggal. Terkait dengan proses pelaksanaan pilkada serentak yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, ternyata terdapat beberapa permasalahan seperti kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh KPUD Kabupaten Blitar tentang tata cara proses pemungutan suara. Geliat pilkada serentak juga minim partisipasi karena beberapa warga sengaja tidak memilih dengan alasan calon figur yang ada tidak cocok dengan hati nuraninya. Sebagian masyarakat merasa bahwa tidak adanya kompetisi dalam pilkada. Penilaian mengenai tidak demokratisnya pilkada dengan calon tunggal merupakan hal yang menarik mengingat konsep demokrasi yang dikembangkan oleh beberapa ahli adalah kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan.

Kata Kunci: Demokrasi, Pemilihan Kepala Daerah, Calon Tunggal, Kabupaten Blitar.

A. Pendahuluan

Konfigurasi politik yang bergulir pada akhir kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) berdampak krusial terhadap proses otonomi daerah di Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2009-2014 pada akhir jabatannya menetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dilaksanakan secara tidak langsung atau melalui pemilihan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Praktis, UU tersebut menuai banyak resistensi dari berbagai kalangan, terutama oleh masyarakat yang tidak menginginkan lagi praktik demokrasi yang lemah seperti yang pernah terjadi selama pemerintahan Soeharto di bawah rezim orde baru yang otoriter. Menanggapi disahkannya UU tersebut, Presiden SBY pada 2 Oktober 2015 kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Penerbitan Perppu tersebut tidak sedikit menimbulkan kritikan terkait makna keadaan genting dan hal ikhwal yang memaksa.¹ Namun terlepas dari kondisi tersebut, Presiden SBY mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2014 dengan pertimbangan untuk menyelenggarakan proses pemilihan kepala daerah yang lebih baik lagi. Substansi di dalamnya mengatur uji publik kepala daerah, penghematan dan pemotongan anggaran, pembatasan kampanye, dan beberapa perbaikan lain seperti terselenggaranya asas akuntabilitas dalam pelaksanaan pilkada.² Perppu No. 1 Tahun 2014 selanjutnya disetujui oleh parlemen dengan ditetapkan dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 yang kemudian dilakukan perubahan menjadi UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pilihan untuk melangsungkan pemilihan kepala daerah secara langsung tidak terlepas dari norma yang termaktub dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghendaki pemilihan secara demokratis. Mengkhidmati kata demokratis, tidak ada indikator yang mampu mendefinisikan apakah pemilihan langsung dapat dikatakan demokratis sedangkan pemilihan yang dilakukan secara tidak langsung dikatakan tidak demokratis. Namun, pilihan makna demokrasi yang ditetapkan oleh masyarakat melalui wakil-wakilnya di parlemen menjatuhkan pilihan makna demokratis pada proses pemilihan secara langsung dengan pemilihan umum oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dengan diberlakukannya UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dengan alasan untuk mewujudkan penataan sistem pemilihan umum yang lebih baik lagi, sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 terkait uji materiil UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum

- 1 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-Vii/2009 memuat persyaratan tentang perlunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan ketentuan antara lain (a) Adanya keadaan yaitu kebutuhan untuk menyelesaikan masalah bantuan hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (b) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; (c) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.
- 2 Kritikan muncul terkait sikap SBY yang tidak seharusnya mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 karena Presiden berdasarkan kewenangannya dapat menggunakan hak veto untuk tidak memberikan persetujuan terhadap UU Nomor 22 Tahun 2014. Dikhawatirkan, penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 dapat memberikan efek *precedent* yang buruk untuk proses pemerintahan selanjutnya.

Presiden dan Wakil Presiden, memutuskan bahwa pemilihan umum legislatif dan eksekutif dilakukan secara serentak pada tahun 2019. Pemilihan pada aras lokal juga termasuk didalam ranah pemilihan umum dan oleh sebab itu KPU menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara serentak guna memberikan makna tersendiri bagi reformasi kepemiluan di Indonesia. Demi terwujudnya proses pemilu serentak, pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) dilakukan dalam tiga tahap. Tahap pertama diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2015 untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan (AMJ) 2015 dan semester pertama 2016. Tahap kedua dilaksanakan pada Februari 2016 untuk AMJ semester kedua tahun 2016 dan 2017. Tahap ketiga dilaksanakan pada Juni 2018 untuk daerah yang AMJ tahun 2018 dan 2019. Secara bertahap, pilkada serentak ini akan digunakan sebagai model pilkada serentak pada tahun 2027 (KPU, 2015:4). Pada tahapan pertama pilkada serentak pada tanggal 9 Desember 2015 diikuti oleh 9 provinsi, 36 kota dan 224 kabupaten di seluruh Indonesia.

Salah satu daerah yang menyelenggarakan pilkada pada tanggal 9 Desember 2015 adalah Kabupaten Blitar. Pelaksanaan pilkada di Kabupaten Blitar sempat ingin ditunda hingga pada tahapan yang kedua yakni tahun 2017 karena hanya mampu mengusung satu pasangan calon. Tidak hanya Kabupaten Blitar yang memiliki kendala dalam hal calon tunggal pilkada, Sembilan daerah lain juga sempat akan ditunda pelaksanaan pilkada karena hanya diikuti oleh satu pasang calon bahkan tidak ada calon pasangan yang mendaftar sama sekali sampai pada jadwal pendaftaran KPU ditutup. Hal ini menjadi polemik sekaligus menjadi sorotan masyarakat dan media massa. Bagaimana tidak, proses pemilihan yang disiapkan sebegitu rapi dengan proses penuh lika-liku dalam aspek yuridisnya, ternyata masih belum lepas dari jerat masalah. Banyak yang mendukung untuk tetap dilaksanakan pemungutan suara sekalipun hanya terdapat satu pasang calon, namun juga tidak sedikit yang menolak untuk ditunda pelaksanaannya dengan alasan bahwa pemilu dengan satu pasang calon dinilai tidak demokratis. KPU kemudian melakukan langkah taktis dengan membuka lagi jadwal pendaftaran selama tiga hari melalui Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015. Peraturan tersebut juga menjelaskan jika setelah waktu tambahan yang ditetapkan tidak juga ada pasangan calon lain yang mendaftar, maka pelaksanaan pilkada di daerah tersebut akan ditunda pada periode berikutnya. Dikarenakan gencarnya permasalahan terkait calon tunggal dalam pilkada periode pertama tersebut, banyak pihak yang mengusulkan untuk Presiden Joko Widodo mengeluarkan Perppu karena situasi pada saat itu dirasa genting dengan dasar adanya kekosongan hukum.

Munculnya polemik calon tunggal pada pilkada serentak 2015 diyakini lantaran sejumlah partai politik enggan mengusung jagoannya dalam kontestasi pesta demokrasi. Karenanya parpol dianggap telah abai menjalankan fungsinya dalam rekrutmen dan mencalonkan kader (Sri Budi, 2015: 14). Menganggapi permasalahan mengenai calon tunggal yang semakin memanas dan tidak ditemukan pemecahannya, Mahkamah Konstitusi memberikan putusan atas uji materiil UU Nomor 8 Tahun 2015 melalui Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015. Melalui putusan tersebut, MK membuka jalan untuk beberapa daerah yang memiliki satu pasang calon kepala daerah untuk tetap menyelenggarakan

pilkada pada tahun 2015 tanpa harus ditunda sampai periode berikutnya. Menariknya, MK menolak permohonan pemohon yang meminta MK memaknai calon tunggal dapat diterima dengan mekanisme kotak kosong. MK memaknai calon pasangan tunggal dengan pemilihan melalui kolom “setuju” dan “tidak-setuju” dengan tujuan untuk memberikan hak pilih masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam demokrasi (Suhartoyo, Kompas: 2015)

Putusan MK tersebut ditindaklanjuti oleh KPU dengan mengeluarkan Surat Edaran (SE KPU) Nomor 462/KPU/X/2015 sehingga daerah-daerah dengan satu calon pasangan tetap dapat melaksanakan pesta demokrasi pada tanggal 9 Desember 2015. Meskipun MK dan KPU telah berusaha untuk menjaga dan memberikan penghormatan terhadap hak pilih masyarakat dalam memilih kepala daerah, namun putusan MK dan langkah yang diambil KPU masih menyisakan banyak kritikan. Kritikan yang muncul terutama terkait konsep demokrasi dengan peserta pemilu yang hanya satu calon. Namun “*the show must go on*”. Walaupun KPUD Kabupaten Blitar telah memperpanjang jadwal pendaftaran, Kabupaten Blitar hanya memiliki satu calon pasangan kepala daerah dan pemilu tetap harus dilaksanakan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di Kabupaten Blitar dengan hanya diikuti oleh satu pasang calon atau calon tunggal?
2. Bagaimana konsep demokrasi memaknai pemilihan umum yang hanya diikuti oleh satu pasang calon atau calon tunggal?

C. Pelaksanaan Pilkada dengan Calon Tunggal di Kabupaten Blitar

Setelah sempat tertunda sekitar satu setengah bulan, karena hanya mempunyai satu pasangan calon, KPUD Kabupaten Blitar akhirnya bisa mengikuti kembali tahapan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serentak dengan agenda Penetapan Pasangan calon tunggal untuk Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Blitar Tahun 2015 (KPUD Kabupaten Blitar, 2015). Calon tunggal tersebut adalah Rijanto dan Marhenis Urip Widodo yang keduanya diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Sebelumnya, pasangan calon tersebut diusung oleh dua partai politik yaitu PDIP dan Partai Gerindra, tapi KPUD Kabupaten Blitar mencoret partai Gerindra sebagai koalisi pengusung *incumbent* tersebut karena gagal menunjukkan surat kesepakatan koalisi antar partai politik. Dikutip dari laman Okezone.com, alasan KPUD Kabupaten Blitar melakukan pencoretan tersebut karena Partai Gerindra hanya menyerahkan surat rekomendasi dari Dewan Pimpinan Partai (DPP) tanpa menyertakan surat kesepakatan koalisi antar-partaipolitik (Okezone.com, 2015). Dicoresnya partai Gerindra sebagai partai koalisi pengusung pasangan calon tunggal di Kabupaten Blitar tidak mempengaruhi pencalonan pasangan *incumbent* Rijanto-Urip Widodo (RIDHO) sehingga secara *de jure*, PDIP menjadi satu-satunya partai politik pengusung pasangan RIDHO. Alasan terbesar mengapa Kabupaten Blitar hanya mampu

menghasilkan satu pasang calon adalah karena keengganan partai politik lain untuk mengusung calonnya. Koalisi besar yang dipimpin oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) sengaja melakukan manuver boikot pilkada dengan cara tidak mendaftarkan calon yang diusungnya. Selain itu, calon independen juga tidak muncul dalam kontes pesta demokrasi di Kabupaten yang terkenal dengan *icon* candi Penataran ini.

Terkait dengan proses pelaksanaan pilkada serentak meskipun hanya diikuti oleh satu paslon, ternyata terdapat beberapa permasalahan seperti kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh KPUD Kabupaten Blitar tentang tata cara proses pemungutan suara di TPS dengan surat suara “setuju” dan “tidak-setuju”. Dikutip dalam Tempo, beberapa warga di Kecamatan Wonodadi mengaku belum memahami teknis pencoblosan surat suara yang hanya mencantumkan satu gambar pasangan calon. Beberapa warga di Kabupaten Blitar masih belum memahami bahwa pada proses pelaksanaan pemilu dengan calon tunggal dilakukan dengan mencoblos kolom setuju jika memilih calon pasangan untuk menjadi kepala daerah, atau dengan tidak mencoblos gambar pasangan calon. Dengan cara demikian maka pemilih menyetujui atau memilih paslon tunggal untuk menjadi kepala daerah. Surat suara akan menjaditidak sah jika pemilih mencoblos gambar paslon dalam surat suara. Proses sosialisasi belum secara merata dilakukan karena masih banyak masyarakat yang memahami bahwa pilkada serentak tahun 2015 di Kabupaten Blitar dilakukan sama dengan proses pemilihan sebelum-sebelumnya. Hal Demikian perlu menjadi bahan evaluasi tidak hanya oleh pemerintah daerah kabupaten yang memiliki satu pasang calon saja, tetapi juga secara nasional, masalah mengenai proses pelaksanaan pilkada dengan paslon tunggal harus diberikan perhatian dan sosialisasi demi terselenggaranya proses demokrasi.

Terselenggaranya pilkada serentak dengan satu pasangan calon yang terjadi di Kabupaten Blitar bukan berarti tanpa cela. Selain beberapa daerah belum mengetahui secara benar tata cara pemilihan pada pemilihan referendum, pelaksanaan pilkada pada tanggal 9 Desember 2015 juga disinyalir kurang partisipasi masyarakat. KPUD Kabupaten Blitar menyatakan bahwa jika dibandingkan dengan pemilu legislatif, proses pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015 tergolong rendah. Karena faktor cuaca, yakni pada saat pelaksanaan pilkada di Kabupaten Blitar diguyur hujan, banyak warga yang lebih memilih pergi ke sawah daripada pergi ke Tempat Pemungutan Suara (TPS). Faktor lain seperti tidak adanya pemilih yang berada di Kabupaten Blitar juga mendukung minimnya tingkat partisipasi masyarakat. Sebagai contoh di daerah Wonodadi sebagian besar penduduknya bekerja sebagai Tenaga Kerja Wanita (TKW) sehingga tidak dapat menyalurkan hak pilihnya (Tempo, 2015). Geliat pilkada serentak juga minim partisipasi karena beberapa warga sengaja tidak memilih dengan alasan calon figur yang tidak cocok dengan hati nuraninya. Beberapa warga merasa bahwa dengan tidak adanya kompetisi dalam pilkada. Ruchana, salah satu warga desa Wonodadi sebagaimana dikutip dalam Tempo menyatakan bahwa dirinya enggan datang ke TPS karena merasa pilkada dengan calon tunggal tidak memberinya pilihan calon sehingga kesan yang tercipta adalah pilkada hanya sebagai alat pemaksa untuk memilih calon yang ada (Tempo, *Ibid*). Meskipun hanya ada satu pasangan calon dalam Pilkada tahun 2015 di Kabupaten Blitar, kemenangan atau suara setuju atas pasangan Rijanto dan Marhenis tetap lebih banyak dibanding dengan suara tidak setuju.

Dikutip dalam Okezone.com berdasarkan hasil survei dan perhitungan *sementara real count* menyatakan bahwa jumlah pemilih setuju sebanyak 421.720 suara atau 78% suara. Sementara itu, pemilih tidak setuju sebanyak 76.941 suara atau 14% (Okezone, 2015). Mengacu pada jumlah DPT sebanyak 964.928, tingkat kehadiran pilkada paslon tunggal hanya 56% dan angka tidak hadir sebesar 44%. Pernyataan seperti yang diungkapkan oleh Ruchana di atas tidak dapat disalahkan karena dengan tidak adanya calon lawan membuat sistem demokrasi yang dikenal selama ini oleh masyarakat adalah dengan adanya kompetisi yang mensyaratkan adanya dua atau lebih pilihan. Tingkat partisipasi partai politik ataupun calon independen untuk ikut serta dalam pilkada juga mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat untuk memilih dan memberikan hak pilihnya. Ini semua tentunya terlepas dari Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengamanatkan KPU untuk tetap melangsungkan Pilkada meskipun hanya diikuti oleh satu pasangan calon.

Hasil pemungutan suara dan penghitungan suara dalam pelaksanaan Pilkada Kabupaten Blitar tahun 2015 menetapkan pasangan Rijanto-Urip Widodo sebagai Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Blitar periode 2016-2021 yang dilakukan oleh KPUD kabupaten Blitar pada Selasa, 22 Desember 2015. Penetapan tersebut dilakukan oleh KPUD Kabupaten Blitar berdasarkan Keputusan KPU kabupaten Blitar Nomor 50/ KPPS/ KPUKab/ 014.329671/ XII/ 2015 (Terasjatim, 2015). Berdasarkan penetapan tersebut, pasangan Rijanto-Urip Widodo berdasarkan proses demokrasi melalui pemilihan umum dipilih oleh warga Kabupaten Blitar untuk memimpin Kabupaten Blitar dalam lima tahun ke depan.

D. Calon Tunggal dalam Pemilihan Umum dan Konsep Demokrasi

Demokrasi adalah sebuah bentuk pemerintahan oleh rakyat (Georg Sorensen, 2003:1). Jika dirunut secara historis, konsep demokrasi awalnya dikemukakan oleh Socrates. Kemudian, Plato memberikan kritik terhadap demokrasi di Athena yang dipandang sebagai sebuah kemerosotan akibat kekalahan kota dalam perang melawan Sparta dan pembusukan korlitas kepemimpinan. Di Athena, demokrasi berarti pemerintahan oleh mayoritas kaum miskin. Plato mengungkapkan bahwa hukum tidak akan dihormati, tetapi akan dilihat sebagai serangan terhadap kebebasan rakyat, menimbulkan tirani, kekacauan dan memberi jalan bagi pemerintahan yang diktator. Solusi yang ditawarkan oleh Plato adalah menganjurkan pemerintahan oleh orang yang bijak, terlatih dan terpelajar (David Held, 1987:2). Pemikiran Plato kemudian dikembangkan oleh muridnya, Aristoteles mengembangkan pendapat Plato dengan memperdebatkan ruang bagi pengaruh rakyat misalnya dalam pembuatan undang-undang. Aliran pemikiran baru tentang demokrasi yang berdasarkan pada masyarakat modern tidak pernah muncul hingga abad ke-19 sampai pada masa Renaissance. Pada jaman Renaissance tersebut kemudian mulai terbentuk konteks pembangunan masyarakat industrialis-kapitalis-modern. Di jaman tersebut mulai terdapat sumbangan pemikiran dalam perdebatan tentang demokrasi yang tujuan pokoknya adalah gambaran mengenai wajah demokrasi dalam konteks modern.

Pengertian demokrasi secara sempit dirumuskan oleh Joseph Schumpeter yang

menyatakan bahwa demokrasi secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Di antara pemilihan, keputusan dibuat oleh politisi. Pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil yang mereka pilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut dengan demokrasi. Singkatnya, Schumpeter hendak menjelaskan bahwa metode demokratis adalah penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik di mana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk meraih suara. (Joseph Schumpeter, 1942: 260). Berbeda dengan Held yang menggabungkan pemahaman pandangan antara liberal dengan tradisi Marxis untuk sampai pada arti demokrasi yang mendukung suatu prinsip dasar otonomi. Held menyebutkan bahwa otonomi demokrasi membutuhkan akuntabilitas negara dalam derajat yang tinggi dan partisipasi substansial secara langsung pada komunitas lembaga lokal dan manajemen diri yang dinyatakan melalui pemberian kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dan menemukan preferensi pribadi serta pengawasan oleh warga negara terhadap agenda politik. Perbedaan dua pendapat tersebut membuka pintu perdebatan mengenai makna sesungguhnya tentang demokrasi. Cara pandang mengenai demokrasi inilah yang akhirnya mempengaruhi pemahaman kita bersama bahwa demokrasi merupakan sebuah entitas yang dinamis yang terhadapnya diberikan definisi yang berbeda-beda dan tetap menjadi perdebatan. Dari dua pemikiran yang dikemukakan tersebut kemudian menunjukkan wajah demokrasi yang dalam arti sempit, demokrasi terfokus sebagai jenis sistem politik tertentu dan dalam pengertian luas, demokrasi tidak hanya terbatas dalam sistem politik, tetapi juga sistem sosial dan ekonomi.

Demokrasi dalam arti sempit juga dijelaskan oleh Dahl yang mengemukakan bahwa dalam berbagai perbedaan pemaknaan mengenai demokrasi, terdapat beberapa kriteria yang perlu dipenuhi oleh proses pemerintahan supaya seluruh anggota memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan. Dahl menjelaskan paling tidak terdapat lima kriteria, diantaranya adalah: (1) partisipasi efektif; (2) persamaan suara; (3) pemahaman yang cerah; (4) pengawasan agenda; (5) pencakupan orang dewasa. Demokrasi memberikan berbagai kesempatan untuk hal tersebut (Dahl, 2001: 53). Langkah pertama dalam menentukan demokratis tidaknya suatu negara adalah mencari elemen-elemen kompetisi, partisipasi dan kebebasan di negara tersebut, tidak hanya tataran formal tetapi juga pada praktik yang sesungguhnya. Namun langkah ini menjadi rumit karena banyak negara yang memenuhi kondisi dari ketiga dimensi tersebut dalam derajat yang berbeda-beda. Jadi, suatu negara perlu menentukan sejumlah nilai minimum yang harus dipenuhi pada masing-masing dimensi agar dapat disebut dengan negara yang demokratis. Ketika demokrasi diartikan sebagai kompetisi, partisipasi dan kebebasan, jelas bahwa proses demokratisasi perubahan sistem politik dari bentuk non-demokratis ke bentuk yang lebih demokratis. Dahl mengidentifikasi dua jalan penting menuju demokrasi yakni jalan yang terfokus pada kompetisi dan jalan yang terfokus pada partisipasi. Kriteria-kriteria yang diungkapkan oleh Dahl tersebut berarti mencakup tiga dimensi penting dalam demokrasi politik yang ideal yakni kompetisi, partisipasi dan kebebasan politik dan sipil.

Meningkatnya partisipasi berarti meningkat pula jumlah warga negara yang memperoleh hak-hak politik dan kebebasan.

Sejarah mengenai paham demokrasi adalah hal yang menarik sekaligus membingungkan. Terdapat dua fakta historis yang penting terkait dengan paham demokrasi. Pertama, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai *democrat*. Beragam jenis rezim politik di seluruh dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dengan rezim yang lain sering berbeda secara substansial. Demokrasi terlihat seperti melegitimasi kehidupan politik modern dalam konteks bahwa penyusunan dan penegakan hukum dipandang adil dan benar jika dilaksanakan secara demokratis. Namun pada kenyataannya tidak selalu demikian. Dari zaman Yunani Kuno hingga sekarang, mayoritas teoritikus di bidang politik banyak melontarkan kritik terhadap teori dan praktik demokrasi. Kedua, sementara banyak negara pada saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah eropa pada abad ke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit untuk diwujudkan dan dijaga. Fasisme, Nazisme dan Stalinisme hampir saja menghancurkannya. Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan sosial yang intensif (Held :2007,xiii).

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Hal ini dapat diartikan bahwa demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Hal ini diperkuat dengan laporan yang disponsori oleh UNESCO pada awal tahun 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak demokrasi sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern (Gaffar: 1992, vi). Permasalahan yang muncul terkait dengan demokrasi adalah terkait implementasi atau pelaksanaan maksud “demokrasi” dalam praktik. Setiap negara menentukan sendiri bagaimana konsep demokrasi diimplementasikan yang tidak sedikit juga mempratekkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak “demokratis” sebagai asas yang fundamental. Oleh sebab itu, demokrasi dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik (Huda: 2011, 186). Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Sebutan lain untuk demokrasi normatif dan empirik tersebut adalah sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*performance*” yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering digunakan adalah demokrasi “*das sollen*” dan demokrasi “*das sein*” (Gaffar, *Ibid*).

Demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani “*demos*” yang berarti “rakyat” menekankan bahwa sesungguhnya kekuasaan dalam demokrasi adalah berada di tangan rakyat. Dari pemaknaan yang sama dan karenanya universal, demokrasi substansial telah memberikan daya pikat normatif yaitu dalam demokrasi harusnya berkembang nilai kesetaraan, keragaman, penghormatan atas perbedaan, kemanusiaan, kebebasan, tanggungjawab, kebersamaan, dan sebagainya. Di sisi lain, sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi hadir

dan semuanya tidak terlepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Demokrasi berkembang dalam berbagai model antara lain terkait dengan kreativitas para aktor politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sebagai kultur, sejarah, dan kepentingan.

Calon tunggal dalam pilkada serentak yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia merupakan salah satu bentuk demokrasi empirik. Keadaan munculnya “calon tunggal” adalah keadaan yang secara normatif tidak terbayangkan sebagaimana konsep demokrasi yang diungkapkan oleh Dahl. Hal ini berarti bahwa, demokrasi dalam implementasi terus berkembang dan dipengaruhi oleh sistem politik yang terjadi di daerah tersebut. Pada dasarnya, pelaksanaan atau implementasi suatu teori tidak bisa dilakukan sama persis dengan apa yang dikehendaki oleh teori atau konsep tersebut. Contohnya, Indonesia menganut sistem presidensiil dengan multipartai. Padahal secara konsep, pemerintahan presidensiil dengan multi partai dapat mengganggu kestabilan Presiden karena kuatnya gesekan antara eksekutif dan legislatif. Sama halnya dengan pilkada dengan calon tunggal, secara konsep pilkada dengan calon tunggal tidak dapat dikatakan tidak demokratis. Esensi utama demokrasi adalah keterlibatan nyata masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini, rakyat adalah penentu kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diberikan oleh wakil-wakilnya melalui proses pemilihan sebagai kontrak sosial. Di samping itu, terdapat aspek kearifan lokal yang tidak dapat ditinggalkan begitu saja, dalam arti bahwa kearifan lokal harus menjadi bahan pertimbangan dalam pelaksanaan demokrasi. Munculnya calon tunggal dalam pilkada adalah suatu pelajaran bahwa demokrasi yang berjalan dalam tataran praktik akan selalu berkembang secara dinamis, dan hukum harus mampu mengikuti perkembangan masyarakat tersebut.

E. Mengukur Derajat Demokrasi

Upaya paling mutakhir untuk mengukur derajat demokrasi di banyak negara adalah dengan menggunakan konsep demokrasi ala Dahl sebagai pijakan awal yakni dimensi kompetisi dan dimensi partisipasi. Pengalaman di banyak negara mengungkapkan bahwa mustahil untuk melaksanakan konsep demokrasi dengan keadaan masyarakat yang secara material sangat miskin. Kondisi sosial ekonomi mempengaruhi kualitas demokrasi politik namun kondisi sosial ekonomi tidak menghambat pembangunan sistem demokrasi. Jika dikaitkan dengan apa yang terjadi di Indonesia, dengan pengalaman pada masa rezim orde baru yang otoriter dan pengawasan parlemen yang lemah, demokrasi menjadi benda mahal yang sulit untuk dicapai.

Tumbangnya rezim Orde Baru membuka pintu kesadaran masyarakat untuk membawa konsep demokrasi menuju arah yang diharapkan, yaitu kebebasan dan kesejahteraan. Itulah mengapa demokrasi penting untuk diterapkan di banyak negara, tak terkecuali Indonesia. Demokrasi harus dipercaya sebagai cara yang lebih baik untuk memerintah suatu negara dibandingkan dengan alternatif lain yang bukan demokratis. Demokrasi mampu mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum oktokrat yang kejam dan tirani, dengan kata lain, demokrasi akan menghindari pemerintahan yang tirani. Selain itu, demokrasi

juga menjamin sejumlah hak-hak asasi warga negaranya yang mungkin tidak diberikan oleh sistem yang tidak demokratis, kebebasan umum, peluang untuk menentukan nasib sendiri, penghormatan terkait otonomi moral karena dengan demokrasi pemerintah akan memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggungjawab moral, dan mengembangkan kadar persamaan politik yang relatif tinggi.

Pemilihan umum sebagai ajang kompetisi untuk mengisyaratkan adanya demokrasi di Indonesia, namun demokrasi tersebut cacat secara substansi. Indonesia benar-benar menjalankan prinsip demokrasi pada pemilu tahun 2004 dengan terpilihnya SBY sebagai presiden pada periode 2009-2014. Lebih dari pada itu, untuk menghormati keberagaman daerah di Indonesia dan reformasi birokrasi yang lebih baik, kepala daerah tidak lagi dipilih melalui penunjukan dan penetapan DPRD melainkan langsung dipilih oleh rakyat.

Munculnya fenomena calon tunggal dalam pilkada serentak tahun 2015 di beberapa daerah di Indonesia bukan merupakan hal yang aneh dan baru dalam dunia internasional. Artinya bahwa, proses demokrasi politik melalui pemilihan umum dengan satu calon atau satu kandidat bukan berarti tidak mungkin untuk dilaksanakan. Canada merupakan salah satu negara yang menerapkan proses pemilihan dengan calon tunggal yang disebut dengan aklamasi. Prosesnya adalah anggota dikatakan dipilih atau dikembalikan secara aklamasi bila tidak ada calon lain yang maju pada pemilu dan tidak ada suara diadakan (<http://www.parl.gc.ca>, 2015). Berarti bahwa apabila diketahui hanya ada satu pasang calon dalam pemilu, maka diadakan aklamasi tanpa melangsungkan danya pemilihan lagi. Pemilu presiden dengan calon tunggal juga diselenggarakan di Singapura pada September 2011 karena calon tunggal yang merupakan petahana menguasai 60% suara di parlemen. Tidak hanya dua negara tersebut saja, Malaysia, Amerika Serikat dan Yaman juga pernah mengalami proses demokrasi politik melalui pemilihan umum yang diikuti hanya dengan satu kandidat. Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi pada tataran praktik sangatlah berkembang dan masih menjadi hal yang diperdebatkan dengan hal yang perlu digarisbawahi adalah konsep demokrasi politik tetap harus berada pada kriteria-kriteria sebagaimana diungkapkan oleh Dahl yakni kompetisi dan partisipasi. Demokrasi memunculkan manusia dengan hak-hak asasi yang melekat di dalamnya yang salah satunya adalah hak memilih dan kebebasan berpolitik dalam demokrasi.

Apa yang terjadi dalam pilkada serentak tahun 2015 dengan fenomena munculnya calon tunggal khususnya yang terjadi di Kabupaten Blitar jika dipandang secara teoritis bukanlah merupakan hal yang dapat dikatakan tidak demokratis. Partisipasi merupakan poin yang utama pula dalam pelaksanaan demokrasi politik. Meskipun hanya ada satu pasangan calon dalam pilkada, proses pemungutan suara harus tetap dilaksanakan karena hak pilih masyarakat merupakan kedaulatan rakyat yang keberadaannya dijamin oleh konstitusi. Jika hanya karena peserta pemilu diikuti oleh satu pasang calon dan pemilihan harus ditunda atau ditiadakan maka yang terjadi adalah pengabaian terhadap kebebasan hak pilih, baik hak pilih masyarakat untuk menentukan sendiri nasib daerahnya dan juga hak pilih pasangan calon untuk dipilih oleh masyarakat. Meskipun secara teoritis sebagaimana diungkapkan oleh Dahl bahwa kriteria demokrasi mensyaratkan adanya kompetisi dan partisipasi, namun keadaan-keadaan empirik tidak dapat dibatasi perubahan

dan perkembangannya. Permasalahan aktual terkait demokrasi memang seringkali berbeda dalam beberapa dimensi penting yang dipengaruhi oleh sistem politik, budaya politik, dan lingkungan sosial ekonomi yang tiap negara adalah berbeda-beda. Apa yang terjadi di Indonesia khususnya pada pilkada serentak dengan calon tunggal yang salah satunya dilangsungkan di Kabupaten Blitar adalah salah satu terobosan bagaimana negara tetap berusaha mencoba menjaga kedaulatan rakyat melalui penentuan nasib mereka dengan cara memilih kepala daerah.

Sebagaimana sistem politik Indonesia, pemilu pun memerlukan demokratisasi lebih jauh dan sungguh-sungguh. Urgensinya, hakikat pemilu adalah proses politik yang menggunakan hak politik sebagai bahan baku untuk ditransformasikan menjadi kedaulatan negara, maka rakyat berpeluang untuk memperjuangkan nilai dan kepentingannya dengan menggunakan hak politik dan hak lain yang tidak diserahkan sebagai kekuatan *bargain* atau tawar-menawar (Sanit, 1998:191) dalam menghadapi penguasa atau pihak yang sedang berusaha untuk menjadi penguasa. Peluang tersebut hanya terjadi jika pemilu mengalami demokratisasi, dengan batasan minimal dilakukan dengan memberikan peluang bagi kelangsungan tawar-menawar politik yang saling menguntungkan bagi segenap pihak yang terkait.

Demokratisasi prinsip pemilihan umum sangat erat kaitannya dengan tujuan yang hendak dicapai. Tujuan pemilu semestinya diukur dengan tujuan kemerdekaan suatu negara di satu pihak, dari pihak lainnya diukur dengan fungsi-fungsi terselenggaranya pemilihan umum. Di bawah kendali demokrasi, pemilu menjadi wahana penggunaan dan perjuangan hak politik sehingga kedaulatan rakyat terwujud sebagai pengimbang dan pengontrol kedaulatan negara yang berasal darinya.

Mekanisme pelaksanaan pemilu dan juga pilkada sebagai wahana optimalisasi hak politik rakyat memerlukan berbagai dukungan mulai dari pelaksanaan, proses dan pengawasan. Semenjak reformasi dan terbukanya gerbang demokrasi pasca rezim orde baru yang otoriter, KPU menjadi lembaga pelaksana yang netral dan memastikan beroperasinya hak politik rakyat atau kedaulatan rakyat di dalam proses pemilu. Lebih dari itu pula, proses pemilu sesuai dengan mekanisme dimaksudkan adalah adanya kompetisi penuh atau terbuka. Dengan demikian, semua penyandang hak politik berpeluang untuk menggunakan hak politik tersebut untuk menentukan wakil mereka yang terbaik. Setidaknya, rakyat yang dalam hal ini adalah penyandang hak politik memiliki kesempatan untuk “menilai” rekayasa politik yang dirancang untuk mempengaruhi hak politiknya. Hal yang tidak dapat dilepaskan juga dalam proses pemilihan umum adalah mengenai pengawasan yang dilaksanakan oleh pihak ketiga yang tidak berkepentingan langsung dengan kemenangan pemilihan umum. Dalam konteks ini Indonesia telah memiliki lembaga Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Pelaksana Pemilu (DKPP).

Memaknai demokrasi tidaklah dapat dimaknai sepenggal demi sepenggal. Demokrasi yang dijalankan oleh suatu negara tidak dapat disamakan dengan demokrasi yang dianut oleh negara lain. Sejarah dan latar belakang lahirnya demokrasi di suatu negaralah yang menentukan konsep demokrasi. Utamanya, demokrasi diharapkan untuk menghindari kekuasaan yang tirani dengan memusatkan perhatian kepada manusia atau antroposentris.

Konsep mengenai demokrasi dan demokratisasi akan selalu berkembang sesuai dengan kesadaran manusia dan kebutuhan negara. Konsep demokrasi yang dianut di Indonesia menghendaki adanya persamaan hak dan kebebasan untuk memilih dan menggunakan hak pilihnya dalam kontes demokrasi begitu pula bagi calon kepala daerah, hak untuk dipilih merupakan hak yang harus dihormati.

F. Kesimpulan

Alasan terbesar mengapa Kabupaten Blitar hanya mampu menghasilkan satu pasang calon kepala daerah adalah karena keengganan partai politik untuk mengusung calonnya. Terkait dengan proses pelaksanaan pilkada serentak yang hanya diikuti oleh satu paslon, masih terdapat beberapa permasalahan seperti kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh KPUD Kabupaten Blitar tentang tata cara proses pemungutan suara di TPS dengan surat suara “setuju” dan “tidak-setuju.” Selain beberapa daerah belum mengetahui secara benar tata cara pemilihan pada pemilihan referendum, partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pilkada pada tanggal 9 Desember 2015 juga masih rendah. Karena faktor cuaca yakni pada saat pelaksanaan pilkada di Kabupaten Blitar diguyur hujan, banyak warga yang lebih memilih pergi ke sawah daripada pergi ke Tempat Pemungutan Suara (TPS). Faktor lain seperti tidak adanya pemilih yang berada di Kabupaten Blitar juga mendukung minimnya tingkat partisipasi masyarakat. Geliat pilkada serentak juga minim partisipasi dikarenakan beberapa warga sengaja tidak memilih dengan alasan calon figur yang tidak cocok dengan hati nuraninya. Beberapa warga merasa bahwa tidak ada kompetisi dalam pilkada. Oleh karenanya, tingkat partisipasi partai politik ataupun calon independen untuk ikut serta dalam proses pilkada juga mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat untuk memilih dan memberikan hak pilihnya.

Demokrasi adalah sebuah bentuk pemerintahan oleh rakyat. Demokrasi dalam arti sempit juga dijelaskan oleh Dahl yang mengemukakan bahwa dalam berbagai perbeaan pemakanaan mengenai demokrasi, terdapat beberapa kriteria yang perlu dipenuhi oleh proses pemerintahan supaya seluruh anggota memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan. Dahl menjelaskan paling tidak terdapat lima kriteria, diantaranya adalah: (1) partisipasi efektif; (2) persamaan suara; (3) pemahaman yang cerah; (4) pengawasan agenda; (5) pencakupan orang dewasa. Upaya paling mutakhir untuk mengukur derajat demokrasi di banyak negara adalah dengan menggunakan konsep demokrasi ala Dahl yang mengidentifikasi dua jalan penting menuju demokrasi yakni jalan yang terfokus pada kompetisi dan jalan yang terfokus pada partisipasi. Demokrasi yang berjalan di Indonesia jika dikaitkan dengan konsep yang telah dijelaskan sebelumnya yakni kriteria utama untuk mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah adanya kompetisi dan partisipasi. Kompetisi dan partisipasi tersebutlah yang kemudian melahirkan sebuah mekanisme yang disebut dengan pemilihan umum (pemilu).

Munculnya fenomena calon tunggal dalam pilkada serentak tahun 2015 di beberapa daerah di Indonesia bukan merupakan hal yang aneh dan baru dalam dunia internasional. Artinya, proses demokrasi politik melalui pemilu dengan satu calon atau satu kandidat

bukan berarti tidak mungkin untuk dilaksanakan. Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi pada tataran praktik sangatlah berkembang dan masih menjadi hal yang diperdebatkan. Perlu digarisbawahi bahwa konsep demokrasi politik harus tetap berada pada kriteria-kriteria sebagaimana diungkapkan oleh Dahl yakni kompetisi dan partisipasi. Fenomena calon tunggal, khususnya yang terjadi di Kabupaten Blitar, jika dipandang secara teoritis bukanlah merupakan hal yang dapat dikatakan tidak demokratis. Partisipasi merupakan poin yang utama pula dalam pelaksanaan demokrasi politik. Meskipun hanya ada satu pasangan calon dalam pilkada, proses pemungutan suara tetap merupakan hal yang harus dikerjakan karena hak pilih masyarakat merupakan kedaulatan rakyat yang keberadaannya dijamin oleh konstitusi.

Daftar Pustaka

Buku

- David Held, 2007, *Models of Democracy*, Akbar Tandjung Institute, Jakarta.
- Gaffar, Affan, 1992, *Kualitas Pemilu Menentukan Kualitas DPR*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Krisna, I Made (Ed), Georg Soerensen, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sanit, Arbi, 1998, *Reformasi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Zainuddin, Rahmat (Ed), Robert A, Dahl, 2001, *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Artikel dalam Majalah

- Majalah Suara Komisis Pemilihan Umum (KPU) Edisi III Maret- April 2015
- Majalah Suara Komisis Pemilihan Umum (KPU) Edisi IV Juli-Agustus 2015

Artikel dalam Internet:

- <http://www.lensaIndonesia.com/2014/10/11/sinergi-perppu-pilkada-yang-dikeluarkan-presiden-sby-bermasalah.html>
- <http://www.komnasham.go.id/Pilkada%202015/penyelenggara.html>
- http://nasional.kompas.com/read/2015/09/29/15201091/MK.Calon.Tunggal.Dipilih.Melalui.Kolom.Setuju.dan.Tidak.Setuju.?utm_source=RD&utm_medium=inart&utm_campaign=khprd
- <http://kpu.blitarkab.go.id/?p=546>
- <http://suryamalang.tribunnews.com/2015/08/03/hanya-ada-satu-pasangan-pilkada-di-kabupaten-blitar-ditunda-2017>
- <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/compilations/houseofcommons/ElectedByAcclamation.aspx>
- <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/12/14/058727649/partisipasi-pemilih-minim-kpu-blitar-salahkan-hujan>
- <http://news.okezone.com/read/2015/12/10/519/1264323/calon-tunggal-berjaya-di-pilkada-blitar>
- <http://news.okezone.com/read/2015/10/15/519/1232582/kpu-blitar-bubarkan-koalisi-pengusung-calon-tunggal>
- <http://www.terasjatim.com/6-daerah-di-jatim-gugat-ke-mk-lamongan-dan-kabupaten-blitar-sudah-ditetapkan/>

PENYELESAIAN GUGATAN SEDERHANA SEBAGAI PELAKSANAAN ASAS PERADILAN SEDERHANA, CEPAT, DAN BERBIAYA RINGAN

Giri Ahmad Taufik, dkk

Staf pengajar Sekolah Tinggi Hukum (STH)
Indonesia Jentera

E-mail: Giri.taufik@gmail.com

Abstrak

Isu akses terhadap keadilan terkait dengan bagaimana masyarakat dapat mendapatkan jaminan untuk menyelesaikan permasalahan tanpa proses yang rumit, panjang, dan mahal. Dalam konteks peradilan perdata, proses hukum acara yang berlarut-larut menyebabkan tingginya biaya yang harus dikeluarkan pencari keadilan. Akibatnya, masyarakat menghindari proses peradilan perdata untuk menyelesaikan sengketa hukumnya, terutama menyelesaikan sengketa perdata dengan nilai tuntutan yang kecil. Untuk mengatasi hal tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana. Penyelesaian gugatan sederhana (*small claims court*) merupakan penyederhanaan mekanisme dan prosedur penyelesaian perkara perdata. Tujuan dari penyederhanaan gugatan sederhana ini adalah untuk menyediakan jasa dan infrastruktur penyelesaian perkara perdata di pengadilan yang sederhana, cepat, dan biaya murah bagi perkara perdata dengan nilai kecil. Penulisan ini didasarkan pada data yang diperoleh dari penelusuran literatur tentang *small claims court* dan penelitian lapangan yang dilakukan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) dan Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP) pada tahun 2015. Tulisan ini dapat dijadikan referensi bagi akademisi maupun praktisi untuk memahami pentingnya mekanisme penyelesaian gugatan sederhana yang diatur di dalam PERMA No. 2 Tahun 2015.

Kata Kunci: hukum acara perdata; *small claims court*; gugatan sederhana

A. Pendahuluan

Peningkatan akses terhadap keadilan merupakan salah satu agenda utama dari reformasi peradilan di Indonesia saat ini. Untuk menjamin akses keadilan bagi masyarakat secara umum, maka proses pengadilan harus dilaksanakan secara efektif, cepat dan terjangkau (Mahkamah Agung, 2010:76). Namun pada praktiknya, prasyarat tersebut sulit terlaksana. Pada peradilan perdata, isu akses terhadap keadilan sangat terkait dengan bagaimana masyarakat dapat mendapatkan jaminan untuk menyelesaikan sengketanya, tanpa proses peradilan yang panjang dan mahal.

Penyelesaian perkara perdata di pengadilan saat ini masih menggunakan ketentuan dalam *Het Herziene Indonesich Reglement (HIR)*, *Reglement tot Regeling van het rechtswexen in de gewesten buiten Java en Madura (Rbg)*, dan *Reglement of de rechtsvordering (RV)*, dan Buku Keempat *Burgerlijk Wetboek (BW)* sebagai sumber hukum acara perdata. Penggunaan hukum acara kolonial menunjukkan adanya sebuah keterlambatan di dalam politik hukum dalam bidang hukum acara perdata di Indonesia. Hukum acara yang ada saat ini sudah tidak memadai untuk menjawab tantangan zaman yang ada.

Salah satu tantangan yang terjadi saat ini adalah aktivitas ekonomi yang semakin intens dan cepat sebagai dampak teknologi informasi yang semakin berkembang. Dari pelaksanaan aktivitas ekonomi yang intens dan cepat tersebut, tidak jarang timbul sengketa. Aktivitas ekonomi yang demikian membutuhkan dukungan pengadilan untuk memberikan keputusan yang cepat dan adil bagi aktivitas ekonomi tersebut. Namun, sistem hukum acara perdata yang ada saat ini dirasakan lambat dan mahal sehingga menjadi tidak efisien untuk menyelesaikan perkara-perkara yang ada, terlebih pada perkara dengan nilai kecil.

Pemerintah menyadari perlunya dukungan penyelesaian sengketa yang efektif dan efisien sehingga dapat memperlancar perekonomian nasional. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019 menyebutkan pembentukan penyelesaian sengketa acara cepat (*small claims court*) sebagai sasaran dalam melaksanakan Reformasi Hukum Perdata yang Mudah dan Cepat.¹

Black's Law Dictionary mendefinisikan *small claims court* sebagai suatu pengadilan yang bersifat informal di luar mekanisme pengadilan pada umumnya dengan pemeriksaan yang cepat untuk mengambil keputusan atas tuntutan ganti kerugian atau utang piutang yang nilai gugatannya kecil (Garner, 2004). Penyelesaian perkara ini mengharapkan para pihak yang berperkara dapat mengajukan kasusnya sendiri tanpa bantuan dari seorang pengacara. Untuk menunjangnya, hakim didorong melakukan pendekatan yang lebih intensif dalam mengadili dan memutus perkara dengan gugatan kecil (Baldwin, 2003:20).

Konsep cepat, murah, dan sederhana yang diakomodasi dalam *small claims court*

1 Melaksanakan reformasi sistem hukum perdata yang mudah dan cepat, merupakan upaya untuk meningkatkan daya saing perekonomian nasional. Dalam rangka mewujudkan daya saing tersebut, pembangunan hukum nasional perlu diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan; mengatur Permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan industri serta menciptakan kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum. Oleh karena itu diperlukan strategi secara sistematis terhadap revisi peraturan perundang-undangan di bidang hukum perdata secara umum maupun khusus terkait hukum kontrak, perlindungan HKI, pembentukan penyelesaian sengketa acara cepat (*small claims court*), dan peningkatan utilisasi lembaga mediasi.

tersebut mendorong Mahkamah Agung untuk membuat terobosan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat mendapatkan keadilan. Pada Agustus 2015, Mahkamah Agung berhasil menyusun Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana. Sebagai sebuah pengaturan yang baru, pemahaman mengenai keberadaan dan materi yang diatur dalam PERMA No. 2 Tahun 2015 menjadi sebuah diskursus baru dalam dunia akademik maupun praktik hukum perdata.

Dari deskripsi yang diuraikan sebelumnya, terdapat dua rumusan permasalahan yang akan diangkat pada tulisan ini. *Pertama*, apa urgensi dibentuknya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana? *Kedua*, hal-hal penting apa saja yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana?

B. Urgensi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana

Indonesia merupakan satu-satunya negara di ASEAN yang masuk ke dalam kelompok negara G-20 di dunia yang memiliki perekonomian sangat pesat. Perkembangan ekonomi yang demikian pesat melahirkan transaksi ekonomi yang semakin intens dan cepat di dalam masyarakat Indonesia. Intensitas yang cepat dan frekuensi yang tinggi dari transaksi ekonomi di masyarakat menyimpan potensi sengketa hukum yang besar.

Berkaitan dengan sengketa perdata, Pengadilan Negeri pada tahun 2014 telah menangani sejumlah 38.409 gugatan (Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2014:90). Jumlah tersebut relatif kecil dibandingkan dengan beberapa negara, dimana rata-rata gugatan perdata per tahun bisa mencapai jutaan gugatan perkara. Salah satu penyebab dari kecilnya jumlah perkara perdata yang ada adalah rumitnya prosedur perkara perdata dan tingginya biaya berperkara di pengadilan di Indonesia.

Berkaitan dengan kondisi tersebut, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) dan Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP) pada Februari 2015 melakukan survei non-probabilistik terhadap 75 responden yang pernah melakukan penyelesaian sengketa perdata di Pengadilan. Dari survei yang dilakukan, dapat diketahui hal-hal sebagai berikut :

Persepsi Kerumitan Prosedur

Respon	Presentase
Rumit	60 %
Sangat Rumit	33 %
Sederhana	7 %
Sangat Sederhana	0 %

(Sumber : Survei Non-Probabilitas Pokja Gugatan Sederhana MA, 2015)

Faktor Penting Untuk Dibenahi

Respon	Presentase
Biaya	66 %
Lama Waktu Penyelesaian	14 %
Efektivitas Putusan	5 %
Lainnya	15 %

(Sumber : Survei Non-Probabilitas Pokja Gugatan Sederhana MA, 2015)

Dalam pendalaman informasi ditemukan bahwa tingginya biaya tidak diartikan semata-mata sebagai biaya perkara yang dibayarkan pada pengadilan. Komponen tertinggi justru terdapat pada biaya pengacara dan biaya yang dikeluarkan untuk memenuhi panggilan dari Pengadilan. Kondisi mahal nya biaya pengacara juga terkonfirmasi dari data *Doing Business* oleh World Bank, yang menyebutkan biaya pengacara di Indonesia mencapai 90% dari total biaya yang dikeluarkan. Sementara itu, biaya pengadilan hanya 3.1% disusul oleh biaya eksekusi sebesar 25%.² Secara keseluruhan, biaya gugat wanprestasi terhadap kontrak adalah sebesar 118% dari total nilai gugatan yang diajukan. Hal tersebut mengindikasikan bahwa biaya proses tidak sebanding dengan klaim gugatan yang didapatkan dari proses peradilan.

Ketua Mahkamah Agung, M. Hatta Ali, pada ulang tahun MA yang ke-70 pertengahan Agustus 2015 mengungkapkan bahwa Indonesia menjadi sorotan masyarakat ekonomi dunia karena tidak memiliki *small claims court* di era perdagangan bebas. Negara tetangga seperti Singapura dan Filipina sudah terlebih dahulu memiliki mekanisme *small claims court* untuk menyelesaikan sengketa perdata yang dianggap sederhana. Sebelum terbitnya PERMA No. 2 Tahun 2015, hukum acara yang ada tidak dapat mengakomodasi terlaksananya *small claims court*.

Sistem hukum acara perdata diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan kolonial, yakni, *Het Herziene Indonesich Reglement (HIR)*, *Reglement tot Regeling van het rechtswexen in de gewesten buiten Java en Madura (Rbg)*, dan *Reglement of de rechtsvordering (RV)*, dan Buku Keempat *Burgerlijk Wetbook (BW)*. Keberlakuan keempat peraturan tersebut didasarkan pada dua (2) ketentuan, yakni, Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1945 Tentang Badan-Badan Dan Peraturan Pemerintah Dulu. Pada prinsipnya, dua peraturan tersebut merupakan dasar hukum kolonial untuk diberlakukan ke dalam sistem hukum nasional Indonesia.

Tujuan pengaturan tersebut bersifat sementara, di mana produk-produk hukum kolonial hanya ditujukan untuk mengisi kekosongan sebelum diberlakukannya peraturan baru dan undang-undang atau selama tidak bertentangan dengan undang-undang dasar. Pada tataran praktik, ketentuan yang ada tidak dapat mengakomodir kebutuhan dan perkembangan sosial ekonomi di masyarakat yang serba cepat.

Menjawab tantangan waktu selama proses penyelesaian perkara di pengadilan,

2 <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/indonesia#enforcing-contracts>

Mahkamah Agung pernah menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 6 Tahun 1992 tentang Penyelesaian Perkara di Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri serta SEMA No. 3 Tahun 1998 tentang Penyelesaian Perkara selama paling lama 6 (enam) bulan. Dalam perkembangannya, waktu 6 (enam) bulan tersebut dianggap masih terlalu lama untuk menyelesaikan suatu perkara. MA kemudian menerbitkan SEMA No. 2 Tahun 2014 tentang Penyelesaian Perkara di Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding pada 4 (empat) Lingkungan Peradilan yang membatasi waktu penyelesaian perkara pada Pengadilan Tingkat Pertama paling lambat 5 (lima) bulan dan pada Pengadilan Tingkat Banding paling lambat 3 (tiga) bulan. Namun demikian, ketentuan batas waktu tersebut masih dirasakan terlalu lama untuk menyelesaikan perkara perdata dengan nilai perkara yang kecil.

Masyarakat yang memiliki sengketa dengan nilai tuntutan yang kecil pada umumnya merupakan kelompok masyarakat dengan kapasitas keuangan dan pengetahuan hukum yang terbatas. Prosedur hukum acara perdata Indonesia saat ini masih dianggap rumit dengan banyaknya tahapan dan lamanya proses peradilan. Kerumitan dan panjangnya prosedur tersebut bertentangan dengan prinsip penyelesaian perkara yang sederhana.

Pada peradilan perdata, jika para pihak memanfaatkan seluruh proses yang ada maka tahapannya terdiri dari memasukkan gugatan, menunggu panggilan hari sidang, mediasi, pembacaan gugatan, pembacaan jawaban, pembacaan replik, pembacaan duplik, pembuktian, kesimpulan, dan putusan. Selain proses tersebut, terdapat 4 (empat) agenda istimewa lain, yakni gugatan provisi, eksepsi, rekonvensi dan intervensi. Untuk menjawab kerumitan dan panjangnya proses tersebut, pemerintah perlu melakukan terobosan untuk mendorong akses masyarakat terhadap keadilan, termasuk di dalam mengakses mekanisme penyelesaian perdata.

C. Peradilan Cepat, Murah dan Berbiaya Ringan

Peradilan yang sederhana, cepat dan berbiaya murah merupakan sebuah kebutuhan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi bagi dinamika hukum dan pembangunan di Indonesia saat ini, utamanya dalam sengketa perdata. Sederhana dalam konteks hukum acara berarti pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara efisien dan efektif. Asas sederhana ini merupakan nilai harmonisasi yang dijumpai di hampir seluruh negara pasca perang dunia kedua, yang dikenal dengan "*informal procedure and can be put in motion quickly.*" (Harahap, 1997:248). Kesederhanaan tersebut tidak ditemukan dalam hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia. Sejak lama dirasakan bahwa H.I.R sebagai satu "*vereenvoudigde editie*" dari Rv. tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat (Setiawan, 2008, hal. 360). Sementara itu di negara asal HIR, Belanda sejak tahun 1960-an telah melakukan deformalisasi hukum acara. Usaha tersebut dilakukan untuk menghindarkan agar suatu gugatan tidak digugurkan atau dinyatakan tidak dapat diterima karena adanya kesalahan dalam bentuk beracara serta kelalaian dalam bentuk beracara (Ibid. : 362).

Sudikno Mertokusumo dalam bukunya menyatakan bahwa semakin sederhana formalitas yang diwajibkan atau diperlukan dalam beracara di muka pengadilan semakin

baik (Mertokusumo, 2009:36). Semakin banyaknya formalitas yang sulit dipahami atau semakin banyaknya peraturan-peraturan yang tidak jelas memungkinkan timbulnya berbagai penafsiran. Hal tersebut mengakibatkan kurang terjaminnya kepastian hukum dan menyebabkan keengganan atau ketakutan masyarakat untuk beracara di muka pengadilan

Cepat dalam konteks hukum acara merujuk pada jalannya peradilan. Pasal 14 paragraf 3 (c) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) mengatur persyaratan jaminan minimal dalam pelaksanaan peradilan pidana, salah satunya adalah hak untuk diadili tanpa penundaan atau *to be tried without undue delay* (Prasidi, Arsil, dkk, 2010: 22). Persyaratan tersebut dibuat dengan tujuan untuk memastikan adanya kepastian hukum bagi terdakwa. Tidak hanya itu, prinsip tersebut penting untuk memastikan kepentingan keadilan secara umum. Dewan HAM PBB melalui Komentar Umum No. 32 mengungkapkan bahwa prinsip peradilan yang cepat juga berlaku bagi perkara perdata. Prinsip peradilan yang cepat ini juga harus diterapkan untuk semua perkara di semua tingkat pengadilan. Prinsip peradilan cepat merupakan salah satu kunci utama untuk memberikan keadilan. Hal ini dapat disimpulkan dalam asas hukum (*legal maxim*) yang menyatakan lambatnya proses peradilan merupakan pengingkaran terhadap keadilan (*justice delayed is justice denied*)

Apabila prinsip peradilan yang cepat pada perkara pidana adalah untuk melindungi hak-hak terdakwa secara khusus, pada konteks perkara non-pidana, peradilan yang cepat penting untuk menciptakan kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak yang bersengketa serta memastikan lembaga peradilan dapat berfungsi efektif sebagai forum penyelesaian sengketa (Ibid.: 22). Semakin banyak formalitas menjadi hambatan bagi jalannya peradilan. Tidak jarang suatu perkara tertunda dalam waktu yang lama hanya karena ketidakhadiran saksi ataupun para pihak yang terlibat dalam perkara.

Selain sederhana dan cepat, biaya ringan juga menjadi bagian dalam asas hukum acara agar bisa dijangkau oleh masyarakat. Tingginya biaya yang harus menyebabkan pihak yang berkepentingan menjadi enggan untuk berperkara di hadapan pengadilan. Biaya perkara di Pengadilan, biaya pengacara, transportasi dan akomodasi untuk memenuhi panggilan Pengadilan yang tidak cukup hanya satu-dua kali merupakan komponen biaya yang harus dikeluarkan oleh pihak yang bersengketa di Pengadilan. Semakin banyak dan lama proses peradilan maka biaya yang dikeluarkan juga akan semakin besar. Lamanya penyelesaian perkara pada umumnya diakibatkan proses pemeriksaan sangat formalistik dan sangat teknis. Ketiga hal tersebut yakni kesederhanaan, kecepatan, dan biaya yang dikeluarkan sangat berkaitan antara satu dengan yang lain terhadap jalannya proses peradilan.

Sejalan dengan peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya murah, MA pernah menerbitkan SEMA tahun 1992 dan diperbarui pada 2014 yang membatasi lama waktu berperkara di Pengadilan sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya. Pada praktiknya, proses peradilan yang berjalan selama ini kurang efisien, tidak cepat dan berbiaya mahal sehingga menimbulkan kerugian bagi para pihak yang berperkara di pengadilan. Tidak hanya itu, lamanya para pencari keadilan memperoleh kepastian hukum dianggap turut mencederai nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan ditransformasikan dalam ketentuan PERMA No.

2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana. Namun demikian, pemberlakuan asas sederhana, cepat, dan biaya ringan dalam pemeriksaan dan penyelesaian perkara di pengadilan tidak boleh mengesampingkan ketelitian dan kecermatan dalam mencari kebenaran dan keadilan.

Namun demikian, menghadirkan mekanisme baru seperti PERMA yang banyak menyimpangi ketentuan acara perdata yang selama ini ada memiliki komplikasi hukum sendiri. Pertanyaan yang muncul, apakah PERMA dapat dijadikan dasar hukum yang cukup kuat? Dan bagaimana MA dapat memberikan pengaturan yang mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang ada dan lebih tinggi?

Untuk menjawab hal tersebut hal pertama yang harus dilakukan adalah mendudukkan tujuan bernegara Indonesia yang terkandung di dalam UUD 1945. Satu tujuan pokok bernegara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 adalah melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Apabila penegakan hukum dilakukan dengan adil dan ketertiban masyarakat diwujudkan maka kepastian hukum, rasa aman, tenteram, ataupun kehidupan yang rukun akan dapat terwujud (BPHN, 2011: 57). Kaitannya dengan penyelesaian sengketa, masyarakat harus mendapatkan jaminan atas proses peradilan yang adil dan tidak memihak.

Hukum acara harus menjamin bahwa proses peradilan dapat berjalan lancar sehingga masyarakat mendapatkan keadilan. Dengan kata lain hukum acara mengatur tentang bagaimana hukumnya perkara yang dihadapkan dapat diperoleh dalam waktu sesingkat-singkatnya, berjalan adil, tidak berat sebelah, dan biaya yang diperlukan untuk memperoleh putusan pengadilan beserta pelaksanaannya tidak terlampau memberatkan pencari keadilan (Subekti, 1989:8). Hal tersebut biasa dirangkai dalam sebuah asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan. Asas tersebut juga tercantum pada Pasal 2 ayat (4) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Landasan sosiologis dari dibutuhkannya pengaturan terkait dengan penyelesaian gugatan sederhana adalah akses terhadap keadilan (*accesses to justice*). Akses terhadap keadilan didefinisikan sebagai:

“access by people, in particular from poor and disadvantaged group to fair, effective and accountable mechanism for the protection of rights, control of abuse of power and resolution of conflicts. This includes the ability of people to seek and obtain a remedy through formal and informal justice system, and the ability to seek and exercise influence on law-making and law-implementing processes and institutions.”

(Bedner, 2004 dalam A Framework for Strengthening Access to Justice in Indonesia, World Bank)³

“akses oleh masyarakat, secara khusus dari rakyat dan kelompok masyarakat lemah lainnya, terhadap mekanisme perlindungan atas hak yang adil, efektif, akuntabel,

3 <http://siteresources.worldbank.org/INTJUSFORPOOR/Resources/A2JFrameworkEnglish.pdf>, diunduh pada 05 Mei 2015

mekanisme tersebut dapat pula mengontrol kesewenang-wenangan dan menyelesaikan sengketa. Hal ini termasuk di dalamnya agar masyarakat dapat memperoleh keadilan melalui mekanisme hukum formal ataupun informal dan kemampuan dari masyarakat tersebut untuk mempengaruhi lembaga dan proses pembentukan hukum dan pelaksanaan hukum.”

Akses kepada keadilan diberikan agar masyarakat dapat menyelesaikan sengketa hukum yang ada secara adil dan efektif melalui mekanisme hukum yang ada. Namun demikian, pada konteks hukum acara perdata masyarakat pada umumnya memiliki kesulitan di dalam mengakses mekanisme penyelesaian sengketa perdata di Indonesia. *Survei doing business* yang dilaksanakan oleh World Bank pada tahun 2014 menyatakan bahwa biaya klaim dari suatu pelaksanaan kontrak di pengadilan adalah sebesar 118% dari total nilai gugatan.⁴ Pada survei tersebut juga ditemukan besaran biaya advokat mencapai 90% dari total nilai gugatan, biaya eksekusi mencapai 25% dari total biaya gugatan sementara biaya perkara di pengadilan hanya sebesar 3.1%. Dari survei tersebut dapat diketahui bahwa biaya untuk melakukan gugatan lebih besar dari nilai gugatan yang diajukan. Besarnya biaya yang dikeluarkan tidak sebanding dengan hasil yang didapatkan menyebabkan munculnya mekanisme-mekanisme alternatif di luar hukum yang berpotensi menimbulkan gesekan di masyarakat.

Salah satu persoalan dalam penyusunan hukum acara adalah sejauh mana Mahkamah Agung dapat mengeluarkan peraturan yang mengisi kekosongan hukum atau bahkan menyimpangi ketentuan di dalam undang-undang. Untuk menjawabnya, perlu dipahami kedudukan *Het Herziene Indonesich Reglement (HIR)*, *Reglement tot Regeling van het rechtswexen in de gewesten buiten Java en Madura (Rbg)*, dan *Reglement of de rechtsvordering (RV)*, yang merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan Hukum Acara Perdata di Indonesia. Telah diuraikan sebelumnya bahwa produk-produk hukum kolonial hanya ditujukan untuk mengisi kekosongan sebelum diberlakukannya peraturan baru dan undang-undang atau selama tidak bertentangan dengan undang-undang dasar. Oleh karenanya, kedudukan HIR, Rbg dan RV hanya bersifat sementara dan dapat diubah oleh lembaga nasional yang berwenang.

Lantas, apakah Mahkamah Agung dapat berperan untuk menggantikan produk hukum kolonial tersebut? Pada prinsipnya, materi muatan mengenai mekanisme penyelesaian gugatan sederhana di Pengadilan yang diatur di dalam PERMA No. 2 Tahun 2015 adalah materi muatan undang-undang. Pasal 20 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Amandemen Ke-I menyatakan bahwa kewenangan untuk membuat undang-undang merupakan kewenangan DPR secara bersama-sama dengan Pemerintah. Namun hingga saat ini, baik DPR maupun Pemerintah tidak menjadikan RUU Hukum Acara Perdata sebagai prioritas dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2015 – 2019⁵ tidak memasukkan pembaruan hukum acara perdata maupun hukum acara gugatan

4 <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/indonesia#enforcing-contracts>

5 <http://www.parlemen.net/sites/default/files/dokumen/Daftar%20RUU%20Prolegnas%202015-2019%20>

sederhana untuk menjadi bagian di dalamnya. Padahal, kebutuhan masyarakat atas akses keadilan harus dipenuhi sesegera mungkin. Oleh karenanya, diperlukan terobosan untuk mengisi kebutuhan mekanisme penyelesaian gugatan sederhana kepada masyarakat dalam mendorong akses kepada keadilan.

Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah untuk dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung menyatakan:

“Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini”

Terdapat pembatasan secara spesifik pada frasa “yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini”, sehingga fungsi mengatur Mahkamah Agung hanya terkait dengan pelaksanaan dari UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan kewenangan Mahkamah Agung untuk mengatur praktik hukum acara ataupun masalah hukum lainnya telah menjadi norma yang diterima di dalam sistem hukum Indonesia. Mahkamah Agung pernah mengeluarkan SEMA No. 3 Tahun 1963 tertanggal 5 September 1963 terkait dengan status *Burgelijk Wetboek* (BW) sebagai undang-undang dan juga menghapuskan beberapa ketentuan di dalam BW. Oleh karenanya, upaya Mahkamah Agung menerbitkan PERMA No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana merupakan salah satu solusi untuk mengatasi masalah yang ada.

D. Substansi PERMA No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana

PERMA No. 2 Tahun 2015 merumuskan gugatan sederhana sebagai perkara cedera janji dan/atau perbuatan melawan hukum dengan nilai gugatan materil paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah), yang diselesaikan dengan tata cara dan pembuktian sederhana.⁶ Merujuk pada rumusan tersebut, terdapat 2 (dua) syarat kumulatif untuk mengategorikan suatu perkara cedera janji dan/atau perbuatan melawan hukum sebagai gugatan sederhana, yaitu: (1) nilai gugatan materil paling banyak Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah); dan (2) pembuktian sederhana.⁷

Selain nilai gugatan materil dan pembuktian yang sederhana, PERMA No. 2 Tahun 2015 juga menyebutkan sejumlah syarat lain, yaitu: penyelesaian sengketanya tidak dilakukan melalui pengadilan khusus sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-

Usulan%20DPR%20%26%20DPD.pdf

6 Pasal 3 ayat (1) PERMA No. Nomor 2 Tahun 2015.

7 Pasal 1 ayat (1) PERMA Nomor 2 Tahun 2015.

undangan; bukan sengketa hak atas tanah.⁸

Berbeda dengan sengketa perdata biasa, pihak dalam gugatan sederhana terdiri dari Penggugat dan Tergugat yang masing-masing tidak boleh lebih dari satu, kecuali memiliki kepentingan hukum yang sama.⁹ Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk mempertahankan kesederhanaan proses penyelesaian perkara, di mana semakin banyak pihak yang terkait akan semakin membuka kemungkinan perkara tersebut tidak dapat diselesaikan secara sederhana.

Selain itu, Pihak Penggugat maupun Tergugat dalam gugatan sederhana harus berdomisili dalam wilayah hukum yang sama untuk memudahkan pemanggilan.¹⁰ Proses pemanggilan para pihak yang berada di wilayah hukum yang berbeda membutuhkan waktu yang lebih lama karena harus melalui pemanggilan delegasi. Pemanggilan delegasi merupakan salah satu penyebab lamanya proses peradilan yang sedang berjalan sehingga dalam gugatan sederhana tidak ada pemanggilan delegasi.

Hakim yang memeriksa dan memutus perkara gugatan sederhana adalah hakim tunggal. Apabila pihak yang kalah tidak menerima putusan hakim tunggal, maka dapat mengajukan upaya hukum keberatan yang diperiksa dan diputus oleh Hakim Majelis di Pengadilan Negeri yang sama.¹¹ Keberadaan hakim tunggal di negara-negara dengan sistem hukum *civil law* dan *common law* efektif dalam penyelesaian perkara gugatan sederhana (Universitas Padjajaran, 2014). Dalam konteks Indonesia, keberadaan hakim tunggal bukanlah hal baru, sebagaimana telah berlaku dalam: (1) perkara tindak pidana ringan dan pelanggaran lalu lintas dengan proses acara pemeriksaan cepat yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP); (2) dalam Pasal 301 ayat (2) UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang; (3) perkara pidana anak sebagaimana diatur dalam Pasal 44, 47 dan 50 UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak; dan (4) perkara isbat nikah sebagaimana diatur dalam PERMA No. 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan dan PERMA No. 1 Tahun 2015 tentang Pelayanan Terpadu Sidang Keliling Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama atau Mahkamah Syariah Dalam Rangka Penerbitan Akta Perkawinan, Buku Nikah dan Akta Kelahiran.

Salah satu ketentuan menarik dari PERMA ini adalah para pihak tidak perlu menggunakan jasa kuasa hukum yang seringkali menjadi hambatan biaya bagi pencari keadilan yang bersengketa di Pengadilan. PERMA mewajibkan Penggugat dan Tergugat

8 Dikeluarkannya perkara tanah didasarkan pada pertimbangan bahwa pembuktian perkara menyangkut tanah umumnya tidak sederhana.

9 Pasal 4 ayat (1) PERMA Nomor 2 Tahun 2015. Yang dimaksud dengan kepentingan hukum yang sama adalah terdapat fakta, hubungan hukum, dan tuntutan yang sama yang saling berhubungan erat sehingga tidak bisa dipisahkan. Contoh: A dan B merupakan pasangan suami istri yang memiliki sebuah motor. A menggadaikan motor tersebut kepada C. Namun suatu ketika terjadi sengketa yang mana C menggugat A sebagai pihak Tergugat karena wanprestasi. Oleh karena B adalah istri dari A yang sama-sama pemilik motor, maka B dapat menjadi pihak yang turut serta sebagai Tergugat. Permasalahan seperti ini tetap dimungkinkan untuk diselesaikan dengan mekanisme penyelesaian gugatan sederhana.

10 Pasal 4 ayat (3) PERMA Nomor 2 Tahun 2015.

11 Pasal 25 ayat (1) PERMA No. Nomor 2 Tahun 2015.

menghadiri secara langsung setiap persidangan, walaupun telah menunjuk kuasa hukum.¹² Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan Hakim dalam mengupayakan perdamaian antara kedua belah pihak. Selain itu, hakim dalam persidangan harus secara aktif untuk memberikan nasehat dan bantuan kepada para pihak.

Keaktifan hakim ditujukan untuk: (1) memberikan penjelasan mengenai acara gugatan sederhana secara berimbang kepada para pihak; (2) mengupayakan penyelesaian perkara secara damai termasuk menyarankan kepada para pihak untuk melakukan perdamaian di luar persidangan; (3) menuntun para pihak dalam pembuktian; dan (4) menjelaskan upaya hukum yang dapat ditempuh para pihak.¹³

Untuk menjamin prosesnya mudah dan sederhana, penyelesaian perkara gugatan sederhana dibatasi oleh jangka waktu paling lambat 25 (dua puluh lima) hari kerja untuk pemeriksaan tingkat pertama terhitung sejak ditetapkannya hakim tunggal dan 7 (tujuh) hari kerja pada tingkat keberatan terhitung sejak penetapan Majelis Hakim.¹⁴ Selain itu, proses pemeriksaan gugatan sederhana tidak dapat diajukan tuntutan provisi, eksepsi, rekonsensi, intervensi, replik, duplik, atau kesimpulan seperti halnya dalam penyelesaian perkara perdata biasa.¹⁵ Hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan kesederhanaan gugatan dan mempercepat proses penyelesaian perkara. Tidak adanya eksepsi, replik, duplik atau kesimpulan tidak dimaksudkan untuk menutup seluruh kesempatan bagi para pihak dalam menyampaikan pembelaannya, melainkan memberikan kesempatan kepada para pihak untuk menyampaikan seluruh materi tersebut secara lisan dan langsung di hadapan hakim pada tahap pembuktian.

Namun demikian, beberapa catatan terhadap PERMA ini adalah pembatasan-pembatasan terkait yurisdiksi berlakunya tata cara penyelesaian gugatan sederhana berpotensi menurunkan jumlah kasus yang bisa masuk ke dalam mekanisme ini. Sebagai contoh pada pembatasan objek gugatan, pembatasan mengenai gugatan yang dapat masuk ke tata cara penyelesaian gugatan sederhana adalah hanya gugatan yang mengajukan tuntutan materiil. Oleh karenanya, tuntutan yang sifatnya imaterial walaupun di bawah 200 juta tidak dapat masuk ke dalam mekanisme penyelesaian gugatan sederhana. Pembatasan ini dirasakan tidak tepat karena tuntutan imaterial tidaklah memberikan beban lebih terhadap proses pembuktian kepada hakim. Hal ini karena ukuran dari tuntutan imaterial hanya didasarkan pada prinsip proporsionalitas, di mana tuntutan imaterial diukur dari batas kewajaran dari tuntutan yang dilakukan, bukan pada persoalan pembuktian, sehingga tidak mengurangi kesederhanaan kasus dengan tuntutan imaterial.

Pada pembatasan obyek, penyelesaian gugatan sederhana hanya dapat dilakukan kepada pihak yang tinggal di satu wilayah domisili. Pada konteks wilayah dengan mobilitas dan interaksi antar penduduk yang rendah, hal ini tentu tidak menjadi persoalan. Namun demikian, bagi wilayah dengan mobilitas dan interaksi antar penduduk yang tinggi, seperti

12 Pasal 4 ayat (4) PERMA Nomor 2 Tahun 2015.

13 Pasal 14 PERMA Nomor 2 Tahun 2015.

14 Pasal 5 ayat (3) dan Pasal 27 PERMA Nomor 2 Tahun 2015.

15 Pasal 17 PERMA Nomor 2 Tahun 2015.

di kota-kota besar, pembatasan ini tentu tidak tepat. Hubungan interaksi antar penduduk di kota-kota besar, seringkali bersifat lintas wilayah domisili, seperti orang Jakarta Utara terlibat persoalan hukum dengan orang Jakarta Timur atau Tangerang. Pembatasan tersebut berpotensi untuk mengaburkan salah satu tujuan dibentuknya penyelesaian gugatan sederhana pengadilan, yakni, akses yang luas masyarakat terhadap pengadilan dan sebagai mekanisme yang didesain khusus untuk menyelesaikan sengketa bisnis skala kecil.

E. Kesimpulan

Hukum acara perdata yang ada saat ini dirasakan lambat dan mahal sehingga menjadi tidak efisien untuk menyelesaikan perkara yang ada, terlebih pada perkara dengan nilai tuntutan kecil. Keberadaan mekanisme penyelesaian perkara perdata yang nilaiuntutannya kecil merupakan suatu kebutuhan yang tidak dapat ditolak. Mekanisme yang dibentuk harus menjamin bahwa proses peradilan dapat berjalan lancar sehingga masyarakat mendapatkan keadilan.

Upaya Mahkamah Agung menerbitkan PERMA No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana merupakan salah satu solusi untuk memenuhi kebutuhan yang ada. Di dalam PERMA tersebut diatur mengenai pembatasan gugatan sederhana, keberadaan hakim tunggal yang aktif dalam memeriksa dan memutus perkara, kewajiban para pihak untuk hadir di persidangan walaupun didampingi oleh kuasa hukum, dan upaya hukum keberatan yang diperiksa dan diputus oleh hakim majelis di pengadilan negeri yang sama. Substansi yang terkandung di dalam PERMA tersebut tidak lain untuk menjunjung asas peradilan yang sederhana, cepat, dan berbiaya ringan.

Namun demikian, beberapa catatan terhadap PERMA tersebut juga perlu disampaikan. Model penentuan yurisdiksi yang diadopsi di dalam PERMA No. 2 Tahun 2015 berpotensi mengurangi tujuan hadirnya penyelesaian gugatan sederhana, yakni, memperluas akses pengadilan kepada masyarakat luas dan sebagai mekanisme penyelesaian yang didesain khusus bagi penyelesaian perkara-perkara kecil. Pembatasan yurisdiksi hanya pada satu domisili merupakan satu hal yang perlu ditinjau ulang di masa yang akan datang untuk lebih mendorong penggunaan mekanisme gugatan penyelesaian perkara di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Baldwin, John. *Small Claims in the County Courts in England and Wales*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Djohansyah, dkk. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Perdata (Small Claims Court)*. Jakarta: BPHN, 2011.
- Harahap, M. Yahya. *Beberapa Tinjauan mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1997.
- Kelompok Kerja Penyusunan Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana. *Naskah Akademik Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana*. Jakarta: MA, 2015.
- Mahkamah Agung. *Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035*. Jakarta: Mahkamah Agung, 2010.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2009.
- Prasidi, Dimas, dkk. *Pembatasan Perkara: Strategi Mendorong Peradilan Cepat, Murah, Efisien dan Berkualitas*. Jakarta: Leip, 2010.
- Setiawan, *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*. Bandung: PT. Alumni, 2008.
- Subekti, *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1989.
- . *Kajian Penyelesaian Perkara Gugatan Sederhana*. Bandung: Universitas Padjajaran, 2014.

Internet

- http://www.bphn.go.id/data/documents/naskah_akademik_ruu_tentang_hukum_acara_perdata.pdf
- <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/indonesia#enforcing-contracts> <http://www.parlemen.net/sites/default/files/dokumen/Daftar%20RUU%20Prolegnas%202015-2019%20Usulan%20DPR%20%26%20DPD.pdf>
- <http://siteresources.worldbank.org/INTJUSFORPOOR/Resources/A2JFrameworkEnglish.pdf>
- <http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2014/02/Eksistensi-Small-Claim-Court.pdf>

DINAMIKA DAN GAGASAN MENCEGAH EKSPLOITASI ANAK DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

Laurensius Arliman S.

Dosen Hukum Tata Negara
di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang

E-mail: laurensiusarliman@gmail.com

Abstrak

Anak merupakan tonggak estafet generasi penerus, anak besok menjadi pemimpin Indonesia di masa depan. Dari usia dini anak-anak harus dilindungi hak-hak mereka, dalam rangka menciptakan kualitas generasi yang lebih baik. Salah satu hak-hak anak adalah hak politik, antara lain memberikan mereka pendidikan di pemilu penyelenggaraan kepala daerah, sehingga ketika mereka telah dewasa dan sudah berhak untuk memberikan hak pilihnya dalam pemilu umum kepala daerah, mereka akan mengerti tentang penyelenggaraan pemilu umum kepala daerah, sehingga mereka tidak tidak abstain. Pemilihan umum kepala daerah terakhir diadakan pada tanggal 9 Desember 2015, di mana ada beberapa dinamika eksploitasi anak-anak dalam kampanye pemilu penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu, ada 15 pelanggaran perlindungan anak. Dalam tulisan ini menggagas pencegahan eksploitasi anak dalam pemilihan umum kepala daerah, yaitu untuk memperkenalkan pendidikan pemilu di tingkat sekolah; Komisi Pemilihan Umum bekerjasama dengan lembaga-lembaga yang terkait dengan perlindungan anak; memberikan sosialisasi menyeluruh bagi semua warga negara Indonesia; dan membuat pengaturan untuk perlindungan terhadap eksploitasi anak dalam pemilihan umum terhadap rancangan pemilu kodifikasi hukum.

Kata Kunci: Perlindungan; Eksploitasi Anak; Pemilihan Umum Kepala Daerah.

A. Pendahuluan

Anak merupakan sebuah anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa harus kita jaga karena dalam dirinya melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam Konstitusi Indonesia dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Anak. Didalam kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan..

Perkembangan sebuah negara hukum yang berdemokrasi, seorang anak memiliki hak untuk memperoleh pendidikan politik yang bermartabat, karena salah satu prinsip dasar perlindungan anak adalah mendengar dan menghargai pendapat anak. Sebenarnya, yang dimaksud berdemokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara di mana semua warga negara (termasuk anak) secara jelas memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, di mana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara, baik secara langsung¹.

Pada konsepsi demokrasi Pancasila, negara mengakui suara-suara dari masyarakat atas negara itu sendiri, termasuk suara anak yang beranjak menjadi dewasa, atau sewaktu pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) umurnya sempurna menjadi dewasa. Hal ini juga tertulis jelas dalam Pasal 28 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di mana negara menjamin kedaulatan hak asasi tiap warga negaranya untuk mengeluarkan pendapat. Disamping itu, dalam konstitusi negara Indonesia pada Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945² juga telah ditegaskan bahwa pemilihan umum merupakan hal yang konstitusional sebagai perwujudan negara demokrasi³. Selain itu didalam turunan konstitusional kita terhadap perlindungan anak, dijelaskan dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyebutkan bahwa setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari: a) penyalahgunaan dalam kegiatan politik; b) pelibatan dalam sengketa bersenjata; c) pelibatan dalam kerusuhan

- 1 Karena demokrasi dengan berbagai pernik-perniknya berupa pelaksanaan konsep perwakilan, partisipasi rakyat dalam pemerintahan, pelaksanaan *rule of law*, perlindungan hak asasi manusia, pelaksanaan kesejahteraan rakyat, konsep *fair paly* dalam pemerintahan, dan sebagainya, telah menjadi kebutuhan masyarakat secara universal, maka dapat dipastikan bahwa demokrasi dengan berbagai konsep akan selalu mendominasi kehidupan bernegara bagi masyarakat. Lebih lanjut lihat Munir Fuady, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Bandung, Refika Aditama, hlm. 2-3.
- 2 Selain hal tersebut sebelum Pemerintah Indonesia menandatangani Konvensi Hak Anak, para pendiri bangsa (*The Faunding Fathers*) telah meyakini benar arti penting kesejahteraan dan perlindungan anak bagi masa depan bangsa ini. Sekali lagi buktinya terdapat dalam Pasal 34 UUD 1945. Dipertegas dalam Perubahan UUD 1945, mengenai perlindungan anak salah satu pasal itu berbunyi, setiap anak berhak atas kelansungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Lebih jelas lagi lihat: Otono Rosadi, 2003, *Hak Anak Bagian Dari HAM*, Bandung, Akademika, hlm. 51.
- 3 Elizabeth Imma Indra Dewi dan Sekhar Chandra Pawana, *Pentinglah Nomor Urut Pemilu?*, Jurnal Bhineka Tunggal Ika, Volume 1 Tahun 2015, hlm. 112.

sosial; d) pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan; e) pelibatan dalam peperangan; dan f) kejahatan seksual. Dari huruf a sangat jelas bahwa setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari setiap penyalahgunaan kegiatan sebuah Partai Politik dalam kampanye sewaktu pemilihan umum, baik pemilihan umum presiden, pemilihan umum legislatif ataupun pemilihan umum kepala daerah.

Dijelaskan lebih lanjut, pemilukada ini menjadi terminology paling umum untuk mengidentifikasi penerapan desentralisasi politik dalam partai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam hal ini, pemilukada menjadi instrument penting terhadap upaya demokratisasi di daerah, di mana secara instrumental diarahkan untuk membuka kesempatan pada publik di daerah untuk terlibat dalam keputusan menyangkut pembangunan di daerahnya, khususnya partisipasi di dalam mekanisme sirkulasi jabatan kepala daerah. Perubahan fundamental dalam mekanisme sirkulasi kepala daerah tersebut tentunya berbanding terbalik dengan kondisi selama lebih dari 32 tahun sebelum reformasi, di mana praktik politik yang terjadi cenderung menafikan peran publik dan justru menjadikan publik tidak lebih sebagai komoditas dan objek politik ketimbang sebagai subjek politik⁴.

Didalam pemilukada yang sudah selesai dilaksanakan, yaitu tepatnya pada tanggal 9 Desember 2015 diseluruh daerah Indonesia. Banyak sekali pelanggaran-pelanggaran aturan pemilu yang terjadi. Salah satunya adalah eksploitasi anak didalam pemilukada, dimana anak yang dibawah umur dilibatkan dalam kampanye, ataupun hak pilihnya tidak diberikan atau dilaksanakan oleh negara, serta bentuk-bentuk perlindungan hak lainnya, yang seharusnya didapatkan oleh seorang anak dalam menuju dewasanya.

Seharusnya pemerintah dan pemangku politik di Indonesia menciptakan desain edukasi pemilukada yang baik untuk anak, karena kita harus mengingat anak adalah seorang yang sama dengan kita orang dewasa, namun bedanya belum mencapai umur dewasanya saja. Eksploitasi terhadap anak ini akan membawa efek buruk bagi regenerasi bangsa kedepannya. Seharusnya setiap anak harus tanpa diskriminasi apapun dan terlindungi dari segala kekerasan dan eksploitasi apapun juga dan dapat terpenuhi semua hak-haknya sesuai yang ditetapkan dalam konvensi hak-hak anak, dalam suatu lingkungan yang menghormati kepentingan terbaik anak, menghargai pandangan-pandangan anak, dan yang mendukung kelangsungan hidup mereka⁵. Oleh karena itu, keluarga, masyarakat dan pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan kepada setiap anak tanpa diskriminasi atas dasar apapun perlindungan maksimum dari ancaman kekerasan dan eksploitasi dan sekaligus mengupayakan pemenuhan hak-hak anak terutama bagi mereka yang berisiko dan yang menjadi korban kekerasan dan eksploitasi serta mengembangkan suatu lingkungan yang menghormati kepentingan terbaik anak menghargai pandangan-pandangan anak dan yang mendukung kelangsungan hidup anak.

4 Djohermansyah Djohan, *Pemilihan Kepala Daerah di Era Otonomi Daerah: Sebuah Tinjauan Kritis Atas Agenda Demokrasi Indonesia*, di dalam Kahiril Fahmi, Charles Simabura, Feri Amsari (ed), 2015, *Pemilihan Umum Serentak*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, hlm. 297-298.

5 H.R Abdussalam, 2007, *Hukum Perlindungan Anak*, Jakarta, Restu Agung, hlm. 119.

B. Pemilihan Kepala Daerah

Lansung Serentak Sebagai Kedaulatan Rakyatkah?

Sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, pemilihan umum pasca perubahan UUD 1945 mengalami perkembangan yang amat pesat. Hal itu ditandai dengan tingginya tingkat kebutuhan akan aturan pemilu dan banyaknya jenis pemilu yang mesti dilaksanakan dalam satu periode pemerintahan. Hanya saja, perkembangan tersebut juga membawa dampak terhadap munculnya kompleksitas. Setidaknya, perkembangan dunia pemilu Indonesia diwarnai dengan: kerawanan disharmoni dan ketidakpatian aturan, ketegangan antar institsui yang terlibat dalam penyelenggaraan, dan ketidakpastian proses penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu. Akibatnya, setiap tahapan pemilu atau pilkada akan dilaksanakan, nyaris selalu diwarnai keriuhan⁶.

Lebih lanjut lagi perubahan UUD 1945 berimplikasi luas terhadap sistem ketatanegaraan RI. Salah satunya adalah ketentuan yang menyangkut pemerintahan daerah⁷. Amandemen kedua UUD 1945 (tahun 2000)⁸ menghasilkan rumusan baru pasal-pasal yang mengatur pemerintahan daerah, yakni Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B⁹. Secara sederhana dapat ditarik kesimpulan menyangkut prinsip-prinsip yang terkandung dalam pasal-pasal baru. Pasal 18 (hasil perubahan kedua UUD 1945) adalah sebagai berikut: 1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)); 2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)); 3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 A ayat (1)); 4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)); 5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 B ayat (1)); 6) Prinsip badan perwakilan dipilih lansung dalam suatu pemilu (Pasal 18 ayat (3)); 7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2))¹⁰.

Pemilukada lansung sesungguhnya sudah diinstrudusir dalam produk hukum yang mengatur pemerintahan di daerah jauh sebelum pembentukan Undang-Undang

6 Saldi Isra, *Gagasan Kodifikasi Undang-Undang Pemilu*, Makalah yang disampaikan dalam Konsultasi Publik Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, Pembaharuan Desain Penegakan Hukum Pemilu, kerjasama Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang 10 Juni 2016, hlm. 1.

7 Dalam UUD 1945 sebelum diadakan amendemen pembagian daerah diatur dalam Pasal 18 yang menyatakan: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU, dengan memandang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. "Dalam UUD 1945 tersebut tidak menyatakan pembagian daerah dalam bentuk yang bagaimana dan dengan nama apa, sepenuhnya diserahkan kepada UU organikya.

8 Pasal-pasal yang diubah dan/atau ditambah pada Amandemen Kedua meliputi Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (3), BAB XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C.

9 Bila ditelaah ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 pasca –perubahan UUD 1945, maka ketentuan Pasal 18 yang semula hanya terdiri dari satu pasal perubahan menjadi 3 pasal, yaitu Pasal 18 yang terdiri dari 7 ayat, Pasal 18A yang terdiri dari 2 ayat dan Pasal 18B juga terdiri dari 2 ayat.

10 Suharizal, 2011, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, Dan Konsep Mendatang*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 24-25.

Pemerintahan Daerah¹¹. Dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ditegaskan Kepala Daerah yang kerena jabatannya adalah Ketua dan Anggota Dewan Pemerintahan Daerah (DPD) yang berfungsi menjalankan roda pemerintahan dipilih menurut Undang-Undang khusus yang akan ditetapkan kemudian. Pada bagian Penjelasan dikatakan, ketentuan demikian karena kepala daerah adalah orang yang dekat dan dikenal baik oleh rakyat di daerahnya, oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat¹². Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan negara, baik itu legislative maupun eksekutif. Oleh karena itu harus bertanggung jawab kepada rakyat¹³.

Pemilihan kepala daerah di sini permasalahannya bukan hanya masalah korupsi dan *money politik*, biaya yang besar, konflik sosial maupun masalah lainnya yang menyertai pemilihan kepala daerah tersebut. Akan tetapi, dilihat konteks UUD 1945 setelah amandemen terhadap pemilihan kepala daerah dengan menafsirkan pasal-pasal yang mengenai pemilihan kepala daerah dan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, apakah pemilihan kepala daerah menurut UUD 1945 setelah amandemen harus dilakukan secara langsung seperti melalui pemilihan umum atau apakah pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Memang tidak ada dalam UUD 1945 mengenai pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD. Memang tidak ada dalam UUD 1945 pemilihan melalui DPRD itu hanya tafsir dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Akan tetapi, kenyataannya, yang dimaksud pemilihan secara demokratis itu, dipilih langsung oleh rakyat, karena untuk mengimplementasikan kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945¹⁴.

Melihat kembali konteks pemilihan kepala daerah yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Makna dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ialah bahwa ketentuan tersebut mengandung arti bahwa pemilihan itu harus dilakukan dengan cara yang demokratis, yang menjamin prinsip kedaulatan rakyat, seperti dipilih secara langsung atau cara lain sesuai dengan keistimewaan atau kekhususan daerah yang diatur dengan undang-undang, tetapi tetap kedaulatan di tangan rakyat¹⁵.

11 Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah sudah mengalami perubahan, pertama kali muncul dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014.

12 *Op.Cit*, Suharizal, hlm. 4. Lebih lanjut Suharizal menyatakan bahwa karena proses pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1975 tersebut lama, untuk sementara Kepala Daerah dipilih oleh DPRD yang bersangkutan, yang kemudian disahkan oleh Presiden/Menteri Dalam Negeri. Sampai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1975 dicanut, Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung tidak hadir.

13 Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, PT. RajaGrafindo, hlm. 42.

14 Lebih lanjut Sodikin menyatakan bahwa UUD 1945 setelah amandemen banyak memberikan pengaturan mengenai pemilihan umum sebagai implementasi dari kedaulatan rakyat mulai dari pemilihan umum anggota legislatif, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sampai pada pemilihan kepala daerah. Pengaturan mengenai pemilihan pimpinan lembaga negara maupun pada tingkat daerah memberikan bukti nyata bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi sebagai hukum dasar tertulis yang sangat demokratis. Sodikin, *Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Cita Hukum, Volume 1, Nomor 1, Juni, 2014, hlm. 102.

15 Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik*

Menurut Henry B. Mayo, demokrasi sebagai suatu sistem politik dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik¹⁶. Hakekat dari demokrasi yang terkandung dalam *government of the people* adalah untuk menunjukkan bahwa dalam negara demokrasi, keabsahan/legitimasi terhadap siapa yang memerintah (pemerintah) berasal dari kehendak rakyat, *government by people* yakni bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan pemerintah prosesnya diawasi oleh rakyat, *government for people* terkandung makna bahwa dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan oleh pemerintah adalah harus dilansungkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat¹⁷.

Makna dari demokrasi lokal dalam konteks otonomi daerah adalah untuk mewujudkan *good governance*. Kepentingan masyarakat lokal dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis. Demokrasi dan politik lokal ditentukan oleh beberapa faktor, seperti partai politik, sistem pemilihan, kelompok-kelompok partai yang berkuasa dan anggota-anggota DPRD¹⁸. Makna pemilukada sebagai proses pembelajaran (*learning process*) atau *institutional arrangement* lanjutan untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah acapkali kurang dipahami secara memadai. Sementara itu, harapan rakyat terhadap pemilukada sangat besar. Pemilukada juga dimaksudkan sebagai sarana untuk memperkuat kedudukan kepala daerah dan sekaligus mengurangi intervensi DPRD dalam transaksi politik sehingga *money politics* dapat diminimalisasi¹⁹.

Maka jelas bahwa dari penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa pemilukada serentak ini adalah suara kedaulatan rakyat, terutama rakyat yang berada di daerah, karena melalui media pemilihan langsung dimana mereka pergi ke bilik-bilik suara yang telah disediakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), rakyat suatu daerah akan memilih kepala daerahnya (baik yang sesuai dengan hatinya, maupun pilihan atas *money politics*), hasil terbanyak pemungutan suara pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dari suara yang sah dipilih rakyatlah yang nantinya akan ditetapkan oleh KPUD sebagai pemenang pemilukada.

C. Perlindungan Hak Anak dan Dinamika Perlindungan Hak Anak Dalam Pemilihan Umum Terkait Hak Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah

Indonesia Tahun 1945, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 82. Sodikin juga menyatakan bahwa frasa kata "dipilih secara demokratis" terdapat dua tafsiran. Dua tafsiran itulah yang menjadi perdebatan panjang sampai pada pembahasan rancangan Undang-Undang pemilihan Kepala Daerah yang pada akhirnya sebagai besar anggota DPR menyetujui pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Lebih lanjut lihat: Sodikin, *Op.Cit.*, hlm. 102-103.

16 Henry B. Mayo, 1960, *An Introduction to Democratic Theory*, New York, Oxford University Press, hlm. 70.

17 Dedi Mulyadi, 2013, *Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif Dalam Perspektif Hukum Di Indonesia*, Bandung, Refika Aditama, hlm. 36.

18 Henk S. Nordholt dan Gerry van Klinden, 2007, *Politik Lokal Di Indonesia*, Jakarta, YOI dan KITLV.

19 R. Siti Zuhro, *Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Serentak*, di dalam *Op.cit.*, Kahirul Fahmi, Charles Simabura, Feri Amsari, hlm. 357.

Berdasarkan Konvensi Hak Anak (KHA), terdapat 4 (empat) prinsip perlindungan anak yang menjadi dasar bagi setiap negara dalam menyelenggarakan perlindungan anak, diantaranya: 1) Prinsip Non Diskriminasi; 2) Prinsip Kepentingan Terbaik Bagi Anak (*Best Interest of The Child*); 3) Prinsip Hak Hidup, Kelangsungan Hidup dan Perkembangan (*Rifht to Life, Survival and Development*); 4) Prinsip Penghargaan terhadap Pendapat Anak (*Respect for the views of the Child*)²⁰. Perlindungan hukum bagi anak dapat diartikan sebagai upaya perlindungan hukum terhadap berbagai kebebasan dan hak asasi anak (*fundamental right and freedoms of children*) serta berbagai kepentingan anak yang berhubungan dengan kesejahteraan anak. berangkat dari pembatasan tersebut, maka perlindungan hukum bagi anak mencakup: 1) perlindungan terhadap kebebasan anak; 2) perlindungan terhadap hak asasi anak; 3) perlindungan terhadap semua kepentingan anak yang berkaitan dengan kesejahteraan²¹.

Perlindungan hak anak apabila dikaitkan antara konsep negara hukum dan negara demokrasi, dapat diketahui bahwa dalam prinsip negara hukum setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan atas penyalahgunaan dalam kegiatan politik. Namun dalam konsepsi negara demokrasi, setiap orang berhak ikut serta didalam pemerintahan yang dalam hal ini dapat terlaksana melalui mekanisme pemilihan umum. Hal ini tidak menutup kemungkinan adanya penyalahgunaan anak dalam pelaksanaan demokrasi melalui pemilihan umum. Pada berbagai pemilihan umum, keterlibatan anak dalam tahapan pemilihan umum terutama pada tahap kampanye mulai banyak terjadi. Peristiwa tersebut kemudian memunculkan kekhawatiran para pemerhati hak anak yaitu Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) untuk menuntut ketegasan penyelenggara pemilihan umum. Komisi Pemilihan Umum sendiri tidak tegas dalam pemberlakuan larangan keterlibatan anak dalam tahapan penyelenggaraan pemilu yaitu pada tahap kampanye. Berdasarkan hal tersebut, maka diperlukan suatu harmonisasi peraturan perundang-undangan agar dalam penerapan konsep negara hukum dan negara demokrasi, hak anak dapat terakomodir dengan baik. Berawal dari hal tersebut maka muncul suatu alternatif solusi berupa penerapan pemilihan umum ramah anak guna menciptakan harmonisasi dan mengakomodir adanya konsep negara demokrasi dan negara hukum tersebut²².

Hak-hak pemenuhan perlindungan anak merupakan wujud adanya kepastian atas pemenuhan perlindungan hak asasi manusia yang dalam konsepsi negara²³ hukum menurut F. J Stahl, hal itu merupakan suatu unsur dari negara hukum²⁴. Bila dikaitkan dengan

20 Hadi Supeno, 2010, *Kriminalisasi Anak Tawaran Gagasan Radikal Peradilan Anak tanpa Pidanaan*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 53.

21 Bagus Bayu Prabowo, *Pemenuhan Hak Menyampaikan Keluhan Bagi Anak Di Lembaga Pemasarakatan Blitar*, Jurnal Arena Hukum, Volume 8, Nomor, Agustus, 2015, hlm. 283.

22 Argadhia Aditama, *Perlindungan Anak Dalam Negara Hukum dan Demokrasi Melalui Pemilihan Umum Ramah Anak*, lihat dalam: http://www.kompasiana.com/ar_aditama/perlindungan-anak-dalam-negara-hukum-dan-demokrasi-melalui-pemilihan-umum-ramah-anak_54f79795a333117e758b4765, diunduh pada tanggal 10 juni 2016.

23 Unsur-unsur negara hukum adalah: 1) Perlindungan Hak Asasi Manusia; 2) Pemisahan Kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut; 3) pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan; 4) peradilan administrasi dalam perselisihan.

24 Miriam Budiardjo, 1982, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, hlm. 57-58.

hak anak maka sudah jelas bahwa kewajiban negara adalah salah satunya melindungi hak anak yang sudah termasuk dalam lingkup Hak Asasi Manusia yang dalam hal ini Indonesia sebagai negara hukum yang berdasar pada asas legalitas telah menjamin dalam undang-undang perlindungan anak. Pelaksanaan konsepsi negara hukum yang dianut oleh Indonesia harus dapat berjalan secara harmonis dengan adanya konsepsi negara demokrasi²⁵. Dalam pelaksanaan pemilu, pemilu harus diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan. Sebagai pelaksana atas amanat UUD 1945 maka diperlukan adanya partai politik sebagai pelaksana demokrasi yang dalam hal ini juga dapat berperan serta dalam pelaksanaan Pemilihan umum.²⁶

Apabila dikaitkan antara konsep negara hukum dan negara demokrasi dalam perlindungan hak anak, dapat diketahui bahwa dalam prinsip negara hukum setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan atas penyalahgunaan dalam kegiatan politik. Namun dalam konsepsi negara demokrasi, setiap orang berhak ikut serta didalam pemerintahan yang dalam hal ini dapat terlaksana melalui mekanisme pemilihan umum. Hal ini tidak menutup kemungkinan adanya penyalahgunaan anak dalam pelaksanaan demokrasi melalui pemilihan umum²⁷. Pada berbagai pemilihan umum, keterlibatan anak dalam tahapan pemilihan umum terutama pada tahap kampanye mulai banyak terjadi. Peristiwa tersebut kemudian memunculkan kekhawatiran para pemerhati hak anak yaitu Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) untuk menuntut ketegasan penyelenggara pemilihan umum²⁸. Komisi Pemilihan Umum sendiri tidak tegas dalam pemberlakukan larangan keterlibatan anak dalam tahapan penyelenggaraan pemilu yaitu pada tahap kampanye²⁹.

Topo Santoso menyatakan bahwa berdasarkan peraturan yang ada, masalah hukum pemilu terdiri atas³⁰:

1. Pelanggaran administrasi pemilu;
2. Pelanggaran tata cara pemilu;
3. Pelanggaran pidana pemilu;
4. Sengketa dalam penyelenggaraan pemilu; dan
5. Perselisihan hasil pemilu.

25 Moh Koesnardi dan Bintan R. Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, Jakarta, Gaya Media Pratama, hlm. 167-191.

26 *Op.cit.*, Argadhia Aditama.

27 Jurnal Parlemen, *KPU Usulkan Aturan Keterlibatan Anak-Anak dalam Kampanye*, lihat dalam: <http://www.jurnalparlemen.com/view/5268/kpu-usulkan-aturan-keterlibatan-anak-anak-dalam-kampanye.html>, diunduh pada tanggal 10 Juni 2016.

28 Regional Kompas, *LPA Stop Libatkan Anak dalam Kampanye*, lihat dalam: <http://regional.kompas.com/read/2013/08/22/1536248/LPA.Stop.Libatkan.Anak.dalam.Kampanye>, diunduh pada tanggal 10 Juni 2016.

29 Nasional Kompas, *Komnas PA Izinkan Anak Ikut Kampanye Tindak Pidana*, lihat dalam: <http://nasional.kompas.com/read/2013/07/19/1257029/Komnas.PA.Izinkan.Anak-anak.Ikut.Kampanye.Tindak.Pidana>, diunduh pada tanggal 10 Juni 2016.

30 Topo Santoso, *et-al*, 2006, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, hlm. 6.

Sedangkan Refly Harun menyatakan bahwa masalah-masalah hukum pemilu di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam enam kategori³¹, yaitu:

1. Pelanggaran administrasi pemilu³²;
2. Tindak pidana pemilu³³;
3. Sengketa pemilu³⁴;
4. Sengketa tata usaha negara pemilu³⁵;
5. Pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu³⁶; dan
6. Perselisihan hasil pemilu³⁷.

Sedangkan dinamika perlindungan anak dalam penyelenggaraan pemilukada, KPAI merinci bentuk-bentuk penyalahgunaan anak dalam pemilukada yang terlarang dan disampaikan secara resmi ke KPU untuk menjadi acuan dalam mewujudkan Pemilu Ramah Anak, yaitu³⁸:

1. Memanipulasi data anak yang belum berusia 17 tahun dan belum menikah agar bisa terdaftar sebagai pemilih;
2. Menggunakan tempat bermain anak, tempat penitipan anak, atau tempat pendidikan anak untuk kegiatan kampanye terbuka;
3. Memobilisasi massa anak oleh partai politik atau caleg;
4. Menggunakan anak sebagai penganjur atau juru kampanye untuk memilih partai

31 Refly Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional, Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, hlm. 288-289.

32 Pasal 253 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu.

33 Pasal 260 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap undang-undang.

34 Pasal 257 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa sengketa antar peserta pemilu dan sengketa pemilu dengan penyelenggara pemilu akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Terhadap sengketa antar peserta pemilu bisa dibandingkan dengan pengaturan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaian sengketa pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, tetapi secara teoritis sengketa jenis ini mungkin saja terjadi. Selain sengketa antar peserta pemilu, sangat mungkin terjadi pula sengketa antar peserta dan penyelenggara pemilu yang bukan merupakan sengketa atas keputusan tata usaha negara. Baik Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 maupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaiannya.

35 Pasal 268 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau parpol calon peserta pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

36 Pasal 251 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu.

37 Pasal 258 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta pemilu.

38 Liputan6.com, *KPAI Desak KPU Larang Penyalahgunaan Anak Dalam Pemilu*, lihat dalam: <http://news.liputan6.com/read/651140/kpai-desak-kpu-larang-penyalahgunaan-anak-dalam-pemilu>, diunduh pada tanggal 10 Juni 2016.

- atau caleg tertentu;
5. Menampilkan anak sebagai bintang utama dari suatu iklan politik;
 6. Menampilkan anak di atas panggung kampanye parpol dalam bentuk hiburan;
 7. Menggunakan anak untuk memasang atribut-atribut partai politik;
 8. Menggunakan anak untuk melakukan pembayaran kepada pemilih dewasa dalam praktek politik uang oleh parpol atau caleg;
 9. Mempersenjatai anak atau memberikan benda tertentu yang membahayakan dirinya atau orang lain;
 10. Memaksa, membujuk atau merayu anak untuk melakukan hal-hal yang dilarang selama kampanye, pemungutan suara, atau perhitungan suara;
 11. Membawa anak ke arena kampanye terbuka yang membahayakan anak;
 12. Melakukan tindakan kekerasan atau yang dapat diartikan sebagai tindak kekerasan dalam kampanye, pemungutan suara, atau perhitungan suara (seperti kepala anak digunduli, tubuh disemprot/cat);
 13. Melakukan pengucilan, penghinaan, intimidasi atau tindakan-tindakan diskriminatif kepada anak yang orang tua atau keluarganya berbeda atau diduga berbeda pilihan politiknya;
 14. Memprovokasi anak untuk memusuhi atau membenci caleg atau parpol tertentu;
 15. Melibatkan anak dalam sengketa hasil perhitungan suara

Sehubungan dengan bentuk-bentuk pelanggaran atau penyalahgunaan anak dalam pemilukada, sekalipun sudah jelas bahwa hanya negara yang bisa disebut telah melakukan pelanggaran terhadap hak anak, namun perlu diingat bahwa di dalam konteks hak anak, karena diberikan penekanan khusus pada tanggungjawab keluarga (orangtua atau wali yang sah), maka istilah pelanggaran atau penyalahgunaan bisa disalahkonotasikan sebagai dapat juga melibatkan pelaku di luar negara³⁹. Didalam perkembangan pemilukada, pelanggaran atau penyalahgunaan ini bisa dilakukan oleh partai politik ataupun partai politik daerah.

Didalam KHA mengandung baik-baik hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, maka yang dimaksud sebagai pelanggaran didalam konteks KHA bisa berarti dua macam: 1) pertama jika negara melakukan tindakan-baik tindakan legislatif, administratif, atau bahkan tindakan lainnya-yang seharusnya tidak dilakukan, misalnya melakukan penyiksaan atau mengintersepsi hak anak untuk memperoleh informasi. Ini merupakan suatu bentuk pelanggaran yang nyata; 2) kedua, *non-compliance*, yaitu jika negara tidak melakukan tindakan-baik tindakan legislatif, administratif, atau tindakan lain-yang diisyaratkan oleh KHA bai pemenuhan hak anak, khususnya yang berhubungan dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Secara umum, yang dimaksud dengan pelanggaran dalam KHA diukur dari *compliance* atau pemenuhan negara terhadap kewajiban-kewajibannya⁴⁰.

39 Ima Susilowati (et-al), 1999, *Konvensi Hak Anak*, Jakarta, Unicef, hlm. 31-32.

40 *Ibid*, hlm. 32.

D. Gagasan Perlindungan Eksploitasi Anak Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pemilihan sistem pemilukada merupakan perjalanan politik panjang⁴¹ yang diwarnai tarik menarik antara kepentingan elite politik dan kehendak publik, kepentingan pusat dan daerah, atau bahkan antara kepentingan nasional dan internasional⁴². Maka untuk mengindahkan kepentingan elite politik yang nanti bisa merusak generasi penerus bangsa, yaitu anak, maka sangat diperlukan sebuah gagasan terhadap perlindungan eksploitasi anak didalam perjalanan pemilukada di Indonesia.

Namun didalam perjalannya nanti haruslah ada pemahaman yang sama pada saat memperbincangkan suatu topik (topik ini adalah perlindungan anak), haruslah diupayakan sekalipun susah untuk mendapatkannya. Demikian pula halnya dengan/pada saat memulai suatu bahasan. Persamaan persepsi sangat penting dilakukan agar topik atau bahasan yang akan kita perbincangkan berangkat dari pemahaman atau dasar pijakan yang sama pula⁴³. Maka persamaan persepsi terhadap perlindungan anak didalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah, adalah suatu yang dianggap “halal” untuk pelaksanaan acara nasional sekali lima tahun ini.

Salah satu dari standar internasional adanya pemilihan umum yang demokratis adalah kepatuhan (terkait perlindungan anak) dan penegakan hukum pemilu. Standar ini menjadi penting dicatat karena kerangka hukum harus menyediakan mekanisme efektif dan baik bagi kepatuhan hukum dan penegakan hak-hak pemilu, memberikan hukuman bagi pelaku-pelaku tindak pidana pemilihan umum. Kerangka pemilihan umum harus diatur sedetil mungkin untuk melindungi hak-hak sipil⁴⁴.

Standar dari pemilihan umum dan pemilihan umum kepala daerah secara demokratis itu adalah:

1. *Structuring the legal framework;*
2. *The electoral system;*
3. *Boundary delimitation, districting or defining boundaries of electoral units;*
4. *The right to vote and to be elected;*
5. *Electoral management bodies;*

41 Hal yang sama juga disampaikan oleh Sri Budi Eko Wardani, yang menyatakan bahwa sejak reformasi, Indonesia telah menghasilkan sejumlah regulasi untuk menjalankan pemilihan umum: Pemilu legislatif, Pemilu presiden dan wakil presiden, Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. ada saling tumpang tindih pengaturannya, Sri Budi Eko Wardani, *Naskah Akademik Undang-Undang Pemilu*, Makalah yang disampaikan dalam Konsultasi Publik Kodifikasi Unang-Undang Pemilu, Pembaharuan Desain Penegakan Hukum Pemilu, kerjasama Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang 10 Juni 2016, hlm. 1.

42 Suharizal, 2010, *Demokrasi Pemilukada Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Bandung, Unpad Press, hlm. 1.

43 Otong Rosadi dan Andi Desmon, 2012, *Studi Politik Hukum Suatu Opyik Ilmu Hukum*, Yogyakarta, Thafa Media, hlm. 1.

44 Titi Anggraini, *Pembaruan Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Makalah yang disampaikan dalam Konsultasi Publik Kodifikasi Unang-Undang Pemilu, Pembaharuan Desain Penegakan Hukum Pemilu, kerjasama Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang 10 Juni 2016, hlm. 1.

6. *Voter registration and vote registers;*
7. *Ballot acces for political parties and candidates;*
8. *Democratic electoral campaigns;*
9. *Media acces and freedom of expression;*
10. *Campaigns finance and expenditure;*
11. *Balloting;*
12. *Votes counting and tabulating;*
13. *Role of the representatives of the parties and candidates;*
14. *Electoral obeservers; and*
15. *Compliance and enforcement of electoral law*⁴⁵.

Menurut penulis untuk menjalankan standar pemilih umum kepala daerah yang demokratis dan juga untuk melindungi eksploitasi anak atau menjamin hak anak dalam hak politik selama pemilukada berlangsung, maka negara harus membuat gagasan perlindungan anak didalam pemilukada kedepannya, antara lain menurut penulis adalah:

1. Mengenalkan pendidikan pemilihan umum di tingkat sekolah (Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas);

Hak atas pendidikan merupakan hak asasi manusia di dalam bidang sosial. Dalam UUD 1945, hak atas pendidikan dalam konteks hak asasi manusia diatur dalam PAsal 28 C ayat 1, yang berbunyi setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi kesejahteraan umat manusia⁴⁶. Dalam hal ini juga sangat diperlukan pendidikan pemilihan umum di tingkat persekolahan, agar anak-anak mengerti bagaimana pelaksanaan pemilihan umum yang benar dan juga bagaimana tata cara pemberian hak suara yang benar, dimana anak-anak harus diberikan simulasi pencoblosan secara langsung. Anak-anak juga harus diberikan simulasi atau diajak secara lansung dijadikan contoh untuk menjadi Petugas KPPS, saksi, linmas, pengawas dan lainnya serta anak-anak bisa menjadi pemilih, dengan mengikuti sesuai aturan yang ada selama ini⁴⁷.

2. KPU bekerjasama dengan lembaga-lembaga yang berkaitan dengan perlindungan anak, Partai Politik, Calon Legislatif, Calon Presiden dan Wakil Presiden, serta Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mengajarkan hak anak dalam pemilihan umum;

Pembelajaran demokrasi khususnya Pemilihan Umum (Pemilu) haruslah dimulai

45 *Ibid.*

46 Arfiani, *Hak Konstitusional Atas Pendidikan Dalam UUD 1945*, Jurnal Yustisia, Volume 19 Nomor 2, Desember 2012, hlm. 263.

47 Lebih lanjut anak-anak sudah diperkenalkan pada proses demokrasi, khususnya mengenai mekanisme Pemilu, tidak hanya Pilres tapi juga Pemilihan Legislatif (Pileg) dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemiulkada). Sekarang sudah mulai berkembang pendidikan bahan ajar di SD dan SLTP sudah diajarkan mengenai mekanisme kepemiluan. Sehingga kegiatan ini untuk menyatukan pemahaman secara ril dalam pemungutan suara.

sejak dini. Untuk itu KPU harus bekerjasama dengan lembaga-lembaga lain yang juga fokus terhadap perlindungan anak. Antara lain KPU bisa bekerja sama dengan Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat yang fokus terhadap perlindungan anak. contohnya saja: KPU dan Komnas Perlindungan Anak telah menjalin kesepakatan terhadap upaya perlindungan anak dari eksploitasi politik.

Adapun kesepakatan antara Komnas PA dengan KPU antara lain: 1) KPU akan segera mengundang dan memfasilitasi Komnas PA, Bawaslu dan Partai Politik Peserta Pemilu untuk membuat konsensus atau kesepakatan bersama terkait dengan larangan pelibatan anak-anak pada kegiatan pemilu; 2) KPU bersama Komnas PA akan melakukan program kerjasama tentang pendidikan demokrasi bagi anak-anak sebagai pemilih pemula; 3) KPU akan menerbitkan Surat Edaran Bersama tentang larangan pelibatan anak pada kegiatan pemilu kepada partai politik peserta pemilu dan KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota⁴⁸.

3. Pemerintah harus memberikan sosialisasi secara menyeluruh bagi seluruh Warga Negara Indonesia (WNI) bahwa umur 17 tahun sudah berhak mendapatkan hak pilih;

Dalam perkembangannya dijelaskan bahwa substansi didalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang [Nomor 42 Tahun 2008](#) tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi, "Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih." Sedangkan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor [8 Tahun 2012](#) tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berbunyi, "Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.

Rumusan pasal dan ayat itu sangat tidak jelas dan rancu yang bisa menimbulkan kesalahpahaman menurut norma undang-undang yang berlaku. Memilih dan partisipasi dalam Pemilu atau mencoblos itu adalah dua hal yang berbeda dan tentunya mempunyai status hukum yang berbeda pula. Memilih itu lebih tepatnya perbuatan *bathiniyah* atau hati. Sedangkan mencoblos itu perbuatan anggota badan lahiriyah sehingga menghukum partisipasi dalam Pemilu (mencoblos) sebagai hak asasi manusia. disamakan dengan hak memilih adalah kesalahan. Ketentuan itu bertentangan dengan konsep pemahaman hak memilih sebagai hak asasi manusia. Sebab, hak asasi dalam UUD 1945 tidak boleh dibatasi, kecuali dengan hak orang lain, bukan dibatasi dengan umur dan perkawinan. Proses terpenting dalam pemilihan umum menggunakan hak pilih, tetapi belum ada kejelasan statusnya

48 Komnas PA, [Komnas Anak & Kpu Jalin Kerjasama Lindungi Anak Dari Kegiatan Politik](#), lihat dalam: <https://komnaspa.wordpress.com/page/2/>, diakses pada tanggal 10 juni 2016.

apakah sebagai hak atau kewajiban?⁴⁹.

Terlepas dari itu sudah dijelaskan bahwa KPU bekerja dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip sebagai berikut: komprehensif/inklusif, akurat, dan mutakhir⁵⁰. Prinsip komprehensif adalah daftar pemilih diharapkan memuat semua warga negara Republik Indonesia, baik yang berada di dalam negeri maupun di luar negeri, yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih agar dapat dimasukkan dalam daftar pemilih. Dalam kegiatan pendaftaran dan pemutakhiran pemilih tidak dibenarkan tindakan diskriminatif dalam rangka memasukkan atau menghapus nama-nama tertentu dalam daftar pemilih karena alasan politik, suku, agama, kelas atau alasan apapun. Prinsip akurat adalah daftar pemilih diharapkan mampu memuat informasi tentang pemilih, meliputi nama, umur/tanggal lahir, status kawin, status bukan anggota TNI/Polri, dan alamat, tanpa kesalahan penulisan, tidak ganda, dan tidak memuat nama yang tidak berhak. Prinsip mutakhir adalah daftar pemilih disusun berdasarkan informasi terakhir mengenai pemilih, meliputi umur 17 tahun pada hari pemungutan suara, status telah/pekerjaan bukan anggota TNI/Polri, alamat pada hari pemungutan suara, dan meninggal. Secara teknis bentuk jaminan pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya adalah tersedianya daftar pemilih yang akurat. Hal ini mengingat persyaratan bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilih adalah terdaftar dalam daftar pemilih. Dengan kata lain bila pemilih telah terdaftar dalam daftar pemilih, maka pada hari pemungutan suara mereka mendapat jaminan untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Demikian pula sebaliknya bila pemilih tidak terdaftar dalam daftar pemilih, maka mereka potensial kehilangan hak pilihnya⁵¹. Mengingat dari ulasan diatas, maka sudah sepatutnya pemerintah harus memberikan sosialisasi tentang hak pilih ini, agar pemilih pemula tidak memiliki hak untuk mencoblos, bukan malah menjadi hilang.

4. Membuat aturan perlindungan terhadap eksploitasi anak di dalam pemilihan umum terhadap rancangan kodifikasi undang-undang pemilu;

Didalam kampanye oleh partai politik dalam rangka pemilihan umum sudah banyak terjadi pelanggaran. Orang-orang di negeri ini larut dalam pesta demokrasi, hingga melupakan aturan yang ada. Sayangnya pesta lima tahunan itu diselimiuti kesalahan yang terbilang fatal. Salah satunya melibatkan anak dalam proses kampanye. Tidak sedikit media yang menyoroti dan tidak sedikit pula partai politik yang melakukan eksploitasi anak pada proses pemilu legislatif. Rasanya kurang menarik jika pesta demokrasi dipenuhi pelanggaran. Orang tua yang juga

49 Hukum Online, *Aturan Batas Usia Hak Pilih Diuji ke MK*, lihat dalam: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51c951b24ed85/aturan-batas-usia-hak-pilih-diuji-ke-mk>, diakses pada tanggal: 10 Juni 2016.

50 ACE-Electoral Knowledge Network, "Quality Standards of Voter Lists"

51 Hasyim Asy'ari, *Arah Sistem Pendaftaran Pemilih Indonesia: Belajar Dari Pengalaman Menuju Perbaikan*, lihat dalam: http://perludem.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=1089:arah-sistem-pendaftaran-pemilih-indonesia-belajar-dari-pengalaman-menuju-perbaikan&Itemid=123, diakses pada tanggal: 10 Juni 2016.

kader partai, memilih egonya sendiri ketimbang memperhatikan anak. Ini sebuah presenden buruk dalam pola pengasuhan dan tanggung jawab sebagai orang tua. Juga, menjadi poin minus bagi parpol yang mengizinkan membawa anak-anak. Dengan praktik eksploitasi anak-anak dalam kegiatan pemilu, sering terjadi kecelakaan ketika anak-anak dilibatkan dalam kampanye. Peristiwa yang banyak merenggut nyawa anak di bawah umur adalah waktu pawai kendaraan. Sesuai dengan aturan Undang-Undang Perlindungan Anak, setiap anak di bawah umur wajib mendapatkan jaminan keselamatan dari hiruk pikuk pelaksanaan pesta demokrasi, terutama dalam ajang kampanye terbuka partai politik. Parpol dan caleg yang melibatkan anak di bawah umur bisa terkena sanksi pidana anksi pidana bagi pelanggar diatur secara tegas pada Pasal 214 Undang-Undang Perlindungan Anak. Bahwa pelanggaran atas ketentuan tersebut diancam pidana penjara paling singkat tiga bulan dan paling lama 12 bulan, serta denda paling sedikit Rp 30 juta dan paling banyak Rp 60 juta. Jika dilihat lebih jauh bahwa perlindungan anak atau tidak melibatkan anak didalam kampanye untuk pemilihan umum, bisa dilihat sejak dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2015, setidaknya sudah banyak undang-undang yang mengatur tentang pemilihan umum⁵². Dengan adanya rencana kodifikasi undang-undang pemilu oleh Sekretariat Bersama Koalisi untuk Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, diharapkan juga ada aturan khusus terkait perlindungan anak dalam kampanye dan pemilihan umum terkait haknya dan juga sanksi-sanksi yang tegas terkait hal itu.

Dari konstruksi pemikiran di atas, bahwa semua sepakat anak merupakan harapan masa depan bangsa dan negara. Kemajuan suatu bangsa dan negara di masa depan, turut ditentukan oleh bagaimana anak dipersiapkan sejak usia dini. Bahwa yang terjadi selama ini, menjawab permasalahan anak, lebih mengedepankan upaya penindakan tanpa menyentuh permasalahan sesungguhnya. Seharusnya upaya pencegahan diyakini lebih efektif, dibanding upaya represif. Maka momen pemilukada menjadi penting dan strategis untuk mewujudkan ini. Upaya perlindungan anak dimulai dari daerah dan diharapkan berdampak bagi pembangunan nasional. Sudah saatnya, para kandidat kepala daerah menjadikan program upaya perlindungan anak sebagai program strategis dan logis untuk meraih simpati pemilihnya. Adapun tawaran realistis yang sebaiknya digunakan oleh para kandidat misalnya dengan menemukan landasan filosofis serta sosiologis di masing-masing daerah khususnya dalam upaya perlindungan anak. Misalnya masyarakat Nias mengenal ungkapan “*ono fangali mbörö sisi, ono fangali mbu’u kawono*”

52 Sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2015 setidaknya sudah aa 14 (empat belas) aturan yang dikeluarkan terkait pemilihan umum ini, antara lain: Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011.

artinya anak merupakan harapan masa depan. Bahkan masyarakat Nias khususnya dan pada umumnya di daerah lain, meyakini bahwa anak merupakan *mbörö howu-howu* (sumber berkat). Hadirnya anak membawa sukacita dalam suatu keluarga⁵³.

Menggali landasan filosofis dan sosiologis dari masing-masing daerah, akan memperkuat landasan yuridis dalam upaya perlindungan anak. Landasan yuridis sebagaimana tertuang dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 dan diperkuat dalam UU No 35 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Hal ini menjadi modal awal dalam penyusunan program konkrit dari masing-masing kandidat calon kepala daerah untuk bertarung lebih kompetitif pada pemilukada. Sehingga tidak berlebihan bila mengatakan pemilukada kali ini, akan menjadi saat yang tepat untuk memperbaiki upaya perlindungan anak di daerah dan berdampak nasional⁵⁴.

E. Kesimpulan

Perkembangan sebuah negara hukum yang berdemokrasi, seorang anak memiliki hak untuk memperoleh pendidikan politik yang bermartabat, karena salah satu prinsip dasar perlindungan anak adalah mendengar dan menghargai pendapat anak. Setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari setiap penyalahgunaan kegiatan sebuah Partai Politik dalam kampanye sewaktu pemilihan umum, baik pemilihan umum presiden, pemilihan umum legislatif ataupun pemilihan umum kepala daerah. Banyak sekali pelanggaran-pelanggaran aturan pemilukada yang terjadi. Salah satunya adalah eksploitasi anak didalam pemilukada, dimana anak yang dibawah umur dilibatkan dalam kampanye, ataupun hak pilihnya tidak diberikan atau dilaksanakan oleh negara, serta bentuk-bentuk perlindungan hak lainnya, yang seharusnya didapatkan oleh seorang anak dalam menuju dewasanya. Dinamika yang terjadi dalam pelanggaran pemilukada terdapat 15 pelanggaran eksploitasi hak anak, sehingga tidak menciptakan pemilu ramah anak. kedepannya pemerintah harus memberikan gagasan terhadap perlindungan eksploitasi anak dalam penyelenggaraan pemilukada, antara lain yaitu: untuk memperkenalkan pendidikan pemilu di tingkat sekolah; Komisi Pemilihan Umum bekerjasama dengan lembaga-lembaga yang terkait dengan perlindungan anak; memberikan sosialisasi menyeluruh bagi semua warga negara Indonesia; dan membuat pengaturan untuk perlindungan terhadap eksploitasi anak dalam pemilihan umum terhadap rancangan pemilu kodifikasi hukum. Dengan jelasnya dinamika eksploitasi anak didalam penyelenggaraan pemilukada diharapkan pihak-pihak yang terkait terutama KPU dan Partai Politik harus lebih berperan aktif didalam menyelenggarakan pemilukada yang ramah anak dan menjaga perlindungan hak-hak anak, karena kita semua pasti setuju bahwa anak adalah generasi penerus bangsa. Dengan adanya gagasan terhadap pencegahan eksploitasi anak, maka diharapkan kedepannya semua pihak yang bersentuhan

53 **Beniharmoni Harefa**, *Pemilukada dan Upaya Perlindungan Anak*, lihat dalam: <http://harian.analisadaily.com/opini/news/pemilukada-dan-upaya-perlindungan-anak/195733/2015/12/09>, diakses pada tanggal 10 Juni 2016.

54 *Ibid.*

lansung dengan anak menjamin perlindungan anak yang mulai klasik ini, demi mewujudkan kualitas generasi penerus bangsa yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dedi Mulyadi, 2013, *Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif Dalam Perspektif Hukum Di Indonesia*, Bandung, Refika Aditama.
- Hadi Supeno, 2010, *Kriminalisasi Anak Tawaran Gagasan Radikal Peradilan Anak tanpa Pemidanaan*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Henk S. Nordholt dan Gerry van Klinken, 2007, *Politik Lokal Di Indonesia*, Jakarta, YOI dan KITLV.
- Henry B. Mayo, 1960, *An Introduction to Democratic Theory*, New York, Oxford University Press.
- H.R Abdussalam, 2007, *Hukum Perlindungan Anak*, Jakarta, Restu Agung.
- Ima Susilowati (et-al), 1999, *Konvensi Hak Anak*, Jakarta, Unicef.
- Kahirul Fahmi, Charles Simabura, Feri Amsari (ed), 2015, *Pemilihan Umum Serentak*, Jakarta, RajaGrafindo Persada
- Munir Fuady, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Bandung, Refika Aditama.
- Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, PT. RajaGrafindo.
- Miriam Budiardjo, 1982, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia.
- Moh Koesnardi dan Bintan R. Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, Jakarta, Gaya Media Pratama.
- Otong Rosadi, 2003, *Hak Anak Bagian Dari HAM*, Bandung, Akademika.
- _____ dan Andi Desmon, 2012, *Studi Politik Hukum Suatu Opyik Ilmu Hukum*, Yogyakarta, Thafa Media
- Refly Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional, Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta, RajaGrafindo Persada.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Suharizal, 2010, *Demokrasi Pemilu pada Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Bandung, Unpad Press
- _____, 2011, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, Dan Konsep Mendatang*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada.
- Topo Santoso, et-al, 2006, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta, RajaGrafindo Persada.

Jurnal dan Makalah

- ACE-Electoral Knowledge Network, "Quality Standards of Voter Lists".
- Arfiani, *Hak Konstitusional Atas Pendidikan Dalam UUD 1945*, Jurnal Yustisia, Volume 19 Nomor 2, Desember 2012.
- Bagus Bayu Prabowo, *Pemenuhan Hak Menyampaikan Keluhan Bagi Anak Di Lembaga Pemasarakatan Blitar*, Jurnal Arena Hukum, Volume 8, Nomor, Agustus, 2015.
- Elizabeth Imma Indra Dewi dan Sekhar Chandra Pawana, *Pentinglah Nomor Urut Pemilu?*, Jurnal Bhineka Tunggal Ika, Volume 1 Tahun 2015.
- Saldi Isra, *Gagasan Kodifikasi Undang-Undang Pemilu*, Makalah yang disampaikan dalam Konsultasi Publik Kodifikasi Unang-Undang Pemilu, Pembaharuan Desain Penegakan Hukum Pemilu, kerjasama Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang 10 Juni 2016.
- Sodikin, *Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Cita Hukum, Volume 1, Nomor 1, Juni, 2014.
- Sri Budi Eko Wardani *Naskah Akademik Undang-Undang Pemilu*, Makalah yang disampaikan dalam Konsultasi

Publik Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, Pembaharuan Desain Penegakan Hukum Pemilu, kerjasama Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang 10 Juni 2016.

Titi Anggraini, *Pembaruan Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Makalah yang disampaikan dalam Konsultasi Publik Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, Pembaharuan Desain Penegakan Hukum Pemilu, kerjasama Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang 10 Juni 2016.

Bahan Internet

Argadhia Aditama, *Perlindungan Anak Dalam Negara Hukum dan Demokrasi Melalui Pemilihan Umum Ramah Anak*, lihat dalam: http://www.kompasiana.com/ar_aditama/perlindungan-anak-dalam-negara-hukum-dan-demokrasi-melalui-pemilihan-umum-ramah-anak_54f79795a333117e758b4765.

Beniharmoni Harefa, *Pemilukada dan Upaya Perlindungan Anak*, **lihat dalam:** <http://hari.analisadaily.com/opini/news/pemilukada-dan-upaya-perlindungan-anak/195733/2015/12/09>.

Hasyim Asy'ari, *Arah Sistem Pendaftaran Pemilih Indonesia: Belajar Dari Pengalaman Menuju Perbaikan*, lihat dalam: http://perludem.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=1089:arah-sistem-pendaftaran-pemilih-indonesia-belajar-dari-pengalaman-menuju-perbaikan&Itemid=123.

Hukum Online, *Aturan Batas Usia Hak Pilih Diuji ke MK*, lihat dalam: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51c951b24ed85/aturan-batas-usia-hak-pilih-diuji-ke-mk>.

Jurnal Parlemen, *KPU Usulkan Aturan Keterlibatan Anak-Anak dalam Kampanye*, lihat dalam: <http://www.jurnalparlemen.com/view/5268/kpu-usulkan-aturan-keterlibatan-anak-anak-dalam-kampanye.html>.

Komnas PA, *Komnas Anak & Kpu Jalin Kerjasama Lindungi Anak Dari Kegiatan Politik*, lihat dalam: <https://komnasp.wordpress.com/page/2/>.

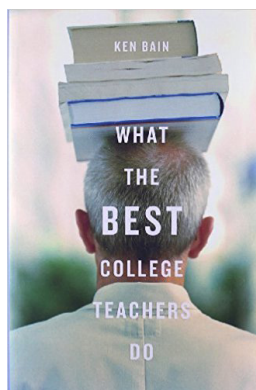
Liputan6.com, *KPAI Desak KPU Larang Penyalahgunaan Anak Dalam Pemilu*, lihat dalam: <http://news.liputan6.com/read/651140/kpai-desak-kpu-larang-penyalahgunaan-anak-dalam-pemilu>.

Nasional Kompas, *Komnas PA Izinkan Anak Ikut Kampanye Tindak Pidana*, lihat dalam: <http://nasional.kompas.com/read/2013/07/19/1257029/Komnas.PA.Izinkan.Anak-anak.Ikut.Kampanye.Tindak.Pidana>.

Regional Kompas, *LPA Stop Libatkan Anak dalam Kampanye*, lihat dalam: <http://regional.kompas.com/read/2013/08/22/1536248/LPA.Stop.Libatkan.Anak.dalam.Kampanye>.

Ulas Teks

Inayah Assegaf



Judul: *What The Best College Teacher Do*
Penulis: Ken Bain
Penerbit: Harvard University Press
Halaman: 207
Tahun Terbit: 2004

Apa yang dilakukan oleh para dosen terbaik? Apa yang membuat mereka berbeda? Buku ini mencoba mencari jawaban atas pertanyaan tersebut. Buku ini ditulis berdasarkan riset yang dilakukan selama 15 tahun, di mana penulis buku ini mencari para dosen terbaik dari berbagai kampus dan bidang studi di Amerika Serikat, dan mencari tahu apa yang dilakukan oleh para dosen terbaik tersebut.

Pemilihan dosen terbaik dilakukan berdasarkan penilaian dari siswa dan kolega mereka. Kriterianya adalah mereka yang dinilai berhasil memberi dampak positif bagi siswa, dimana siswa merasa kelas yang diikutinya menggugah mereka dan menginspirasi mereka untuk terus belajar. Tim peneliti mempelajari para pengajar terbaik ini dengan melakukan pengamatan di kelas, melaksanakan wawancara, serta melihat bahan ajar, silabus, ujian, tugas dan hasil kerja siswa mereka.

Dari penelitian yang dilakukan, ditemukan bahwa faktor utama yang membedakan dosen terbaik dengan dosen yang lain adalah perbedaan persepsi mengenai apa yang dimaksud dengan “mengajar”. Bagi dosen pada umumnya, kegiatan mengajar dianggap sebagai kegiatan memindahkan pengetahuan dari dosen kepada siswa, dan menciptakan gudang penyimpanan informasi di otak siswa. Dan kemudian, saat ujian, siswa diminta menyampaikan kembali apa yang telah disampaikan oleh dosen di kelas.

Sementara dosen terbaik berpendapat mengajar adalah apapun yang bisa mereka lakukan untuk membantu dan mendorong siswa untuk belajar. Mengajar adalah melibatkan siswa dan merancang lingkungan dimana mereka bisa belajar. Karena itu, fokusnya adalah pada apa yang dibutuhkan oleh siswa dan menjadikan siswa sebagai aktor dalam proses belajar itu. Informasi diberikan untuk membantu dan mendorong siswa membangun pemahaman mereka sendiri, menalar, mengambil kesimpulan dan mengetahui bagaimana menggunakan informasi tersebut. Siswa menerima informasi, mengembangkan pemahaman mereka sendiri dan belajar menggunakannya.

Karena pemahaman diatas, persiapan yang dilakukan oleh para dosen terbaik sebelum mengajar, seringkali berbeda dengan dosen lainnya. Bila dosen pada umumnya

mempersiapkan diri untuk mengajar dengan fokus pada apa yang akan mereka lakukan (apa saja yang akan disampaikan dalam kuliah, tugas dan bacaan apa yang akan diberikan dst), dosen terbaik memulai persiapan mereka dengan mempertanyakan pada diri mereka, apa yang menjadi tujuan dari proses belajar itu.

Mereka memulai persiapan dengan pertanyaan-pertanyaan (i) Apa yang siswa harus mampu lakukan secara intelektual, fisik dan emosi, sebagai hasil dari proses belajar mereka? (ii) Bagaimana cara terbaik agar saya dapat membantu dan mendorong siswa untuk membangun kemampuan diatas dan menumbuhkan kebiasaan untuk menggunakannya? (iii) Bagaimana siswa dan saya bisa mengetahui kualitas dan perkembangan dari proses belajar mereka? (iv) Bagaimana saya dapat mengevaluasi upaya yang telah saya lakukan untuk dapat lebih mengembangkan proses belajar ini?

Perbedaan besar lainnya, adalah ekspektasi para dosen terbaik ini terhadap siswa. Dosen terbaik mempunyai kepercayaan kuat terhadap kemampuan siswanya. Ketika siswa memiliki kesulitan di kelas, para pengajar ini terlebih dulu mencari apakah masalahnya terletak pada kuliah yang mereka berikan, ketimbang berkesimpulan bahwa masalahnya ada pada kecerdasan atau persiapan siswa. Mereka mengidentifikasi masalah yang mungkin dihadapi oleh siswa dan merancang cara sistematis bagi siswa untuk mengatasi masalah itu. Mereka percaya bahwa proses belajar melibatkan perkembangan intelektual dan personal, dan kedua hal tersebut bukanlah sesuatu yang tidak dapat diubah, melainkan sesuatu yang dapat berubah. Manusia berubah, dan perubahan itulah yang menunjukkan proses belajar yang sesungguhnya.

Dalam menjalankan kelas, dosen terbaik menciptakan lingkungan belajar yang secara alamiah mendukung pemikiran kritis. Disebut secara alamiah karena siswa menghadapi langsung keahlian, kebiasaan, sikap dan informasi yang akan mereka pelajari dalam bentuk pertanyaan dan tugas yang mereka anggap menarik, yang merangsang keingintahuan mereka. Kritis karena siswa belajar untuk berpikir secara kritis, untuk membuat alasan berdasarkan bukti dan untuk menilai kualitas alasan mereka berdasarkan berbagai standar intelektual.

Beberapa dosen menciptakan lingkungan ini melalui ceramah, diskusi, studi kasus, bermain peran, tugas lapangan atau berbagai teknik lain. Beberapa menciptakan *project* yang akan dikerjakan oleh siswa dan seringkali dilakukan dengan cara bekerja bersama dengan siswa yang lain.

Dosen terbaik percaya bahwa seseorang cenderung untuk belajar paling efektif ketika: (1) Mereka mencoba menyelesaikan masalah yang mereka anggap menarik, indah, dan penting; (2) mereka dapat melakukan hal tersebut dalam lingkungan yang menantang namun mendukung, dimana mereka merasa memiliki kontrol atas pendidikan mereka; (3) Mereka dapat bekerja sama dengan pembelajar lain untuk mencoba memecahkan masalah tersebut; (4) Mereka percaya bahwa pekerjaan mereka akan dipertimbangkan secara *fair* dan apa adanya; (5) Mereka dapat mencoba, gagal, dan mendapat umpan balik dari pengajar sebelum dan terpisah dari penilaian terhadap usaha mereka. Merusmuskan proses belajar yang efektif sangatlah penting. Proses belajar efektif bertujuan untuk menciptakan

pengaruh yang berkelanjutan, substantif dan positif dalam cara siswa berpikir, bertindak, dan merasa.

Dosen terbaik mempunyai hubungan yang berdasarkan kepercayaan dengan siswanya. Seringkali dosen membatasi pilihannya dalam menggunakan berbagai alat belajar karena khawatir siswa akan mencoba mengakali sistem. Dosen terbaik tidak mempunyai kekhawatiran ini sehingga mereka bebas memilih cara atau alat apa yang mereka anggap paling bermanfaat dalam proses belajar. Misalnya, mereka tidak ragu untuk melakukan take home exam, sementara sebagian pengajar lain tidak mau melakukan hal ini karena khawatir siswa akan meminta orang lain melakukan tugasnya.

Begitupula dalam mengelola kelas, dosen terbaik memilih meminta komitmen dari siswa, ketimbang menerapkan berbagai aturan yang kaku. Salah seorang dosen misalnya, di hari pertama mengajar selalu menyampaikan pada siswanya bahwa jika mereka memutuskan mengambil mata kuliah tersebut, maka artinya mereka telah memutuskan untuk berkomitmen untuk hadir pada setiap pertemuan. "Saya sampaikan pula bahwa keputusan saya untuk mengajar kelas ini termasuk komitmen untuk menyediakan sesi yang layak untuk mereka hadir, dan saya minta siswa memberi tahu bila mereka merasa saya tidak melakukan hal itu".

Dalam melakukan evaluasi, dosen terbaik memandang evaluasi dan tugas sebagai cara membantu siswa memahami perkembangan mereka dalam belajar, dan juga membantu untuk mengevaluasi pengajaran oleh dosen. Bila pengajar melihat ada sebuah kesalahpahaman yang membentuk pola diantara siswa, maka mereka akan melakukan sesuatu untuk mengajarkan materi tersebut dengan cara lain.

Sebagian dosen konvensional menganggap nilai sebagai cara untuk memisahkan antara siswa cerdas dengan siswa tidak cerdas. Bahwa adanya siswa yang tidak cerdas itu mungkin juga merefleksikan kemampuan dosen dalam mengajar tidaklah terpikirkan oleh mereka. Dalam konsepsi mereka, sekolah adalah sebuah tempat untuk mengukuhkan dan memilih siswa terbaik dan cemerlang, ketimbang membantu seluruh siswa untuk belajar dengan baik. Banyak dosen berpikir bahwa tugas utama mereka adalah untuk menemukan kemampuan ketimbang mendorong perkembangan dari kemampuan itu.

Meski buku ini sudah diterbitkan sejak 2004, buku ini masih relevan dan sangat penting untuk dibaca oleh para dosen, baik mereka yang baru menjadi dosen, maupun dosen senior. Buku ini dapat menjadi bahan refleksi bagi para dosen. Walaupun buku ini tidak spesifik membahas tentang apa yang dilakukan oleh pengajar terbaik di bidang hukum, namun isinya ditujukan dan dapat diaplikasikan oleh seluruh dosen, terlepas dari bidang keilmuannya. Karena itu pula, buku ini menjadi salah satu buku referensi bagi dosen Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera.

Buku ini disampaikan dengan bahasa yang ringan dan mudah dimengerti serta dengan contoh-contoh dari para dosen terbaik. Buku ini cocok untuk dibaca oleh dosen maupun pengajar secara umum, karena tentu semua pengajar ingin memberikan pengaruh positif bagi siswanya dan menginspirasi mereka untuk terus belajar, meski kelas telah berakhir.

Biodata

Achmad Fikri Rasyidi merupakan peneliti di Bagian Penelitian dan Pengembangan Kantor Kementerian Hukum dan HAM sejak tahun 2014. Lulus dari FHUI pada tahun 2013, kemudian Achmad Fikri Rasyidi bekerja di MaPPI FHUI hingga tahun 2014.

Laurensius Arliman adalah lulusan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang pada tahun 2012. Pada tahun 2014, Laurensius Arliman lulus dari jurusan Kenotariatan Universitas Andalas; kemudian pada saat ini sedang berkuliah di jurusan Komunikasi Universitas Andalas. Sejak tahun 2014, Laurensius Arliman mengajar di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Padang.

Wafia Shilvi Deshinta adalah lulusan dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada tahun 2014. Selama berkuliah di Brawijaya, Wafia menerima beasiswa Bidik Misi oleh Kemenristek Dikti serta menerima beasiswa dari Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) untuk studinya di Magister Hukum UGM. Wafia lulus dari Program Magister Hukum UGM pada Oktober 2016.

Achmadudin Rajab merupakan lulusan S1 FHUI 2005 dan S2 FHUI 2011. Saat ini bekerja sebagai legislative drafter Badan Keahlian DPR RI sejak tahun 2014 sampai sekarang. Sebelumnya sebagai staf di DKPP RI pada tahun 2012 – 2014 dan staf di BAWASLU RI pada tahun 2010 – 2012.



SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA

