

# KEBIJAKAN FORMULATIF TENTANG TINDAK PIDANA PILKADA DALAM PERSPEKTIF PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG DEMOKRATIS DAN TRANSPARAN

**Agus Sudaryanto dan Purnawan D. Negara**

## *Abstract*

*The implementation of the article 18 verse (4) of the 1945 Constitution, namely the law no 32, 2004 on the Local Government, as changed in the law no.8, 2005 and the law no. 12, 2008, stipulate that the candidates of the local head and of the vice local head are elected in a couple through a direct local head election by the people, instead of by the Local House of Representative. In such elections, it is possible to occur deceitful practices or criminal acts, as regulated in the articles of 115-119 of the local government law. Therefore, it is necessary to understand about the existence of formulative policies on the head election as an anticipative step in realizing a democratic and transparent local head election.*

*Key Words: formulative policy, local head election crime*

## **A. PENDAHULUAN**

Indonesia sebagai negara demokratis membawa konsekuensi dianutnya azas kedaulatan rakyat, hal ini secara limitatif tertuang di dalam alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang menyebutkan “...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”. Disamping itu juga diatur dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Azas ini menghendaki agar setiap pemerintahan harus berdasarkan kemauan rakyat dan pada akhirnya semua tindakan dari pemerintah harus dipertanggung jawabkan kepada rakyat..

Apabila dicermati bahwasannya ciri-ciri demokrasi modern terdapat 3 (tiga) golongan, yaitu (a) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer, (b) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan pemisahan kekuasaan, dan (c) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat.<sup>1</sup> Mengacu pada ke tiga golongan tersebut maka dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut termasuk dalam golongan (c), bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (vide pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945). Hal tersebut membawa konsekuensi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat maka pengawasan langsung oleh rakyat merupakan hal yang cukup penting dan strategis.

Terkait dengan hal tersebut, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (saat ini menjadi UUD NRI 1945) terdapat materi perubahan yang menjadi fokus perhatian yaitu tentang pemerintahan daerah, khususnya dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada). Sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-

---

<sup>1</sup> Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 55.

masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

Telah terdapat Undang-undang organik, sebagai implementasi dari Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tersebut, yaitu UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 8 Tahun 2005 dan dengan UU No. 12 Tahun 2008, menentukan bahwa calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan melalui pilkada langsung oleh rakyat, bukan lagi oleh DPRD. Menurut S.H. Sarundajang<sup>2</sup>, Perubahan-perubahan ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah itu merupakan kosekuensi dari tuntutan demokratisasi yang tentunya akan berpengaruh pada kegiatan pemerintahan di tingkat lokal (*local government*). Diakui bahwa sudah sejak lama rakyat telah menghendaki pilkada dilakukan secara langsung.

Dengan perubahan itu, pada dasarnya pilkada secara langsung merupakan lanjutan dari *institutional arrangement* menuju demokrasi, khususnya bagi peningkatan demokrasi di daerah. Bagaimanapun, pemimpin yang terpilih melalui proses pemilihan langsung akan mendapat *mandate* dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Karenanya kemauan orang-orang yang memilih (*volonte generale*) akan menjadi pegangan bagi pemimpin dalam melaksanakan kekuasaannya.<sup>3</sup>

UUD NRI 1945 tidak membatasi bahwa calon kepala daerah harus berasal dari partai politik. Hal ini berbeda dengan pemilihan presiden dan wakil presiden.<sup>4</sup> Ketentuan yang terdapat

---

<sup>2</sup> S.H. Sarundajang, *Pilkada Langsung, Problema dan Prospek*, Kata Hasta Pustaka, 2005 hlm 23

<sup>3</sup> *Ibid.*,

<sup>4</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 6A ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dijabarkan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Pasal 59 ayat (1) dan (2) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa calon kepala daerah hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Lebih jauh Pasal 59 ayat (3) UU 32 Tahun 2004 mengamanatkan parpol atau gabungan parpol wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi calon perseorangan untuk mengikuti proses internal parpol melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

Peraturan pemerintah nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga menegaskan bahwa parpol atau gabungan parpol sebelum menetapkan calon wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi calon perseorangan. PP Nomor 6 Tahun 2005 juga menjelaskan bahwa proses penyaringan calon kepala daerah dilakukan secara demokratis dan transparan sesuai dengan mekanisme internal parpol. Bahkan, dalam proses penetapan calon, partai politik wajib memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.<sup>5</sup>

Beberapa kebijakan tersebut dimaksudkan dalam kerangka pelaksanaan pemilihan kepala daerah agar dapat berlangsung secara demokratis dan transparan, sehingga akan dapat memilih kepala daerah yang benar-benar memperoleh dukungan riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih dan kemauan orang-orang yang memilih akan menjadi pegangan bagi pemimpin dalam melaksanakan kekuasaannya.

---

**Ayat (2)** Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

<sup>5</sup> Bandingkan dengan Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, system dan problematika Penerapan di Indonesia*, penerbit Pustaka bersama LP3M Universitas Wahid Hasyim. 2005, Hlm.243-244

Fenomena yang muncul ternyata di berbagai daerah banyak terjadi penyimpangan, di mana beberapa calon kepala daerah melakukan perbuatan curang memanipulasi prasyarat formal, melakukan tindakan-tindakan yang kurang terpuji dengan menghalalkan segala cara agar dapat terpilih<sup>6</sup> dan atau melakukan tindakan yang melanggar ketentuan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana (selanjutnya disebut Tindak Pidana Pilkada).

Banyak kalangan begitu yakin, bahwa fenomena ini selalu terjadi di setiap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, padahal saat ini, di dalam situasi sosial yang lebih terbuka, kian sulit untuk menyembunyikan berbagai hal bersifat manipulasi dan tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidanapilkada. Biasanya, tuduhan masyarakat ditujukan langsung kepada pihak calon kepala daerah saja. Padahal, ada banyak pihak dan faktor bisa dituding sebagai penyebab terjadinya tindak pidana pilkada ini. Partai juga dalam kondisi tertentu harus ikut bertanggung jawab atas fenomena ini dan/atau bisa juga dikatakan bahwa partai sebagai korporasi turut serta dalam proses terjadinya suatu tindak pidana pilkada. Untuk itu, partai harus membangun suatu mekanisme agar tindak pidana pilkada di masa mendatang bisa dikendalikan. Tentu saja, budaya "*jalan-pintas*" yang sudah kian massif di sebagian masyarakat kita juga punya andil membentuk sikap dan perilaku masyarakat.<sup>7</sup>

Teori psikologi kriminal mengatakan, seseorang nekat untuk melakukan kejahatan yang berisiko tinggi (ancaman hukumannya berat) salah satunya adalah berdasarkan alasan

---

<sup>6</sup> Aribowo, dkk, *Mendemokratiskan Pemilu*, ELSAM, Jakarta; 1996, hal 5

<sup>7</sup> Bambang Widjojanto, Ijasah Palsu Budaya "*Jalan Pintas*", *Tempo*, 12 Pebruari 2004, hlm.10

motivasi, yaitu hasil yang akan didapatkan besar. Mungkin saja seseorang berpikir, sistem pengawasan belum cukup baik dan sanksi atas tindakan itu tidak menimbulkan efek penjera bagi yang melakukannya. Di dalam konteks ini, sudah saatnya dikembangkan suatu mekanisme yang memberikan hukuman maksimal bagi siapapun yang melakukan tindak pidana pilkada, lebih-lebih tindakan itu untuk mengisi jabatan yang bersifat publik. Salah satu argumen yang bisa diajukan adalah dampak potensial yang muncul dari tindakan itu akan sangat luas dan besar sehingga dapat dibayangkan apabila seorang kepala daerah mempunyai kewenangan yang luas pada bidang kekuasaan pemerintahan dan penetapan anggaran pembangunan, namun ternyata hal itu diperoleh dengan cara curang, maka mereka tidak akan mungkin bertanggungjawab dalam menjalankan segala kewenangan yang dimilikinya. Hal ini dapat dipastikan bahwa kekisruhan dan kerusuhan akan muncul dari para kandidat yang punya sikap dan perilaku yang manipulatif seperti itu.

Untuk itu, diperlukan kebijakan yang tepat dalam mengantisipasi terjadinya tindak pidana pilkada agar pelaksanaan pilkada tersebut dapat berjalan dengan lancar secara demokratis dan transparan. Kebijakan tersebut harus dirumuskan secara tepat terkait dengan tindakan-tindakan atau perbuatan-perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana pilkada dengan disertai adanya rumusan tentang pihak-pihak yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakan-tindakan atau perbuatan-perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana pilkada, termasuk ancaman hukuman (sanksi) yang dapat diterapkan terhadapnya. Sehingga masyarakat atau pihak-pihak yang berkepentingan dengan pelaksanaan pilkada dapat memahami keberadaan tindak pidana pilkada tersebut dan dapat melakukan langkah-langkah tepat guna menanggulangi agar tidak terjadi

dan atau segera melaporkan kepada penegak hukum agar dapat diselesaikan secara tepat.

Atas dasar hal tersebut, maka dipandang perlu dikaji adanya kebijakan formulatif dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan keberadaan tindak pidana pilkada serta upaya-upaya antisipatif yang perlu dilakukan guna melakukan penanggulangan terhadap terjadinya tindak pidana pilkada secara tepat hingga tercipta pelaksanaan pilkada yang demokratis dan transparan.

## **B. TINDAK PIDANA PILKADA SEBAGAI TINDAK PIDANA KHUSUS**

Tindak Pidana dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah atau secara singkat dapat disebut sebagai tindak pidana pilkada, dalam pengaturannya terdapat secara khusus dalam UU Pemerintah Daerah yaitu dalam UU No. 32 tahun 2004, sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 8 Tahun 2005 dan dengan UU No. 12 Tahun 2008, pada Bagian Kedelapan tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Paragraf Ketujuh tentang Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada Pasal 115 sampai dengan Pasal 119.

Tindak pidana pilkada tersebut, diatur secara khusus di dalam UU Pemerintah Daerah sebagai *Lex Specialis* dan tidak diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau KUHPidana yang merupakan hukum umum (*Lex Generalis*).

Berdasarkan pada Pasal 103 KUHPidana, menyebutkan bahwa “Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain”. Dengan adanya ketentuan dalam Pasal 103 KUHPidana ini berarti bahwa ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Bab IX dari Buku I

KUHPidana (Pasal 86 sampai dengan Pasal 102 KUHP) hanya berlaku untuk memberi ketentuan hal-hal yang tersebut di dalam KUHP ini saja, sedang Bab I sampai dengan Bab VIII (Pasal 1 sampai dengan Pasal 85) selain untuk memberikan ketentuan hal-hal yang tersebut dalam undang-undang dan peraturan hukum lainnya, kecuali bila undang-undang menentukan lain.<sup>8</sup>

Peraturan-peraturan Hukum Pidana Umum di Indonesia terwujud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sedangkan peraturan-peraturan Hukum Pidana Khusus adanya tersebar dalam pelbagai undang-undang yang secara khusus mengatur tentang delik-delik tertentu lebih mendalam daripada pengaturannya dalam KUHP yang bersifat umum. Selaras dengan berasaskan "*lex specialis derogat lex generalis*" (hukum yang khusus menyingkirkan hukum yang umum), maka khusus dalam pengaturan delik-delik tertentu yang sifatnya khusus (misalnya : delik korupsi, delik pemilu, dan sebagainya) sepanjang telah diatur oleh undang-undang tersendiri, KUHP tidak berlaku penerapannya terhadap delik-delik tertentu tersebut.

Ada beberapa pertimbangan perlunya Hukum Pidana Khusus di samping Hukum Pidana Umum didasarkan atas beberapa pertimbangan penting diantaranya<sup>9</sup>:

- a. Dalam negara-negara berkembang seperti negara Indonesia ini dirasakan adanya berbagai perkembangan dalam segala bidang melalui pembangunan. Khusus bagi bidang-bidang tertentu diperlukan adanya perlindungan hukum yang memadai dan terjamin demi kepentingan umum. Kalau dipandang dari segi kepentingan umum yang diwakili oleh Hukum Pidana untuk dilindungi, maka

---

<sup>8</sup> R.Sugandhi, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Dengan Penjelasan*, Usaha Nasional, Surabaya, 1981, hlm.119

<sup>9</sup> A. Ridwan Halim, *Hukum Pidana Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm.14

disana ada tuntutan yang berkehendak agar kepentingan umum itu dilindungi. Karena tak terbatasnya luas dan banyak bidang yang menyangkut kepentingan umum yang harus dilindungi tersebut, maka pemerintah memandang bahwa terhadap bidang-bidang tertentu seperti bidang ekonomi, keamanan negara, pemilu dan sebagainya yang bersifat vital, politis dan senantiasa berkembang tidak cukup kalau dilindungi oleh Hukum Pidana Umum yang ketentuan-ketentuannya termuat dalam KUHP. Karena itu dirasakan perlu adanya undang-undang tersendiri (Hukum Pidana Khusus) yang mengatur masing-masing bidang tersebut masing-masing secara khusus dan terperinci.

- b. Memang dalam beberapa kemungkinan kadang-kadang dapat terjadi perbuatan-perbuatan pidana yang sedemikian khususnya sehingga dalam keadaan umum, perbuatan-perbuatan pidana seperti itu tidak mungkin dilakukan oleh sembarang orang. Contohnya : Tindak pidana disersi.
- c. Dalam beberapa keadaan/hal-hal tertentu mungkin saja ancaman hukuman yang ditetapkan menurut Hukum Pidana (dalam KUHP) itu dirasakan kurang berat, mengingat pelakunya adalah orang yang seyogyanya justru sangat tidak patut untuk melakukannya berkenaan dengan wibawa diri/kesatuannya yang menjadi tanggung jawabnya.

Jadi secara sederhana dapat dikatakan bahwa Hukum Pidana Khusus adalah Hukum Pidana yang berlakunya khusus terhadap pihak-pihak tertentu saja/dalam bidang kasus tertentu pula.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.* hlm.13

Istilah tindak pidana *pilkada*, dalam kajian hukum pidana sebenarnya merupakan istilah yang belum dikenal secara umum tetapi hanya merupakan materi khusus dari materi hukum pidana. Sementara yang lazim dikenal dalam kepustakaan hukum pidana hanya adanya istilah tindak pidana.

Istilah tindak pidana itu merupakan terjemahan dari *strafbaar fiet* atau *delict* bahasa Belanda, atau *crime* dalam bahasa Inggris. Beberapa literatur dan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia dapat dijumpai istilah lain untuk menterjemahkan *strafbaar feit*, antara lain:

1. Peristiwa pidana
2. Perbuatan pidana
3. Pelanggaran pidana
4. Perbuatan yang dapat dihukum
5. Perbuatan yang boleh dihukum dan lain-lain.

Beberapa arti dari *strafbaar feit* tersebut didasarkan pada berbagai argumentasi yang melatarbelakangi muncul dan digunakannya istilah tersebut, sesuai dengan pemahaman atas teknik interprestasi yang digunakan, sehingga muncul berbagai rumusan atau pengertian yang berlainan pula.

Sudarto, menggunakan istilah Tindak Pidana sebagai istilah lain dari *strafbaar feit*, dengan alasan bahwa istilah tindak pidana sudah sering dipakai oleh pembentuk undang-undang dan sudah diterima oleh masyarakat, jadi sudah mempunyai *sociologische gelding*. Sedangkan Utrecht, dalam bukunya Hukum Pidana I menggunakan istilah Peristiwa Pidana. Dengan alasan bahwa istilah Peristiwa itu meliputi suatu perbuatan (*handelen* atau *doen*-*positio* atau suatu melalaikan (*verzuim* atau *nalaten*, *niet-doen* negatif) maupun akibatnya (keadaan yang ditimbulkan oleh karena perbuatan itu).<sup>11</sup> Sementara menurut Mulyatno, dengan

---

<sup>11</sup> Utrecht, *Hukum Pidana I*, Universitas Padjajaran, Bandung, 1968, hal. 18.

memberikan alasan yang sangat luas lebih suka menggunakan istilah Perbuatan Pidana. Alasan beliau bahwa perbuatan ialah keadaan yang dibuat oleh seseorang atau barang sesuatu yang dilakukan. Lebih lanjut dikatakan: (Perbuatan) ini menunjuk baik pada akibatnya maupun yang menimbulkan akibat.<sup>12</sup> Sementara Moeljatno membedakan secara tegas antara perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana. Dengan demikian, terhadap seorang tersangka pertama-tama harus dibuktikan dulu mengenai perbuatan yang telah dilakukannya apakah memenuhi rumusan undang-undang atau tidak. Walaupun perbuatan tersebut telah memenuhi unsur-unsur sebagaimana ditentukan dalam undang-undang, namun tidak secara otomatis orang tersebut harus dihukum karena harus dilihat pula mengenai kemampuan bertanggungjawabnya. Apabila dianggap tidak mampu bertanggung jawab maka orang tersebut lepas dari segala tuntutan hukum.<sup>13</sup>

Saat ini telah muncul kesepakatan diantara para sarjana untuk menggunakan istilah Tindak Pidana, hal tersebut selain telah banyak dipakai dalam berbagai peraturan perundang-undangan hukum pidana, juga telah dicantumkan secara tegas dalam konsep KUHP. Alasan yang dikemukakan antara lain bahwa hukum pidana Indonesia didasarkan kepada perbuatan (*Daad*) dan pembuatnya (*Dader*), dengan demikian tindak pidana menunjuk kepada perbuatan yang dilarang yang dilakukan oleh orang, baik perbuatan aktif maupun perbuatan pasif, termasuk perbuatan lalai (*nalaten*).

Dengan demikian secara normatif, mengkaji tindak pidana, maka berarti paradigmanya terfokus pada masalah

---

<sup>12</sup> Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hal. 39.

<sup>13</sup> Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 54-55.

lahiriah, dalam arti hanya menitikberatkan kepada perbuatan nyata (*actus reus*). Walaupun jangkauan secara luas dari hukum pidana mencakup pula pada persoalan sikap batin (*mens-rea*) khususnya menyangkut persoalan pertanggungjawaban, namun menyangkut suatu tindak pidana persoalan pokok lebih menitikberatkan kepada masalah moral/etika yang erat hubungannya dengan masalah kepribadian/kejiwaan (psikologis).

### C. MEMAHAMI KEBIJAKAN FORMULATIF TENTANG TINDAK PIDANA PILKADA

Untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-hak warga masyarakat dalam menyalurkan aspirasi untuk memilih kepala daerah dari terjadinya penyimpangan atau tindak pidana, diperlukan kebijakan yang komprehensif dan terintegrasi dalam upaya penanggulangan kejahatan secara umum. Oleh karena itu, jaminan perlindungan tersebut dapat dipahami sebagai salah satu bagian dari kebijakan kriminal atau kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) yang pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa, tujuan utama dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.<sup>14</sup>

Politik kriminal atau kebijakan penanggulangan kejahatan bila dilihat ruang lingkupnya, sangat luas dan tinggi kompleksitasnya. Hal ini dikarenakan, pada hakekatnya kejahatan merupakan masalah kemanusiaan dan sekaligus

---

<sup>14</sup> Bandingkan dengan Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1996,, hal. 11

masalah sosial yang memerlukan pemahaman tersendiri yang merupakan *social-political problems*.<sup>15</sup>

Dengan demikian, maka pemahaman akan hubungan antara perkembangan kejahatan dengan perkembangan struktur masyarakat dengan segala aspeknya baik sosial, ekonomi, politik, budaya, merupakan suatu kebutuhan yang sangat penting bagi usaha penanggulangan kejahatan, termasuk terhadap kejahatan yang melibatkan anak. Sebagai konsekuensi atas pemahaman tersebut memperjelas adanya hubungan antara kebijakan sosial (*social policy*) dan upaya menanggulangi kejahatan atau kebijakan kriminal (*criminal policy*) tersebut.<sup>16</sup>

Pemahaman terhadap masalah ini tidak dapat dilepaskan dari konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Dengan demikian untuk mengimplementasikannya, harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*). Sudah barang tentu pendekatan kebijakan yang integral ini tidak hanya dalam bidang hukum pidana, tetapi juga pada pembangunan hukum pada umumnya. Demikian pula dalam upaya penanggulangan terhadap tindak pidana pilkada harus dilakukan dengan kebijakan secara menyeluruh, komprehensif, agar tujuan dapat tercapai sesuai yang diharapkan, utamanya dalam mewujudkan pelaksanaan pilkada yang demokratis dan transparan, sehingga akan diperoleh pimpinan daerah yang bersif dan berwibawa.

Untuk lebih memperjelas tentang konsepsi tersebut, Sudarto, mengemukakan tiga arti mengenai kebijakan kriminal, yaitu:

---

<sup>15</sup> Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, Badan Penerbit UNDIP, 1995. hal 7

<sup>16</sup> Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hal 3

- a. Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
- b. Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
- c. Dalam arti paling luas, ialah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral masyarakat.<sup>17</sup>

Ketiga pengertian tersebut disusun dengan mendasarkan pada definisi politik kriminal dari Marc Ancel yang dirumuskan sebagai *the rational organization of the control of crime by society* (suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan).<sup>18</sup>

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa, tujuan utama dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.<sup>19</sup>

Hoefnagel mengemukakan definisi, bahwa politik kriminal merupakan *the rational organization of the control of crime by society*<sup>20</sup> (suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan). Bertolak dari pengertian tersebut, selanjutnya dikemukakan bahwa *Criminal policy is the rational*

---

<sup>17</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hal 1-2.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm. 8.

<sup>20</sup> G. Peter Hoefnagels, 1969., *The Other Side Of Criminology (An Invention of The Concept of Crime)*, Kluger Deventer, Amstelveen. 1969, p.57.

*organization of the social reaction to crime.* Kemudian terdapat beberapa definisi lainnya ialah.

- a. *Criminal Policy is the science of responses;*
- b. *Criminal Policy is the science of crime prevention;*
- c. *Criminal Policy is a policy of designating human behavior as crime;*
- d. *Criminal Policy is a rational total of the responses to crime.*<sup>21</sup>

Dengan mengacu pengertian tersebut, maka dalam konteks penulisan ini politik kriminal (*criminal policy*) dalam arti luas yang merupakan keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral masyarakat. Khususnya dalam arti *Criminal Policy is a rational total of the responses to crime.*

Dalam pelaksanaan kebijakan kriminal tersebut diimplementasikan dalam kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Di mana Kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum, yang merupakan : "Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat, atau merupakan kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan".<sup>22</sup>

Di dalam Kebijakan Hukum Pidana (*Penal Policy*) mencakup beberapa tahapan kebijakan yang meliputi Kebijakan Formulasi/legislasi, Kebijakan Aplikasi/yudikasi dan Kebijakan Eksekusi/administrasi. Masing-masing kebijakan tersebut sebagai satu kesatuan dalam upaya pelaksanaan hukum pidana.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 57, 99, 100.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal 4

Adapun batasan masing-masing tahap kebijakan dalam kebijakan hukum pidana adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan formulasi sebagai kebijakan merumuskan norma-norma hukum pidana dalam perundang-undangan, di mana dalam tahap inilah dirumuskan garis-garis kebijakan sistem pidana dan pemidanaan yang sekaligus sebagai landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya, baik pada tahap kebijakan aplikatif/yudikatif, maupun kebijakan eksekusi/administrasi.
2. Kebijakan aplikatif/yudikatif sebagai kebijakan dalam penerapan pidana dan pemidanaan oleh badan pengadilan; dan
3. Kebijakan eksekusi/administrasi merupakan kebijakan dalam pelaksanaan pidana dan pemidanaan oleh aparat penegak hukum atau pelaksana pidana<sup>23</sup>

Dalam implementasi kebijakan hukum pidana tersebut, kebijakan formulatif memiliki kedudukan sentral yang sangat fundamental dan strategis, mengingat kedudukannya dapat mempengaruhi kelancaran proses atau mekanisme penanggulangan tindak pidana baik pada tahap aplikatif/yudikatif maupun pada tahap eksekusi/administrasi.

kebijakan formulasi sebagai kebijakan merumuskan norma-norma hukum pidana dalam perundang-undangan, di mana dalam tahap inilah dirumuskan garis-garis kebijakan sistem pidana dan pemidanaan yang sekaligus sebagai landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya, baik pada tahap kebijakan aplikatif/yudikatif, maupun kebijakan eksekusi/administrasi. Di dalam kebijakan formulasi ini meliputi kajian terhadap keterkaitan peraturan perundang-undangan saat ini (yang

---

<sup>23</sup> Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.* hal. 3-4

tertuang dalam hukum positif yang ada) dan kecukupan hukum positif dalam mengatur masalah tindak pidana pilkada.

Kebijakan formulatif tentang Tindak Pidana Pilkada teruang di dalam UU Pemerintah Daerah yaitu dalam UU No. 32 tahun 2004, sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 8 Tahun 2005 dan dengan UU No. 12 Tahun 2008, pada Bagian Kedelapan tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Paragraf Ketujuh tentang Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada Pasal 115 sampai dengan Pasal 119, sebagai berikut:

#### Pasal 115

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya dan orang yang kehilangan hak pilihnya tersebut mengadakan, diancam dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan sengaja memalsukan surat yang menurut suatu aturan dalam Undang-Undang ini diperlukan untuk menjalankan suatu perbuatan dengan maksud untuk digunakan sendiri atau orang lain sebagai seolah-olah surat sah atau tidak dipalsukan, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72

(tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).

- (4) Setiap orang yang dengan sengaja dan mengetahui bahwa suatu surat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) adalah tidak sah atau dipalsukan, menggunakannya, atau menyuruh orang lain menggunakannya sebagai surat sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).
- (5) Setiap orang yang dengan kekerasan atau dengan ancaman kekuasaan yang ada padanya saat pendaftaran pemilih menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
- (6) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar atau menggunakan surat palsu seolah-olah sebagai surat yang sah tentang suatu hal yang diperlukan bagi persyaratan untuk menjadi pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).
- (7) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar atau menggunakan identitas diri palsu untuk mendukung bakal pasangan calon perseorangan kepala

daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 diancam dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

- (8) Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU kabupaten/kota, dan anggota KPU provinsi yang dengan sengaja memalsukan daftar dukungan terhadap calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).
- (9) Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU kabupaten/kota, dan anggota KPU provinsi yang dengan sengaja tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah)."

#### Pasal 116

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPUD untuk masing-masing pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah).

- (2) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf a; huruf b, huruf c, huruf d, huruf e dan huruf f diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf g, huruf h, huruf i dan huruf j dan Pasal 179 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4), diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (4) Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (5) Setiap orang yang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye, diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (6) Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (3), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh

empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- (7) Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (1), dan/atau tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (2), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (8) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye sebagaimana diwajibkan oleh Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dari/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

#### Pasal 117

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan dan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara

tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

- (3) Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja mengaku dirinya sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari dan paling lama 60 (enam puluh) hari dan/atau denda paling sedikit Rp 100.000,00 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (4) Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja, memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS, diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 4 (empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah).
- (5) Setiap orang yang dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara diancam dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (6) Seorang majikan atau atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

- (7) Setiap orang yang dengan sengaja pada waktu pemungutan suara mendampingi seorang pemilih selain yang diatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (1), diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (8) Setiap orang yang bertugas membantu pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (2) dengan sengaja memberitahukan pilihan si pemilih kepada orang lain, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

#### Pasal 118

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan Pasangan calon tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suaranya berkurang, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja merusak atau menghilangkan hasil pemungutan Suara yang sudah disegel, diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah) dan paling banyak Rp 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya hasil pemungutan suara yang sudah disegel, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas)

hari dan paling lama 2 (dua) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 100.000,00 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah).

- (4) Setiap orang yang dengan sengaja mengubah hasil penghitungan suara dan/atau berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, diancam dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

#### Pasal 119

Jika tindak pidana dilakukan dengan sengaja oleh penyelenggara atau pasangan calon, ancaman pidananya ditambah 1/3 (satu pertiga) dari pidana yang diatur dalam Pasal 115, Pasal 116, Pasal 117, dan Pasal 118.

Berdasarkan pada rumusan ketentuan pidana tersebut di atas maka dapat dicermati tentang keberadaan rumusan norma-norma tindak pidana pilkada baik dari sisi perbuatannya, pelaku yang dapat dimintai pertanggungjawaban, serta sanksi hukuman (pidana) atau sebagai kebijakan formulatif tentang tindak pidana pilkada tersebut.

Kebijakan formulatif tentang tindak pidana pilkada, jika dikaji dari sisi perbuatannya ternyata bermacam-macam, meliputi :

1. Tindak Pidana Pilkada terkait dengan pemilih, hak pemilih dan daftar pemilih (Pasal 115);
2. Tindak Pidana Pilkada terkait dengan pelaksanaan kampanye pilkada (Pasal 116);
3. Tindak Pidana Pilkada terkait dengan pelaksanaan pemilihan atau pemungutan suara (Pasal 117);

4. Tindak Pidana Pilkada terkait dengan hasil pemungutan suara (Pasal 118);
5. Tindak Pidana Pilkada dengan Pemberatan jika dilakukan dengan sengaja oleh penyelenggara atau pasangan calon (Pasal 119).

Kebijakan formulatif tentang tindak pidana pilkada, jika dikaji dari sisi pelaku yang dapat dimintai pertanggungjawaban, ternyata hanya dapat dilakukan oleh perorangan dalam arti sebagai subyek hukum orang secara alamiah (*naturalijk persoon*). Hal tersebut terlihat dari rumusan norma yang dituangkan dalam Pasal 115-119 hanya digunakan istilah 'setiap orang' yang mana dalam Pasal 1 tentang Ketentuan Umum pengertian 'setiap orang' tidak dijelaskan pengertiannya, dengan demikian makna 'setiap orang' tersebut mengacu pada ketentuan dalam hukum pidana umum yang lebih berorientasi pada pengertian subyek hukum orang secara alamiah (*naturalijk persoon*). Sehingga subyek hukum dalam bentuk badan hukum (*recht persoon*), dalam kebijakan formulatif tersebut bukan merupakan pelaku atau pihak yang dapat dimintai pertanggung jawaban.

Kebijakan formulatif tentang tindak pidana pilkada, jika dikaji dari sisi sanksi hukuman (pidana dan pemidanaan),

1. Jenis sanksi , meliputi pidana Penjara dan pidana denda (Pasal 115-119);
2. Pegaturannya, berlaku disamping terdapat maksimum khusus juga dirumuskan pengaturan minimum khusus (Pasal 115-119);
3. Penerapannya, bervariasi meliputi pidana kumulatif (Pasal 115, 119), dan pidana gabungan /kumulatif dan alternatif (Pasal 117, 118)
4. Pemberatan pidana dengan ditambah sebanyak 1/3 satu pertiga) dari pidana yang diatur dalam Pasal 115, Pasal 116,

Pasal 117, dan Pasal 118, jika dilakukan dengan sengaja oleh penyelenggara atau pasangan calon;

Berdasarkan paparan tersebut kiranya dapat diperoleh pemahaman terhadap eksistensi kebijakan formulatif tentang tindak pidana pilkada, sehingga semua pihak dapat berperan serta guna meminimalisasi dan atau untuk menanggulangnya agar dapat meningkatkan dan mewujudkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang demokratis dan transparan hingga terpilih pemimpin yang berwibawa serta bertanggung jawab untuk dapat mengemban aspirasi dan kehendak warga masyarakat dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan.

#### **D. PENUTUP**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk itu, pada langkah awal dalam proses pesta demokrasi di daerah guna memilih pemimpin yang berwibawa dan bertanggung jawab maka semua pihak harus berperan serta untuk terlibat dalam pemilihan dan sekaligus mengantisipasi agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah dapat berjalan dengan lancar serta tidak terjadi kecurangan-kecurangan yang mengarah adanya tindak pidana pilkada dan akan menghambat proses demokrasi di daerah tersebut.

Memahami bentuk-bentuk tindak pidana pilkada nampaknya diperlukan dalam merentas langkah-langkah

demokratis di daerah tersebut, di mana dari hasil paparan ini dapat dipahami bahwa tindak pidana pilkada merupakan tindak pidana khusus, yang dari sisi perbuatannya, pelaku yang dapat dimintai pertanggungjawaban, serta sanksi hukuman (pidana) atau sebagai kebijakan formulatif tentang tindak pidana pilkada telah secara limitatif diatur dalam UU Pemerintah Daerah yaitu dalam UU No. 32 tahun 2004, sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 8 Tahun 2005 dan dengan UU No. 12 Tahun 2008, pada Bagian Kedelapan tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Paragraf Ketujuh tentang Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada Pasal 115 sampai dengan Pasal 119,

Hasil kajian terhadap kebijakan tersebut menunjukkan tindak pidana pilkada, jika dikaji dari sisi perbuatannya ternyata bermacam-macam, meliputi Tindak Pidana Pilkada terkait dengan pemilih, hak pemilih dan daftar pemilih (Pasal 115); Tindak Pidana Pilkada terkait dengan pelaksanaan kampanye pilkada (Pasal 116); Tindak Pidana Pilkada terkait dengan pelaksanaan pemilihan atau pemungutan suara (Pasal 117); Tindak Pidana Pilkada terkait dengan hasil pemungutan suara (Pasal 118); Tindak Pidana Pilkada dengan Pemberatan jika dilakukan dengan sengaja oleh penyelenggara atau pasangan calon (Pasal 119).

Kebijakan formulatif tentang tindak pidana pilkada, jika dikaji dari sisi pelaku yang dapat dimintai pertanggungjawaban, ternyata hanya dapat dilakukan oleh perorangan dalam arti sebagai subyek hukum orang secara alamiah (*naturalijk persoon*). Hal tersebut terlihat dari rumusan norma yang dituangkan dalam Pasal 115-119 hanya digunakan istilah 'setiap orang' yang mana dalam Pasal 1 tentang Ketentuan Umum pengertian 'setiap orang' tidak dijelaskan pengertiannya, dengan demikian makna 'setiap orang' tersebut mengacu pada ketentuan dalam hukum pidana

umum yang lebih berorientasi pada pengertian subyek hukum orang secara alamiah (*naturalijk persoon*). Sehingga subyek hukum dalam bentuk badan hukum (*recht persoons*), dalam kebijakan formulatif tersebut bukan merupakan pelaku atau pihak yang dapat dimintai pertanggung jawaban.

Sementara jika dikaji dari sisi sanksi hukuman (pidana dan pemidanaan), diketahui bahwa jenis sanksi terhadap tindak pidana pilkada berupa pidana Penjara dan pidana denda (Pasal 115-119); dan pegaturannya, berlaku disamping terdapat maksimum khusus juga dirumuskan pengaturan minimum khusus (Pasal 115-119). Untuk penerapan sanksi bersifat pidana kumulatif (Pasal 115, 119), dan bersifat pidana gabungan kumulatif dan alternatif (Pasal 117, 118). Disamping itu dalam pemidanaan terdapat kebijakan pidana pemberatan engan ditambah sebanyak  $\frac{1}{3}$  (satu pertiga) dari pidana yang diatur dalam Pasal 115, Pasal 116, Pasal 117, dan Pasal 118, jika dilakukan dengan sengaja oleh penyelenggara atau pasangan calon;

## DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi, 1996 *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro: Semarang,
- Aribowo, dkk, 1996, *Mendemokratiskan Pemilu*, ELSAM: Jakarta.
- Halim, A. Ridwan 1986, *Hukum Pidana Dalam Tanya Jawab*, hlm.14, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Hoefnagels, G.Peter. 1969., *The Other Side Of Criminology (An Invention of The Concept of Crime)*, Kluger Deventer: Amstelveen.
- Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, system dan problematika Penerapan di Indonesia*, penerbit Pustaka bersama LP3M Universitas Wahid Hasyim: Jakarta.
- Moeljatno, 1987. *Asas-Asas Hukum Pidana*, Bina Aksara: Jakarta.
- Muladi, 1995. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP: Semarang.
- Sugandhi, R. 1981, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Dengan Penjelasannya*, Usaha Nasional : Surabaya.
- S.H. Sarundajang. 2005, *Pilkada Langsung, Problema dan Prospek*, Kata Hasta Pustaka : Surabaya.
- Sudarto, 1990. *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto: Semarang.
- , 1981. *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni: Bandung.
- Utrecht, 1968. *Hukum Pidana I*, Universitas Padjajaran : Bandung..
- Widjojanto, Bambang, 2004, "Ijasah Palsu Budaya "Jalan Pintas", *Tempo*, 12 Pebruari 2004: Jakarta
- Wahyono, Padmo. 1985, *salah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia: Jakarta.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Naskah sebelum amandemen/ Asli)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Setelah Amandemen)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 Pemerintahan Daerah