**ARTIKEL**

**KEBIJAKAN FORMULATIF SANKSI PIDANA BERLANDASKAN FALSAFAH PEMIDANAAN YANG INTEGRATIF DALAM MENANGGULANGI TINDAK PIDANA PADA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI INDONESIA**

***FORMULATIVE POLICY OF CRIMINAL SANCTIONS BASED ON AN INTEGRATIVE CRIMINAL PHILOSOPHY IN COMMITTING CRIME IN REGIONAL HEAD GENERAL ELECTIONS IN INDONESIA***

**Oleh :**

**PRANIKO IMAM SAGITA**

**NPM. 199030029**



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM**

**PROGRAM PASCA SARJANA UNIVERSITAS PASUNDAN**

**BANDUNG 2023**

**ABSTRAK**

Penyelenggaraan pemilihan umum Kepala Daerah banyak sekali ditemukan pelanggaran dalam setiap tahapan baik pelanggaran adminstrasi, pelanggaran kode etik maupun pelanggaran pidana. Harus dipahami bahwa dalam penegakan hukum pidana, dasar pembenaran seseorang dapat dikatakan bersalah atau tidak melakukan tindak pidana. Adanya hal khusus dalam kejahatan terhadap penyelenggaraan pemilihan umum, tidak berarti penegak hukum mempunyai wewenang yang lebih atau tanpa batas. Pengaturan dan pelaksanaannya, kemanfaatan hukum pidana penyelenggaraan pemilihan umum belum terasa efektif. Hal itu disebabkan oleh hampir semua subsistem hukum yang menopang bekerja sistem hukum pemilu, yang terdiri dari aturan hukum pidana pemilihan umum, aparat yang terlibat dalam penegakan hukum pemilihan umum. Permasalah hukum dalam penelitian ini adalah bagaimana kebijakan formulatif sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan terkait pemilihan umum Kepala Daerah di Indonesia?; dan Bagaimana konsep sanksi yang tepat dalam menanggulangi tindak pidana pemilihan umum kepala daerah di Indonesia yang mencerminkan filsafat pemidanaan yang integratif.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini, deskriptif analitis yang menggunakan metode pendekatan yuridis normative, yaitu penelitian hukum yang mengutamakan cara meneliti data sekunder, berupa hukum positif dan bagaimana implementasinya dalam praktik. Teknis pengumpulan data menggunakan studi perpustakaan, yakni dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, Metode kualitatif digunakan dalam penelitian ini, agar memberikan uraian secara sistematis yang berhubungan dengan objek penelitian dalam bentuk uraian.

Hasil dari penelitian yang dilakukan adalah hakekatnya kebijakan formulatif merupakan usaha yang dilakukan dalam mewujudkan peraturan perundang-undang pidana agar sesuai dengan kadaan pada waktu tertentu (*ius constitutum*) dan masa mendatang (*ius contituendum*). Kompleknya permsalahan dalam penyelengaaraan pemilihan umum dimana banyaknya kepentingan yang terlibat sehingga mengakibatnya sulitnya pelaksaan penegakan hukum dalam penanganan masalah pemilihan umum. Komplekstisitas tersebut juga akan berakibat pada sanksi hukum, dan formula sanksi terhadap tindak pidana, untuk itu perlu di rumuskan Kembali kait dengan penegakan hukum tindak pidana pemilu. Salah satu kebijakan dalam menangganan tindak pidana pemilu adalah melalui kebijakan formulative sanksi pidana, Kebijakan formulative sanksi pidana merupakan salah satu pendekatan dalam hukum modern (The Modern Criminal Sceince) yang bertujuan untuk mengadakan pembenahan terhadap sistem hukum pidana Indonesia saat ini yang meliputi (a). pengaturan terhadap subtansi hukum pidana materil; (2). Pengaturan terhadap struktur kelembagaan hukum pidana yang professional; (c). pengaturan terhadap sistem pidana dan pemidanaan yang manusiawi, dalam penanggulangan pelanggaran pidana pemilu di Indonesia.

Kata Kunci: Tindak Pidana Pemilihan Umum, Kebijakan Formulatif, Sanksi Pidana,

**ABSTRACT**

*In the holding of general elections for Regional Heads, many violations were found at every stage, both administrative violations, violations of the code of ethics and criminal violations. It must be understood that in criminal law enforcement, the basis for justification for a person can be said to be guilty or not to have committed a crime. The existence of special matters in crimes against the holding of general elections does not mean that law enforcers have more or unlimited authority. In its regulation and implementation, the benefits of the criminal law on general elections have not been effective. This is caused by almost all the legal subsystems that support the functioning of the electoral legal system, which consists of general election criminal law rules, apparatus involved in enforcing general election law. The legal problem in this study is how is the formulative policy of criminal sanctions in laws and regulations related to the general election of regional heads in Indonesia?; and How is the concept of the right sanction in tackling the crime of regional head elections in Indonesia which reflects an integrative philosophy of punishment.*

*The method used in this research is analytical descriptive using a normative juridical approach, namely legal research that prioritizes how to examine secondary data, in the form of positive law and how it is implemented in practice. Technical data collection using library studies, namely by searching and collecting and reviewing laws and regulations, scientific journals. Qualitative methods are used in this research, in order to provide a systematic description related to the research object in the form of a description.*

*The results of the research conducted are that essentially formulative policies are efforts made in realizing criminal laws and regulations so that they are in accordance with conditions at a certain time (established right) and the future (the right must be maintained). The complexity of the problems in organizing general elections where many interests are involved resulting in the difficulty of implementing law enforcement in handling general election issues. This complexity will also result in legal sanctions, and the formula for sanctions for criminal acts, for this reason, it is necessary to reformulate them in relation to law enforcement on election crimes. One of the policies in dealing with election crimes is through a formulative policy of criminal sanctions. The formulative policy of criminal sanctions is an approach in modern law (The Modern Criminal Science) which aims to make improvements to the current Indonesian criminal law system which includes (a). regulation of the substance of material criminal law; (2). Regulation of the institutional structure of professional criminal law; (c). regulation of a humane criminal and sentencing system, in dealing with election criminal violations in Indonesia.*

Keywords: *Election Crime, Formulative Policy, Criminal Sanctions*,

**BAB I**

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Demokrasi dalam suatu negara, begitu sangat penting dalam rangka menjamin jalannya organisasi Negara tersebut. Demokrasi merupakan sebuah landasan hidup dalam bernegara yang berarti apabila terjadi pada tingkat terakhir, rakyatlah yang memberikan perihal ketentuan terhadap masalah inti dari sebuah pokok dalam kehidupannya, termasuk melakukan penilaian terhadap kebijakan Negara.

"Affan Gafar menyebut sebuah *political order* dapat dikatakan demokratis apabila memenuhi sejumlah prasyarat. Pertama adanya akuntabilitas dimana pemeluk jabatan yang terpilih karena suara rakyat harus mampu mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang akan dan sudah ditempuhnya. Kedua, adanya rotasi kekuasan, dimana peluang pergantian kekuasaan harus selalu ada. Ketiga, rekrutmen politik yang terbuka, artinya setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat, mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. Keempat, adanya pemilihan umum dimana seluruh elemen masyarat dalam sebuah negara yang dewasa mempunyai hak untuk dipilih dan memilih secara bebas sesuai dengan. Hati nuraninya."

Prasyarat yang dikemukakan Affan Gafar di atas secara eksplisit menegaskan pentingnya pemilihan umum dalam sebuah negara demokrasi. Dengan pemilihan umum, kedaulatan rakyat yang merupakan esensi dari demokrasi dapat dilaksanakan. Pemilihan umum sendiri merupakan bentuk kehidupan demokrasi yang menjadi hak bagi setiap warga negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 12/2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik.

Adanya ketentuan tersebut dalam UUD 1945 maka secara konstitusional dapat dikatakan bahwa keberadaan pemilihan umum di Indonesia terjamin baik secara proses, mekanisme dan taraf proses penyelenggaraan pemilihan umum yang dilakukan secara umum, bebas, rahasia jujur, dan adil.

Selain itu, sejak tahun 2007 pemilihan kepala daerah (pilkada) yang awalnya merupakan pemilihan lokal (*local election*) yang berdiri sendiri, melalui "penetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, akhirnya ikut dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilu. Sehingga pemilihan umum di Indonesia berdasarkanketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini terdiri dari: 1) pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; 2) pemilihan umum anggota DPR, DPDdan DPRD;dan 3) pemilihan umumkepaladaerah dan wakilkepala daerah."

Pilkada langsung mekanisme politik untuk mengisi jabatan demokratis di Daerah melalui pemilu, tetapi juga sebuah implementasi pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi politik yang sesungguhnya. Keduanya merupakan reaksi atas model penyelenggaraan pemilu Rezim Orde Baru yang tidak demokratis dan kekuasaan yang sentralistik.

Semangat pelaksanaan Pilkada langsung di Indonesia dipengaruhi oleh beberapa hal. Pertama, Pemilihan Presiden yang berlangsung pada tahun 2004 memilih Presiden dan wakil presiden secara langsung memberikan pengalaman yang sangat penting dalam kehidupan politik Indonesia. Oleh karenaitu, pemilihan kepaladaerah dan wakilnyayang selamainidilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diubah pemilihan langsung, yakni rakyat langsung menggunakan hak pilihnya dengan memilih calon kepala daerahnya. Kedua, apa yang diungkapkan oleh Laode Ida sebagai upaya “mengisi yang ‘bolong ditengah’.” Menurutnya, pemilihan presiden dipilih langsung, pemilihan kepala desa juga dipilih secara langsung; mengapa pemilihan kepaladaerah tidak. Oleh karenaitu pemerintah dan elitpolitik harus “membayar utang kepada rakyat” atas janji politik reformasi dengan cara mengubah mekanisme Pilkada: dari DPRD kepada rakyat langsung. Ketiga,Pilkada langsung diyakini sebagai jalan demokratis dalam memilih kepala daerah setelah sekian lama dalam kungkungan Rezim Orde Baru yang tidak memberikan kesempatan rakyat menentukan sendiri pemimpinya. Keempat, adanya desakan untuk merevisi secara terbatas, dalam hal ini mengenai Pilkada diatur dalam “Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999". Jika ada perubahan ketentuan yang disitu ada keterkaitan dengan kepala daerah, dan wakil kepala daerah itu adalah sebab akibat dari proses demokratisasi yang berefek kepada aspek pemerintahan di berbagai tingkat lokal Pelanggaran-pelanggaran tersebut dalam tiga kategori jenis pelanggaran yaitu:

1. Administratif yaitu pelanggaran terhadap Undang-undang Pemilu yang tidak ada dalam ketentuan pidana atau ketentuan yang diatur dalam peraturan KPU. Seperti kampanya menggunakan fasilitas negara, ataupun ada yang berkampanye bukan di tempatnya seperti di pusat Pendidikan (Sekolah),Tempat Ibadah yang sejatinya dilarang untuk dilaksanakan kegiatan politik langsung (Pemilu), dan juga tidak transparan masalah dana anggaran kampanye yang harus di laporkan ke Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)
2. Tindak Pidana Pemilu diatur dalam Undang-undang Pemilu dengan ancaman sanksi pidana, perbuatan yang bisa dikatergorikan tindak pidana dalam pelaksanaan pemilu yaitu dengan sengaja menghilangkan hak pilih orang lain, juga mengubah hak suara dan merubah hasil suara pada saat pemungutan suara dilaksanakan.
3. Perselisihan hasil Pemilihan Umum, yaitu perselisihan mengenai penetapan jumlah perolehan suara pemilu secara nasiolan antara KPU, dan pemilu. Hasil suara yang dimaksud adanya perbedaan perhitungan yang mempengaruhi peserta calon wakil rakyat/kepala daerah.

Sejak Pilkada langsung dimulai di Indonesia pada tahun 2005 sampai dengan tahun 2018 telah dilaksanakan sebanyak 1.568 kali Pilkada langsung. Berdasarkan data dari 2 (dua) tahun terakhir pelaksanaan Pilkada langsung di Indonesia yakni tahun 2018 dan 2017 tercatat kasus pelanggaran pemilu sebagai berikut :

**Tabel 1.1.**

**Data Pelanggaran Pilkada Langsung di Indonesia 2017 -2018**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| No | Tahun | Kategori Pelanggaran | | | | |
| Administrasi | Tindak Pidana | Kode etik | Lainnya | Tidak Terbukti  Pelanggaran |
| 1 | 2017 | 364 | 149 | 65 | 156 | 1613 |
| 2 | 2018 | 88 | 11 | 22 | 30 | 25 |

Sumber : Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI, diolah

Sebagai dasar hukum bagi pelaksanaan Pilkada langsung di tahun 2015, hingga "Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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, sebagai dasar hukum pelaksanaan Pilkada langsung yang berlaku saat ini".

Sanksi pidana menjadi penjamin yang utama Ketika adanya ancaman dari manusia, sangsi ini jika dilaksanakan dengan bijak akan menjadi sebuah keberhasilan, begitu sebaliknya jika sangsi pidan ini dilakukan sembarangan dan tak beraturan secara hukum makan akan menjadi malapetaka "*the criminal sanction is at once prime guarantor used indisciminatelyand coarcovely, it’s a threatener*."

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, perlu dilakukan penelitian mendalam tentang “**Kebijakan Formulatif Sanksi Pidana Yang Berlandaskan Filosofi Pemidanaan Integratif Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala.Daerah Di Indonesia**”

1. **Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dijelaskan dan diuraikan diatas, peneliti akan membatasi permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan formulatif sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan terkait pemilihan umum Kepala Daerah di Indonesia?
2. Bagaimana konsep sanksi yang tepat dalam menanggulangi tindak pidana pemilihan umum kepala daerah di Indonesia yang mencerminkan filsafat pemidanaan yang integratif?
3. **Tujuan Penelitian**

Dengan mengacu uraian latar belakang dan pokok permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

* + 1. Untuk menganalisa kebijakan formulatif sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan terkaitpemilihan umumKepalaDaerah diIndonesia.
    2. Untuk menemukan konsep sanksi pidana yang tepat dalam menanggulangi tindak pidana pemilihan umum kepala daerah di Indonesia yang mencerminkan filsafat pemidanaan yang integratif.

1. **Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna ditinjau dari aspek teoritis dan praktis, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum pidana dalam hal kebijakan menetapkan sanksi pidana guna menanggulangi tindak pidana pemilihan umum kepala daerah di Indonesia yang berlandaskan filosofi pemidanaan integratif.
2. Manfaat Praktis Sebagai sarana bagi mahasiswa untuk mengaplikasikan ilmu yang didapat dalam kuliah, serta diharapkan dapat menghasilkan temuan baru yang dapat digunakan sebagai masukan terhadap lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), untuk membuat kebijakan menetapkan sanksi pidana guna menanggulangi tindak pidana pemilihan umum kepala daerah di Indonesia yang berlandaskan filosofi pemidanaan integratif.
3. **Kerangka Pemikiran**

Berkembangnya masyarakat yang diiringi dengan terbatasnya lapangan kerja, maka tidak dapat disangkal bahwa keadaan demikian akan cenderung berpeluang menimbulkan berbagai jenis kejahatan, yang dampaknya bukan saja pada gangguan dan kerugian bagi individu dan masyarakat, tetapi juga bangsa. Seringkali jika timbul gangguan dan kerugian orang cenderung berpaling pada hukum pidana, dan berharap penagakan hukum pidana akan mampu menanggulangi fenomena kejahatan tersebut, sehingga terciptanya kedamaian dan ketentraman.

**F. Metode Penelitian**

Agar penyusunan disertasi yang berjudul “Kebijakan Formulatif Sanksi Pidana Berlandaskan Falsafah Pemidanaan Yang Integratif Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah di Indonesia” ini dapat terarah dan tidak menyimpang, maka harus dilakukan berdasarkan metode-metode tertentu. Metode adalah cara/jalan yang menyatukan secara logis segala upaya untuk sampai kepada penemuan, pengetahuan, pemahaman, tentang sesuatu yang dituju dan diarahkan secara tepat. Sedangkan penelitian (menurut kamus besar bahasa Indonesia: 1991) adalah pemeriksaan yang teliti, penyelidikan, kegiatan pengumpulan data, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk memecahkan persoalan atau menguji suatu hipotesis untuk mengembangkan prinsip-prinsip umum.

**G. Orginalitas Penelitian**

Sepanjang informasi yang peneliti ketahui dan dapatkan pembahasan secara khusus tentang penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, sampai saat ini belum ditemukan adanya penelitian dalam tingkat program Doktor yang membahas secara khusus tentang kebijakan formulatif sanksi pidana dalam menanggulangi tindak pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah di Indonesia sebagaimana yang akan peneliti ajukan dalam penelitian ini.

**BAB II**

**KAJIAN TEORI TENTANG PEMIDANAAN INTEGRATIF**

**DAN TINDAK PIDANA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

1. **Teori Negara Hukum**

Pemikiran tentang negara hukum telah ada sebelum terjadinya revolusi pada tahun 1688 di Inggris, Pemikiran negara hukum itu sendiri adalah sebuah reaksi akibat kesewenang-wenangan di masa lampau. Maka dariitu unsur-unsur negarahukummempunyaihubungan yang eratdengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa, namun pada abad ke 19 pengertian negara hukum telah mengalami perubahan-perubahan. Dalam anggapan para sarjana dan filosof-filosof Jerman, negara hukum ini lebih dipandang semata-mata sebagai pelajaran tentang kedaulatan dari parlemen Dengan perkataan lain bahwa negara hukum adalah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh undang- undang yang telah ditetapkan semula dengan bantuan dari badan pemberi suara rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat). Lahirnya konsep negara hukum pertama kali di gagas oleh Immanuel Kant salah satu pemikirannya adalah bahwa negara hukum dalam arti sempit (*formal*) yang menempatkan fungsi *rechts* pada staat hanya sebagai alat perlindungan hak-hak azasi individu pemelihara ketertiban dan kemanan masyarakat. Konsep Kant ini, terkenal dengan sebutkan *nachtwakerstaat* atau *Nachtwahterstaat* (Negara Penjaga Malam). istilah negara hukum memang baru populer pada Abad XIX. Istilah negara hukum pertama kali digunakan oleh Rudolf von Gneist (1816-1895), seorang ahli ketatanegaraan dan guru besar pada Universitas Berlin, Jerman, dalam bukunya yang berjudul *Das Englische* *Verwaltungsrecht.* untuk menyebut pemerintahan Inggris Raya pada waktu itu. Oleh karenanya dikembangkan konsep rechtsstaat dalam arti luas yang berwawasan kesenjahteraan dan berbasis kemakmuran. Konsep itu dikenal dengan sebutan negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Konsep *welfare state* diyakini bahwa proses revolusi industri tidak hanya mampu mengubah pengaturan ekonomi antara warga negara dengan negaranya, tetapi juga mengubah pola hubungan warga negara dengan negaranya. Masa sebelum revolusi industri ditandai dengan kemandirian individu, tidak hanya dalam kehidupan ekonomi, tetapi juga dalam kehidupan politik. Ketika pola kehidupan ekonomi seseorang masih tergantung pada kegiatan pertanian sederhana dan setiap orang masih mampu memenuhi kebutuhannya dari kegiatan pertanian, pengaturan ekonomi yang rumit tidak diperlukan oleh warga masyarakat. Jika kebutuhan ekonomi dapat dicukupi melalui pengaturan hubungan antarwarga sendiri, campur tangan pemerintah tidak memiliki dasar, baik secara teknis maupun secara moral.

1. **Pemilihan Umum ( Pemilu)**

**1. Pengertian Pemilihan Umum (Pemilu)**

Pemilu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan pintu gerbang pelaksanaan kedualatan rakyat untuk memilih wakil- wakil rakyat di semua cabang kekuasaan baik yang terdapat pada lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif. Pemilu dikatakan sebagai pintu gerbang karena Pemilu sebagai pintu masuk untuk menghasilkan wakil rakyat dan juga pintu masuk untuk membentuk pemerintahan yang baru. Nilai filosofis pelaksanaan Pemilu sebagai pintu kedaulatan rakyat Indonesia dapat dilihat dalam nilai dasar dan instrumen (pasal-pasal) UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Nilai dasar tersebut dapat dilihat dalam Alinea ke II Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi “perjuangan pergerakan kemerdekaan telah mengantarkan rakyat Indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Kemudian diteruska ndalam Alinea ke IV berbunyi “untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa…”.Maka untuk memahami dan mengejewantahkan bunyi nilai dasar yang bersifat abstrak tersebut, perlu dijabarkan dalam pasal-pasal UUD 1945 sebagai instrumen normatifnya.

**2. Konsep Pemilihan Umum yang ada di Indonesia**

Pada dasarnya pemilihan umum merupakan mekanisme terpenting dalam menjaga kedaulatan rakyat. Melalui mekanisme pemilihan umum, prosesmemilih pemimpin bisadilakukan, baik kursilegislatif dan eksekutif. Pemilihnya adalah rakyat secara langsung uang menentukan pilihan, selalu yang disebut konstitusi sebagai pemegang kedaulatan.

**3. Sistem Pemilihan Umum**

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam system Pemilihan Umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi pada umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

1. *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut system Distrik)

Sistem ini merupakan sistem pemilihan umum yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Untuk keperluan itu, negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam dewan perwakilan rakyat ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang di dalam satu distrik memperoleh suara terbanyak dikatakan pemenang, sedangkan suarasuara yang ditujukan kepada calon-calon lain dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimanapun kecilnya selisih kekalahannya.

1. *Multy-member Constituency* (satu daerah memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan system perwakilan berimbang atau system proporsional).

Sistem ini dianut oleh Indonesia. Pemilu tidaklah langsung memilih calon yang didukungnya, karena para calon ditentukan berdasarkan nomor urut calon-calon dari masing-masing parpol atau organisasi social politik (orsospol). Para pemilih adalah memilih tanda gambar atau lambing sustu orsospol. Perhitungan suara untuk menentukan jumlah kursi raihan masing-m,asing orsospol, ditentukan melalui pejumlahan suara secara nasional atau penjumlahan pada suatu daerah (provinsi). Masing-masing daerah diberi jatah kursi berdasarkan jumlah penduduk dan kepadatan penduduk di daerah yang bersagkutan.Banyak atau sedikitnya kursi yang diraih adalah ditentukan oleh jumlah suara yang diraih masing-masing parpol atau orsospol peserta pemilihan umum. Calon terpilih untuk menjadi wakil rakyat duitenukan berdasarkan nomor urut calon yang disusun guna mewakili orsospol pada masing-masing daerah.

1. **Kebijakan Hukum Pidana dalam Penegakan HukumTindak Pidana**

**Pemilihan Umum**

Pemilihan Umum (Pemilu) diselenggarakan dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis. Hasil Amandemen ketiga Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 45), Pasal 1 ayat (2), menyebutkan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UndangUndang Dasar. Dalam perkembangannya pemilu di Indonesia dilaksanakan secara langsung dan serentak.

1. **Pemidanaan Integratif**

Istilah “pidana” merupakan istilah yang lebih khusus, yaitu menunjukkan sanksi dalam hukum pidana. Pidana adalah sebuah konsep dalam bidang hukum pidana yang masih perlu penjelasan lebih lanjut untuk dapat memahami arti dan hakekatnya. Menurut Roeslan Saleh “pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara kepada pembuat delik itu”.

**BAB III**

**PENYELENGGARAN PEMILIHAN UMUM DAN SANKSI PIDANA**

**PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI INDONESIA**

1. **Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Indonesia merupakan Negara yang menganut system demokrasi dalam pemilihan representasi rakyat nya tertuang dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2) dimana kedaulatan berada ditangan rakyat. Maka dari itu pada praktek nya lembaga eksekutif dan lembaga legislative dalam tingkat daerah ataupun pusat dipilih melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung dengan *one man one vote* atau satu orang satu suara, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Para ahli hukum yang tergabung dalam *International Commision Of Jurist* dalam sebuah konfrensi internasional yang di adakan di Bangkok merumuskan bahwa dalam suatu negara yang demokratis dan merupakan negara dengan istem hukum “*Rule Of Law*” harus memiliki ciri sebagai berikut :

1. Adanya perlindungan konstitusional;
2. Pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
3. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
4. Pemilu yang bebas dan diselenggarakan secara berkala;
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Pelaksanaan Pemilu yang demokratis menghendaki adanya kepastian hukum dalam penyelenggaraan Pemilu yang independent, dengan melibatkan partisipasi seluruh elemen masyarakat, sehingga akan menciptakan rasa keadilan dalam masyarakat. Keberadaan lembaga Pemilu yang indefendent di Indonesia baru terbentuk pada tahun 1992, sebagaimana yang di sampaikan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa system dan struktur formal penyelenggara Pemilu adalah salah satu pokok-pokok penopang demokrasi.

Peranan Kepala Daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas tugas Daerah, khususnya tugas-tugas otonomi.Sehubungan dengan hal ini, maka berhasil tidaknya tugas-tugas Daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan.[[1]](#footnote-1) Keberhasilan seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya.Demikian pula halnya dengan seseorang yang menjabat Kepala Daerah,keberhasilan di dalam menjalankan tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya.

Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juncto Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah: ”sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya *equivalen* dengan pemilihan anggota DPRD.*Equivalen* tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.

Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Aspek yuridis ketatanegaraan gagasan pemilihan langsung Kepala Daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan gagasan yang menarik bagi terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal. Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berisi tentang prosedur dan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat.

Mahfud MD mengatakan bahwa hubungan antara hukum dan demokrasi dapat diibaratkan seperti dua sisi mata uang, dalam arti bahwa kualitas hukum suatu negara mencerminkan kualitas demokrasinya. Hal ini mengandung makna negara-negara yang demokratis akan melahirkan pula hukum-hukum yang berwatak demokratis, sedangkan negara-negara yang otoriter atau non-demokratis akan melahirkan hukum-hukum yang berwatak non-demokratis pula.[[2]](#footnote-2) Dalam konteks ini, produk hukum kepemiluan adalah cerminan dari demokratis atau tidaknya rezim pemerintahan Indonesia pada setiap periode.

Demokrasi dan Pemilu tanpa didukung oleh struktur formal hukum yang menyangganya akan menimbulkan kesulitan untuk menggapai capaian maksimal ujuan sosialnya.[[3]](#footnote-3) Suksesi elit politik dan kepemimpinan negara secara berkala menurut Robert A Dahl,7 hendaknya didukung oleh penyelenggara Pemilu yang mumpuni. Terlebih lagi, dengan penguatan sistem presidensial pasca perubahan UUD 1945, jabatan presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara. Dengan demikian, Keputusan KPU mengenai hasil pemilihan umum presiden dan wakil presiden adalah ujung tombak berjalannya roda pemerintahan Indonesia lima tahun ke depan.

Keberhasilan pelaksanaan Pilkada secara langsung, sebagaimana Pemilu yang lain tentu mensyaratkan terlaksananya asas Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dengan baik. Pemilihan Kepala Daerah sebagai intrumen demokrasi di tingkat lokal, tentu keberhasilannya menjadi tugas semua elemen masyarakat sipil. Hal ini sebagai manifestasi prinsip demokrasi, Pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.

Berhasil atau tidaknya penyelenggaraan Pemilu yang demokratis umumya ditentukan oleh tiga unsur yang meliputi: pertama, sistem Pemilu; kedua, tata kelola; dan ketiga, kelembagaan penyelenggara Pemilu. [[4]](#footnote-4)Penyelenggara Pemilu mempunyai peranan strategis untuk menjamin terlaksananya Pemilu yang demokratis dan berintegritas. Oleh karena itu, penyelenggara Pemilu harus didesain independen dan profesional.

Secara teoritis dikenal tiga model penyelenggara Pemilu, yaitu *independent model*, *government model*, dan *mixed model*.[[5]](#footnote-5) Masing-masing model mempunyai kelebihan dan kelemahan. Pertama, penyelenggara Pemilu independen mempunyai kelebihan tidak terkontaminasi oleh kepentingan politik, hasil Pemilu kredibel, dan terpercaya. Kelemahannya, staf tidak mempunyai skill di bidang birokras, tidak mempunyai akses politik sehingga berpengaruh pada perencanaan dan pengelolaan anggaran, dan biaya rekrutmen sangat besar. Kedua, penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan oleh Pemerintah mempu yaikelebihan tersedianya staf yang mempunyai skill di bidang birokrasi, serta anggaran akan tersedia pada setiap cabang pemerintahan. Sedangkan kelemahannya mudah terinfiltrasi kepentingan tertentu, staf penyelenggara tidak mempunyai keahlian di bidang Pemilu, dan data hasil Pemilu tersebar pada cabang-cabang pemerintahan. Ketiga, Mixed model (campuran), menggabungkan antara *independent* dan *government.* Kelemahan masing-masing model dilengkapi sehingga menjadi sebuah kekuatan yaitu terdapat personil independen yang mempunyai kapasitas, didukung oleh staf pemerintah yang berpengalaman di bidang teknis administratif membantu perencanaan dan pengelolaan anggaran biaya rekrutmen lebih murah, dan data hasil Pemilu berada dalam satu pengelolaan.

Pasca kemerdekaan, Indonesia telah menyelenggarakan Pemilu sebanyak 11 kali. Sejarah penyelenggaraan Pemilu di Indonesia dapat dikategorikan dalam tiga masa, yaitu:

1. **Pemilihan Umum Di Masa Pemerintah Parlementer**

Penyelenggaraan Pemilu di masa Pemerintahan Parlementer 1955, dalam Pemilu ini di lakukan untuk memilih anggota Konstituante dan DPR, dasar hukum Pemilu ini menggunakan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Pelaksanaan Pemilu Parlementer dipengaruhi oleh Ideologi antar Partai, hal tersebut dapat kita lihat munculnya lembaga penyelenggara Pemilu yaitu Panitia Pemilihan Indonesia (PPI).berperan sebagai Pelaksana kalannya Pemilu , sedangkan pengawasan langsung dilakukan oleh masyarakat.

1. **Pemilihan Umum Di Masa Orde Baru (1971)**

Penyelenggaran pemilu di laksanakan Oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dimana secara struktur keanggotaannya di isi oleh para pejabat pemerintah dengan di ketuai oleh Mendagri yang di tunjuk langsung oleh presiden, sedangkan pengawasan pemilu di laksanakan oleh Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu), yang bentuk setelah pelaksanaan pemilu 1971 yaitu pada tahun 1982, dengan struktur kelembagaan di mulai dari pemerintah pusat sampai dengan daerah yang ke anggotaannya di isi oleh Jaksa Agung (Ketua), Inspektur Jenderal Departemen Dalam Negeri (Wakil Ketua) dan unsur Pemerintah, Partai Persatuan, PDI, GOLKAR, dan ABRI sebagai anggota, masing-masing sebanyak-banyaknya tiga orang, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

1. **Pemilihan Umum Era Reformasi (1999, 2004, 2009, dan 2014)**

Dalam pelaksanan Pemilu di masa reformasi dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan PPI sebagai pelaksana teknis penyelenggaraan Pemilu, serta Panitia Pengawas (Panwas) sebagai lembaga pengawas Pemilu, berdasarkan UU No. 3 tahun 1999 kelembagaan KPU terdiri dari perwakilan pemerinta, perwakilan dari masing masing partai peserta pemilu, sedangkan untuk pengawasan terdiri dari hakim, unsur perguruan tinggi dan masyarakat.

Berdasarkan amandeman UUD 1945 pemilu mengalami perubahan dimana pelaksanaan pemilu dilaksanakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional tetap, dan mandiri sedangkan pengawasan dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Pada masa transisi Pemilu tahun 1999 penyelenggara Pemilu terdiri dari unsur pemerintah dan partai politik.17 Penyelenggara Pemilu tahun 1999 gagal menetapkan hasil Pemilu karena terdapat konflik kepentingan antar penyelenggara Pemilu. Pada akhirnya hasil Pemilu tahun 1999 ditetapkan oleh Presiden.

Setelah penyelenggaraan Pemilu tahun 1999, keanggotaan penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999 diubah menjadi independen dan non-partisan.18 Dalam rangka persiapan penyelenggaraan Pemilu tahun 2004, dipandang perlu melengkapi materi muatan UU No. 4 Tahun 2000 dengan berpedoman pada perubahan ketiga UUD 1945. Melaksanakan amanat Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, Pemerintah dan DPR menerbitkan UU No. 12 Tahun 2003 yang menegaskan kelembagaan penyelenggara Pemilu bersifat nasional, tetap dan mandiri. Keanggotaan penyelenggara Pemilu non-partisan, tugas wewenang penyelenggara Pemilu melaksanakan Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden. Kelembagaan penyelenggara Pemilu bersifat hierarkis.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003, Panwaslu dibentuk oleh KPU. Unsur keanggotaan Panitia Pengawas Pemilu terdiri atas unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers. Lebih lanjut undangundang ini mengatur tata kerja sekretariat Panwaslu ditetapkan oleh KPU. Konstruksi kelembagaan Panwaslu yang melekat pada KPU mengakibatkan Panwaslu “subordinat” terhadap KPU.

Berdasarkan hasil evaluasi Pemilu tahun 2004 dan penyelenggaraan Pilkada tahun 2005 yang berpedoman pada UU No. 32 Tahun 2004 serta memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004, Pemerintah dan DPR melakukan penataan terhadap kelembagaan KPU melalui UU No. 22 Tahun 2007. Undang-undang ini menegaskan kelembagaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis baik dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, menyempurnakan tata cara seleksi, pembagian tugas, wewenang KPU, serta sifat kelembagaan Bawaslu semula ad hoc diubah menjadi lembaga yang permanen di tingkat pusat. Meskipun UU No. 22 Tahun 2007 telah meluruskan kelembagaan KPU yang bersifat nasional dan mandiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, namun pembentuk undang-undang kembali melakukan perubahan wewenang KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pilkada.

Penyelenggara Pilkada menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU No. 22 Tahun 2014) adalah Panitia Pemilihan yang dibentuk dengan keputusan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota yang bertugas menyusun peraturan tata tertib pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakilota serta penyelenggaraan pemilihan. Tugas dan wewenang KPUD direduksi sebatas melakukan uji kompetensi dan integritas calon bersama akademisi dan tokoh masyarakat. Ketentuan tersebut tidak berlaku lama, karena pemerintah menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakikota, mengembalikan wewenang penyelenggaraan pemilu kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Pasang surut desain kelembagaan penyelenggara pemilu terjadi karena pergulatan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 bahwa Pilkada sebagai rezim Pemerintah Daerah, sementara pelaksanaan Pilkada menggunakan asas Pemilu yaitu langsung umum bebas, rahasia, jujur dan adil.

Penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 menjadi dasar terbitnya UU No. 15 Tahun 2011. Melalui undang-undang ini, disempurnakan tata cara seleksi KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota juga pengisian jabatan struktural di lingkungan sekretariat. Guna menjaga kemandirian kehormatan dan kehormatan penyelenggara Pemilu, maka dibentuk Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang memiliki kewenangan melakukan pemeriksaan dan pemutus tentang adanya pelanggaran kode etik penyelnggaraan pemilu guna menjaga efektifitas penyelenggaraan pemilu.

Penyempurnaan penyelenggaraan pemilu melalui berbagai upaya baik dari sisi regulasi maupun dari sisi struktur penyelenggara pemilu , hal tersebut terlihat dengan upaya penataan kelembagaan KPU melalui penyempurnaan tata cara pengisian jabatan struktural sekretariat KPU, namun dalam keanggotaan KPU periode 2012-2017, namun hal tersebut tetap saja memunculkan permasalahan , dimana hal tersebut disebakan oleh adanya penundaan pengumuman hasil verifikasi administrasi partai politik calon peserta Pemilu 2014 oleh sekertariat terhadap komisioner, ditambah Minimnya dukungan teknis adminisratif kesekretariatan terhadap kebijakan KPU membawa dampak lebih luas terhadap integritas dan kredibilitas kelembagaan penyelenggara Pemilu.

Penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri ditentukan oleh kerangka hukum Pemilu yang mengatur kedudukan, keanggotaan, tugas dan wewenang, tata cara seleksi, pengisian jabatan sekretariat, dan penegakan pelanggaran kode etik, serta sumber pendanaan Pemilu. Sumber pendanaan penyelenggaran Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berasal dari APBN dan dapat didukung APBD. Sementara untuk penyelenggaraan Pilkada diatur pendanaan yang bersumber dari APBD dan dapat didukung APBN. Beberapa kasus penyelenggaraan Pilkada menunjukkan pelaksanaan tahapan Pilkada mengalami hambatan karena anggaran Pilkada digunakan sebagai “alat” politik oleh petahana yang berpotensi mengganggu kemandirian penyelenggara Pilkada. Ditinjau dari aspek regulasi, pengaturan sumber pendanaan dan kelembagaan penyelenggara Pemilu baik dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

1. **Sistem Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Sistem pemilu adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara untuk memilih para wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif dan eksekutif. Sistem pemilihan ini penting dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi perwakilan.

Pemilihan Umum Kepala Daerah merupakan suatu proses perjalan sebagai orang yang nantinya akan mejadi wakil dari masyarakat daerah untuk menyampaikan segala aspirasi serta keluhan-keluhan demi untuk mensejahterakn masyarakat banyak karena Indonesia adalah Negara demokrasi maka makna demokrasi sendiri ialah “Dari Rakyat Oleh Rakyat untuk Rakyat ” maksudnya segala hal demi kepentingan dan kemajuan bersam diaspirasikan atau diusulkan dari rakyat kemudian dijalankan oleh rakyatnya yang kemudian hasilnya kembali untuk rakyatnya itu sendiri, itulah makna dari demokrasi.[[6]](#footnote-6)

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinngi dalam suatu Negara dianggap berada ditangan rakyat Negara itu sendiri. Kekuasaan itu pada hakekatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Bahkan dalam sistem *participatory democratie* dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi “kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat”.

Konstitusi telah membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan berpemerintahan sehari-hari. Pada hakekatnya dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik Negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan Negara, baik dibidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yag bersifat total dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 pertamakali tahun 1999 sampai dengan yang keempat tahun 2002 yang dilakukan oleh MPR membawa implikasi terhadap perubahan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, terutama perubahan kelembagaan negara menyangkut reposisi peran MPR, berlakunya sistem bikameral, yang menciptakan checks and balances, digunakannya sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, dan pemilihan Kepala Daerah secara demokratis, terdapatnya mekanisme secara impeachment, tidak adanya lagi lembaga DPA dan kekuasaan Kehakiman tidak hanya dijalankan oleh Mahkamah Agung, tetapi juga dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.[[7]](#footnote-7)

Dalam amandemen Undang-undang Dasar 1945 , salah satu yang menagalami perubahan terkait dengan pemerintahan Daerah, didalam Bab VI Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.
2. Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota itu mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut Azas Otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah Daerah berhak menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintah Daerah berhak menetetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Sebagai implementasi Pasal 18 ayat (4) dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Efesiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah juga perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keaneka ragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Pemilihan Umum Kepala Daerah merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, diselenggarakan lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kepala Daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh Lembaga Pemerintah Daerah, yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam hal Pemilihan Kepala Daerah disebutkan bahwa: Pasal 56

1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
2. Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan secara langsung oleh rakyat, hal ini merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju politik yang lebih demokratis dan tanggung-jawab juga untuk menjamin pelaksanaan pemilihan yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Di samping itu pula pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang secara lansung oleh rakyat akan memberikan legitimasi yang kuat (*powerful legitimacy*) kepada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih dalam menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan daerah, serta mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahtraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung memiliki posisi penting, karena dari hasil tersebut akan sangat berdampak pada perkembangan suatu daerah di masa-masa selanjutnya. Terlebih dalam era otonomi daerah, di mana peran pemerintahan daerah sangat besar, kualitas pemerintahan daerah akan sangat menentukan maju mundurnya pembangunan di daerah.[[8]](#footnote-8) Juga diharapkan dapat menjamin hubungan keutuhan Wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Sebagaimana yang telah penulis uraikan diatas bahwa syarat yang berlaku dari enam syarat Negara demokrasi perwakilan di bawah *rule of law* adalah di selenggarakannya pemilihan umum yang bebas. Demikian dihasilkan oleh *International Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965. Selanjutnya dirumuskan pula defmisi tentang suatu pemerintahan demokrasi berdasarkan perwakilan yaitu: suatu bentuk pemerintahan di mana warganegara melaksanakan hak yang sarna tetapi melalui wakil-wakil yang dipilih mereka dan bertanggung jawab kepada mereka melalui proses pemilihan-pemilihan yang bebas.

Pemilihan umum yang bebas berarti, bahwa dalam suatu jangka waktu tertentu rakyat akan mendapat kesempatan untuk menyatakan hasratnya terhadap garis-garis politik yang harus diikuti oleh negara dan masyarakat, dan terhadap orang· orang yang harus melaksanakan kebijakan tersebut.

Pelaksanaan pemilu secara langsung di Indonesia dikenal jenis pilkada langsung, antara lain:

1. ***First Past the Post System***

Sistem first past the post system ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efesien. Calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pilkada dan menduduki kursi kepala daerah. Karenanya sistem ini dikenal juga dengan sistem mayoritas sederhana (simple majority). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat memenangkan pilkada walaupun hanya meraih kurang dari separoh suara jumlah pemilih sehingga legitimasinya sering dipersoalkan.

* 1. ***Prefenterial Voting System atau Aprroval Voting System***

Sistem *Prefenterial Voting System* atau *Aprroval Voting System* adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga dan seterusnya terhadap calon - calon Kepala Daerah yang ada pada saat pemilihan. Seorang calon akan otomatis memenangkan pilkada langsung dan terpilih menjadi Kepala Daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama yang terbesar. Sistem ini dikenal sebagai mengakomodasi sistem mayoritas sederhana (simple majority) namun dapat membingungkan proses penghitungan suara di setiap tempat pemungutan suara (TPS) sehingga penghitungan suara mungkin harus dilakukan secara terpusat.

1. ***Two Round System atau Run-off system***

*Sistem two round* ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran (run-off) dengan catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (lebih dari 50 persen) dari keseluruhan suara dalam pemilihan putaran pertama. Dua pasangan calon Kepala daerah dengan perolehan suara terbanyak harus melalui putaran kedua beberapa waktu setelah pemilihan putaran pertama. Lazimnya, jumlah suara minimum yang harus diperoleh para calon pada pemilihan putaran pertama agar dapat ikut dalam pemilihan putaran kedua bervariasi, dari 20 persen sampai 30 persen. Sistem ini paling populer di negara negara demokrasi presidensial.

1. ***Sistem electoral Collage***

System *Electoral Collage* adalah setiap daerah pemilihan (kecamatan, dan gabungan kecamatan untukBupati/Walikota;kabupaten/kota dan gabungan kabupaten/kota untuk gubernur) diberi alokasi atau popot suara dewan pemilih (*Electoral Collage*) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah pilkada, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara dewan pemilih terbesar akan memenangkan pilkada langsung. Umumnya, calon yang berhasil memenangkan suara di daerah daerah pemilihan dengan jumlah penduduk padat terpilih menjadi kepala daerah.

Selain sistem pemilu sebagaimana yang diuraikan diatas Lijphart membedakan lagi beberapa sistem Pemilu antara lain:

1. *System Proportional Representative*, yaitu dimana proposisi kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai politik dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut.
2. *Sistem The Singel Transferable Vote*, Pemilih diminta untuk memberikan prefensinya kepada beberapa calon yang diajukan dalam wilayahnya, begitu pemilihan selesai, maka penghitungan kuota dilakukan guna menentukan berapa jumlah suara yang dibutuhkan oleh calon untuk mendapatkan kursi.
3. *Sistem Distrik atau Plurality System*, wilayah negara dibagi menjadi beberapa distrik pemilihan biasanya atas dasar jumlah penduduk, tetapi tentu saja ada variasinya seperti mendasarkan pada daerah administrasi
4. **Badan Penyelenggraan Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Pengertian penyelenggara pemilu menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yaitu penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis

Prinsip kedaulatan negara berada di tangan rakyat yang tercantum pada konstitusi telah diakui sebagai paham demokrasi di negara Indonesia. Oleh karenaitu maka rakyat memiliki kewenangan untuk ikut serta dalam proses pemerintahan melalui perwakilannya yang mereka pilih dalam sebuah pemilihan umum (Pemilu). pelaksanaan pemilu merupakan upaya nyata untuk mewujudkan tegaknya demokrasi serta merupakan realisasi nyata dari kedaulatan rakyat. Selain itu pemilu juga menjadi sarana pergantian kekuasaan secara berkala sekaligus sarana untuk mengevaluasi keberhasilan pemerintahan yang berkuasa melalui kualitas dan kuantitas dukungan rakyat.

1. **Sanksi Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia**

Pemilihan umum serentak secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada waktu secara bersamaan. Jenis-jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif di beragam tingkat yang terentang dari tingkat nasional, regional hingga pemilihan tingkat lokal. Pilkada serentak adalah proses pemilihan gubernur, bupati, serta walikota secara langsung oleh rakyat, yang dilakukan secara bersamaan bagi semua kepala daerah yang berakhir masa jabatannya di tahun yang sama. Jadi setiap daerah tidak lagi sendiri-sendiri mengadakan pemilihan kepala daerahnya.

Pemilihan Kepala Daerah adalah bagian dari proses pendalaman dan penguatan demokrasi (*deepening and stengthening democracry*) serta upaya mewujudkan tata pemerintah yang efektif. Urgensi diterapkan sistem Pemilihan Kepala Daerah langsung dan serentak juga terkait erat dengan upaya mewujudkan tujuan penting kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu menciptakan pemerintahan daerah yang demokratis dan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pemilihan Kepala Daerah langsung dan serentak merupakan salah satu terwujudnya Kedaulatan Rakyat dalam sistim pemerintahan, serta terwujudnya stabilitas politik dan tujuan pembangunan nasional diyakini dapat terealisi secara menyeluruh, mengingat sistem demokrasi merupakan perintah langsung UUD 1945.[[9]](#footnote-9) Tahun 2015 adalah tahun bersejarah karena sejak tahun tersebut pemilihan kepala daerah (PILKADA) langsung dan serentak pertama pada Desember 2015. Alasan penting mengapa pilkada serentak harus dilaksanakan yakni, untuk memperkuat efektifitas sistem pemerintahan presidensil (*efektive government*), efisiensi pembiayaan penyelenggaraan pilkada (*efficient goverment*), dan penataan siklus penyelenggaraan pemilu secara nasional (*election cycle management*).

**BAB IV**

**PERBANDINGAN PENYELENGGARAAN**

**PEMILIHAN UMUM DI BEBERAPA NEGARA**

1. **Pemilihan Umum Di Filipina**
2. **Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Umum Di Filipina**

Negara Filipina dalam hal pemilihan umum terus mengembangkan dan berinovasi dalam pelaksanaan pemilu untuk memilih anggota Kongres, Senat, Presiden dan Wakil Presiden, dan Elit Politik Level Provinsi maupun Kota. Teknologi berbasis komputer menjadi cara bagi Filipina untuk mengikuti perkembangan teknologi di dunia. Pelaksanaan pemilihan umum di Filipina diikuti oleh multi partai sebagai wadah bagi golongan-golongan yang tergabung dalam satu ideologi atau kelompok yang terorganisir.

Lembaga penyelenggara pemilihan umum di Filipina diselenggarakan oleh *Komisyon sa Halalan atau Comission on Elections (Comelec)*. Lembaga tersebut bertugas untuk menegakkan aturan dan menyelenggarakan pemilihan umum di Filipina. Komisi Pemilihan Umum Filipina *Comelec* didirikan pertama kali pada tahun 1940 yang didasari oleh amandemen tahun 1935 Konstitusi Filipina. Sebelum dibentuk *Comelec*, pengawasan atas pelaksanaan pemilihan umum dilaksanakan oleh bidang hukum *The Executive Bureau* di bawah Departemen Dalam Negeri Republik Filipina. Pada pemilihan umum pertama, yaitu memilih presiden, anggota legislatif dan elit politik level provinsi maupun kota. Pemilihan umum yang berlangsung melibatkan anggota Majelis Nasional yang dinilai semata-mata oleh Komisi Pemilihan Umum Filipina terdiri dari tiga hakim dari Mahkamah Agung dan enam anggota Majelis Nasional.

Pada pembentukan pertama, *Comelec* dipimpin oleh seorang ketua dan dua orang anggota. Masa awal kepemimpinan *Comelec* mengalami permasalahan di lembaga tersebut, sebab *Comelec* belum berhasil dalam penyelenggaraan tugasnya sebagai lembaga pemilihan umum di tahun 1940. Sehingga, satu tahun kemudian posisi ketua dan anggota Comelec dirubah dengan merujuk pada perubahan konstitusi *Commonwealth* atau persemakmuran dari Amerika UU nomor 657 yang mengatur tentang reorganisasi komisi pemilihan umum Filipina. Di tahun 1962, struktur dari *Comelec* kembali dirubah dengan menambah satu anggota untuk memimpin lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Struktur kekuasaan *Comelec* rentan terhadap pengaruh jalannya pemilihan umum. Sementara hal tersebut terjadi pada masa kepemimpinan dari presiden Marcos tahun 1965. Sebab penyalahgunaan wewenang presiden Marcos untuk menekan keindependenan dari lembaga pemilu menjadi masalah internal yang berdampak pada ketidak percayaan masyarakat Filipina terhadap *Comelec*. Sehingga, membuat hasil pemilihan umum yang terus mengeluarkan hasil pemenangan untuk Ferdinand Marcos. Oleh karena itu, Marcos berkuasa sebagai presiden terlama di Filipina selama 21 tahun.

Lebih lanjut, posisi dari *Comelec* kembali stabil pasca revolusi EDSA yang menumbangkan presiden Ferdinand Marcos[[10]](#footnote-10). Sementara itu, di bawah pemerintahan Corizon Aquino, *Comelec* kembali menjalankan asas jujur dan adil. Untuk badan pengawas pemilu Filipina tidak diatur dalam peraturan pemilihan umum, namun *Comelec* diberikan hak otoritas untuk menyelesaikan sengketa pemilihan umum. Sengketa pemilu sejak 1987 secara penuh ditangani oleh *Comelec* melalui bidang hukum yang mengatur dan menyelesaikan hasil pemilihan umum ketika terjadi permasalahan di hasil perhitungan. Demikian pula dengan masa jabatan, yang mana struktur dari anggota Comelec juga turut diganti.

1. **Mekanisme Pemilihan Umum Filipina**

Model pada pemungutan suara, yang dilaksanakan pada pemilu tahun 2004 dan 2007 berbeda dengan pelaksanaan pemilu yang diselenggarakan oleh *Comelec* pada tahun 2010. Tahun 2004 dan 2007, masyarakat Filipina masih menggunakan sistem manual, di mana untuk menentukan pilihan rakyat dengan cara menuliskan calon yang dipilih saat pemilu berlangsung. Sementara itu, dalam perhitungan surat suara juga masih menggunakan cara manual dalam menentukan pemenang pemilu di Filipina.

Meskipun pada pemilu sebelumnya masih menggunakan cara manual yang rawan terhadap kecurangan, pada tahun 2010 pemerintah Filipina berupaya dengan mengubah cara pemilu dengan menggunakan sistem elektronik atau *e-voting*. Perubahan tersebut merupakan hal baru bagi pemilihan umum di Filipina yang menggunakan scan dalam perhitungan surat suara. Sementara itu, keberhasilan pemilihan umum digital 2010, dilaksanakan menjadi pemilu digital pertama di Asia Tenggara dan cara tersebut kembali dilaksanakan pada pemilihan umum tahun 2013 dan 2016.

Sistem *e-voting* telah mengubah menjadi demokrasi digital baru, dengan sistem baru yang mirip dengan ujian sekolah. Penggunaan hak pilih masyarakat Filipina dengan cara mengisi salah satu dari sejumlah kolom nama kandidat presiden, wakil presiden, dan anggota parlemen (Senat dan DPR), yang telah tercetak di sebuah kertas khusus. Setelah mengisi surat suara, kertas itu kemudian akan dipindai (scan) dengan suatu perangkat komputer, yang langsung mendata pilihan masyarakat Filipina ke dalam bank data yang wadahi oleh *Comelec*.[[11]](#footnote-11)

Lebih lanjut, penentuan pemenang pada hasil pemilihan umum Filipina adalah dengan *“the first past the post”*. Hal tersebut mengacu aturan pemilihan umum pada *Article VI Philippines*. Syarat pemenang bahwa bagi peserta pemilihan umum dengan suara banyak, maka peserta pemilihan umum tersebut dinyatakan sebagai pemenang pemilihan umum. Meskipun suara yang diperoleh saat pemilihan umum kurang dari 50% dari suara yang telah ditetapkan oleh *Comelec*. Aturan pemilihan umum tersebut sebelum dilaksanakan, *Comelec* sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum akan melakukan sosialisasi terkait pemilu. Sosialisasi tersebut ditujukan untuk calon kandidat dan juga partai politik pengusung. Sehingga ketika pemilihan umum langsung dijalankan, diharapkan tidak ada lagi permasalahan aturan yang diperdebatkan.

Kemudian pada pelaksanaan pemilu di Filipina, pemerintah mengadopsi sistem proporsional terbuka. Melalui Mahkamah Agung, sistem proporsional digunakan untuk memperluas basis demokrasi parlementer, di mana calon yang terpilih adalah calon yang benar-benar dekat dengan rakyat serta mampu untuk menampung bentuk aspirasi yang disampaikan.

1. **Partai Politik Filipina**

Sistem partai politik yang diterapkan di Filipina mirip dengan Indonesia yang menggunakan multipartai hingga berjumlah puluhan. Kondisi ini telah berlangsung sejak awal pemilihan umum yang dilaksanakan tahun 1938 oleh *Comelec*. Partai-partai yang berkembang banyak serta memiliki kepentingan, secara terorganisir dibentuk untuk mendapatkan kekuasaan dan menampung aspirasi masyarakat untuk diwakili. Secara umum multi partai dianggap sebagai cara yang efektif untuk mewakili keinginan rakyat yang memiliki keberagaman suku dan agama di Filipina. Sehingga sistem multi partai tepat jika digunakan di Filipina.

1. **Pemilihan Kepala Daerah Di Belanda**

Negara Belanda merupakan negara Kerajaan Belanda (*Kingdom of the Netherlands* / *Het Koninkrijk der Nederlanden*) yang berbentuk Monarki Konstitusional. Sedangkan Sistem Pemerintahan Kerajaan Belanda memakai sistem parlementer. Dalam ketatanegaraan Belanda, secara resmi Raja/Ratu merupakan pengikat antara tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Ratu atau Raja menunjuk seorang wakil untuk menjalankan kekuasaan legislatif, yaitu sebagai anggota *Tweede Kamer* (Majelis Rendah). Mereka mempunyai hak inisiatif mengajukan rancangan undang-undang. Suatu RUU, setelah mendapat persetujuan *Tweede Kamer*, harus diajukan kepada *Eerste Kamer* (Majelis Tinggi) untuk mendapatkan persetujuan. Oleh karena tidak memiliki hak amandemen terhadap suatu RUU, *Eerste Kamer* hanya dapat menyetujui atau menolaknya. RUU dapat pula diajukan oleh Menteri. RUU yang telah disetujui mulai berlaku diundangkan dalam lembaran negara *(staatsblad)*. Sementara Kekuasaan Yudikatif mempunyai kedudukan yang bebas dari dua kekuasaan lainnya. Raja/Ratu hanya memiliki wewenang untuk mengangkat anggota-anggota yudikatif. Di Belanda terdapat empat tingkat badan pengadilan, yaitu *Canton*, *Rechtbank*, *Gerechtschof* dan *Hoge Raad*. Anggota-anggota *Hoge Raad* diangkat oleh Raja/Ratu dari calon-calon yang diajukan oleh *Tweede Kamer*.

Kekuasaan eksekutif menurut UUD Belanda, kekuasaan eksekutif ada di tangan Raja/Ratu. Karena Raja/Ratu tidak dapat diganggu gugat (*onschendbaar*), maka kekuasaan Pemerintah diletakkan di tangan kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri dan menteri-menterinya yang bertanggung jawab pada parlemen. Para Menteri mengundurkan diri sehari sebelum pemilu yang diadakan setiap empat tahun sekali. Raja/Ratu hanya bertindak atas nasehat *Raad van Staten (Council of State)*, juga dapat meminta nasehat dari ketua parlemen, ketua ketua fraksi dalam parlemen, ketua ketua partai, dan kalangan non politik. Perdana Menteri diangkat oleh Raja/Ratu dan para Menteri diangkat oleh Raja/Ratu atas rekomendasi Perdana Menteri.

Pemerintah Provinsi terdiri dari 3 organ, yaitu :

1. *Provinciale Staten* (Dewan Perwakilan Provinsi);
2. *Gedeputeerde Staten* (Badan Pengurus Harian Provinsi); dan
3. *Commissaris der Koning/Koningin* (Gubernur).

**BAB V**

**KEBIJAKAN FORMULATIF SANKSI PIDANA**

**YANG BERLANDASKAN FILOSOFI PEMIDANAAN INTEGRATIF DALAM MENANGGULANGI TINDAK PIDANA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI INDONESIA**

1. **Kebijakan Formulatif Sanksi Pidana Dalam Peraturan Perundang-undangan Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia.**
2. **Pengaturan Hukum Pidana secara Khusus dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah.**

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan suatu keharusan yang diselenggarakan oleh setiap daerah. Pemilihan ini tidak lain dan tidak bukan, bertujuan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat didaerah yang menyelenggarakan. Alasan utama ditetapkannya pemilihan langsung terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh rakyat di daerah adalah agar mereka yang terpilih benar-benar telah melalui proses seleksi dari bawah karena prsetasi moral, intelektual, dan pengabdiannya pada masyarakat selama ini. Tetapi, rupanya gagasan ini sulit terwujud mengingat umumnya masyarakat tidak memiliki informasi yang cukup tentang kepala daerah maupun wakil kepala daerah yang mencalonkan diri, apakah mereka merupakan tokoh – tokoh bermoral dan memiliki kompetensi atau tidak. Rakyat di dalam melaksanakan haknya sebagai pemilih, dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nuraninya masing-masing. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain, serta pihak yang terkait sebagai penyelenggara harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilih mendapatkan perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan oleh pihak manapun.

Perkembangan politik dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai akibat tuntutan dan kebebasan dalam berdemokrasi, rumusan tindak pidana yang berhubungan dengan tindak pidana pemilu di dalam KUHP dirasakan sudah tidak dapat menjawab kebutuhan dalam masyarakat. Dari berbagai pengalaman penyelenggaraan pemilu yang telah dilakukan di Indonesia, dan dengan bertumpu pada perkembangan paradigma kehidupan berdemokrasi yang terjadi selama ini, ternyata tata cara dan mekanisme pemilu juga ikut mempengaruhi perubahan tingkah laku baik peserta, pelaksana, penyelenggaran pemilu maupun beberapa lembaga pemerintah dan peradilan yang menjadi objek rumusan tindak pidana pemilu sebagaimana dirumuskan di dalam Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum maupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang telah mengalami beberapa kali perubahan.

Penjatuhan pidana terhadap terdakwa pada dasarnya merupakan bentuk pertanggungjawaban pidana bagi para terdakwa, sebagai upaya untuk menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum pada era modernisasi dan globalisasi saat ini dapat terlaksana, apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara moralitas sipil yang didasarkan oleh nilai-nilai aktual di dalam masyarakat beradab. Baik Perundang-undangan maupun putusan hakim masing-masing adalah sumber hukum dalam membentuk norma atau kaidah hukum.

Pembaharuan hukum tentu harus berasal dari sumbernya (sumber hukum), karena tidak mungkin ada perubahan tata pembaharuan hukum apabila sumbernya sendiri tidak pernah berubah atau diperbaharui oleh sumber hukum lainnya.

Penyelenggaraan demokrasi yang terjadi di Indonesia sendiri sangatlah mengalami perkembangan yang pesat terutama sejak pasca reformasi tentu masih membutuhkan perbaikan dari berbagai aspek. Dalam rangka penyelenggaraan pemilihan umum, maka senantiasa diperlukan perbaikan peraturan perundang-undangan sebagai refleksi dan evaluasi. Berdasarkan kondisi tersebut, dan untuk menjamin partisipasi warga secara demokrasi, maka diperlukan perangkat hukum yang memiliki kekhususan, untuk mendukung pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah tersebut. Untuk itu, pembuat undang-undang akan menilai, memilah, kebijakan yang akan diputuskan. Selain khusus mengatur pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang sekaligus ketentuan hukum ini juga mengatur penanggulangan pelbagai masalah penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan memuat ketentuan pidanaberupa sanksi bagi yang melanggar.

Peristilahan kekhususan, yang melekat pada perundang- undangan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka dipwelukan pemahaman terhadap kualifikasi Hukum Pidana Khusus terhadap undang-undang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, berdasarkan asas *lex specialis derogat les generalis* dan *Lex Posteriore Derogat Lex Priore*. Dalam Peraturan perundang-undangan pidana menurut sifatnya dibagi menjadi; hukum pidana umum dan hukum pidana khusus. Dikemukakan S.R. Sianturi :

“Hukum pidana umum” *(ius commune)*; ketentuan hukum pidana yang berlaku secara umum bagi setiap orang. Ditinjau dari sudut pengkodifikasian, maka KUHP disebut juga sebagai hukum pidana umum, diperbandingkan dengan perundang-undangan hukum pidana lainnya yang tersebar. “Hukum pidana khusus” *(ius singular, ius special)*; adalah karena pengaturannya yang secara khusus, yang adakalanya bertitik berat kepada kekhususan suatu golongan tertentu seperti pemberantasan tindak pidana ekonomi, korupsi dan lain sebagainya. Prinsip pemberlakuan ialah; hukum pidana khusus diutamakan dari pada hukum pidana umum, sesuai adegium *Lex specialis de rogat lex generalis* dalam KUHP Pasal 63 ayat (2)”.

Letak kekhususannya dari hukum pidana khusus itu dalam perundangan-undangan Pidana termuat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), menurut Sudarto, ada tiga kelompok yang bisa dikualifikasikan sebagai Undang-Undang Pidana Khusus, ialah: Pertama, Undang-undang yang tidak dikodifikasikan, seperti UU lalu lintas, UU Tindak Pidana Imigrasi, UU Tindak Pidana Korupsi; Kedua, Peraturan-peraturan hukum administratif yang didalamnya memuat sanksi pidana, seperti UU Perburuhan, UU Pokok Agraria, UU Lingkungan Hidup; Ketiga, Undang-undang yang memuat hukum pidana khusus (*ius singulare, ius speciale*), yang memuat delik-delik untuk kelompok orang tertentu atau berhubungan dengan perbuatan tertentu, seperti Kitab Undang-Undang Hukup Pidana Tentara (KUHPT), UU tentang pajak penjualan, UU tindak pidana ekonomi.

Lebih jauh, Sudarto menegaskan bahwa “Dalam hukum pidana khusus itu, terdapat ketentuan-ketentuan yang menyimpang dari hukum pidana umum, yang menyangkut sekelompok orang atau perbuatan-perbuatan tertentu. Kekhususan dari hukum pidana militer tidak dapat disangkal dan tampak jelas. Asas-asas pokok yang terdapat dalam hukum pidana umum, harus diperhatikan dan penyimpangan itu ada, apabila diperlukan untuk kepentingan militer atau dalam keadaan khusus di mana angkatan bersenjata (militer) itu berada”.[[12]](#footnote-12)

Tidak mudah untuk menetapkan apa sebenarnya yang dimaksudkan dengan undang-undang pidana khusus. Sebagai pengertian yang dapat dirumuskan, diartikan dengan undang-undang pidana khusus: adalah undang-undang pidana selain KUHP, yang merupakan induk peraturan hukum pidana. Kedudukan sentral dari KUHP ini, terutama karena di dalamnya dimuat ketentuan-ketentuan umum dari hukum pidana dalam Buku I, yang berlaku juga terhadap tindak-tindak pidana yang terdapat di luar KUHP, kecuali apabila *undang-undang menentukan lain* yang disebut dalam ketentuan Pasal 103 KUHP.

Menurut Andi Hamzah menggunakan istilah perundang-undangan khusus, artinya:

“Semua perundang-undangan di luar KUHP beserta perundang-undangan pelengkapnya, baik perundang-undangan pidana maupun yang bukan pidana tetapi ‘bersanksi pidana’. Perundang-undangan pidana umum ialah KUHP, beserta semua perundang-undangan yang mengubah dan menambah KUHP itu. Sedangkan perundang-undangan ‘Pidana Khusus’; ialah semua perundang-undangan di luar KUHP, beserta perundang-undangan lengkapnya, baik perundang-undangan pidana maupun yang bukan pidana tetapi bersanksi pidana. Sesuai Pasal 284 KUHAP, yang menyebut perundang-undangan pidana khusus yang mempunyai acara tersendiri, dan ketentuan yang menyimpang dari asas-asas hukum pidana”.[[13]](#footnote-13)

1. **Formulatif Sanksi Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah.**

Tindak pidana dalam pemilu merupakan ancaman yang dapat membahayakan proses demokrasi untuk kedaulatan rakyat. Terdapat berbagai macam alasan yang membuat orang untuk melakukan pelanggaran pemilu, salah satunya bisa terjadi akibat adanya ambisi yang berlebihan kepada kekuasaan yang ingin dimiliki. Pada dasarnya kekuasaan yang tempuh dengan cara yang tidak benar, akan berakibat amanah rakyat yang tidak berjalan sesuai dengan harapan, dalam hal ini masyarakat, negara dan bangsa akan sangat dirugikan. Adapun bentuk-bentuk pelanggaran yang terjadi bervariasi seperti merintangi orang yang menjalankan haknya dalam memilih, melakukan penyuapan atau money politics, melakukan tipu muslihat, mengaku sebagai orang lain dalam ikut pemilihan, menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan, merusak atau melakukan tindakan kekerasan dan ancaman, serta perbuatan pelanggaran lain yang bertentangan dengan hukum pidana. Proses terjadinya pelanggaran tindak pidana yang terjadi pada pemilu dapat dibagi menjadi tiga tahapan, yaitu:

1) Tindak pidana sebelum pemungutan suara. Tindak pidana yang bisa terjadi dalam proses sebelum pemungutan suara adalah pada saat pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih, pendaftaran peserta pemilu, penetapan peserta pemilu, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan.

2) Tindak pidana saat pemungutan suara. Pada proses ini tindak pidana yang bisa terjadi adalah pada saat tahapan pemungutan suara, dan penghitungan suara.

3) Tindak pidana setelah pemungutan suara. Tindak pidana pada proses setelah pemungutan suara adalah yang berkaitan dengan penetapan hasil pemilu dan pengucapan sumpah/janji wakil rakyat yang terpilih. Tahapan tersebut dapat digunakan untuk mengidentifikasi tindak pidana yang terjadi pada pemilu dengan cara mengetahui dan memahami tahapan-tahapan pemilu. Tahapan pemilu ini dibuat oleh penyelenggara pemilu, yakni KPU dengan menyusun peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu. KPU juga bertugas mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan pemilu. Kemudian KPU melapor kepada DPR dan Presiden mengenai pelaksanaan tugas penyelenggaraan seluruh tahapan pemilu dan tugas lainnya.

Berdasarkan tahapan dalam penyelenggaraan pemilihan umum terdapat jenis-jenis tindak pidana antara lain:

a. Tahapan pemutahiran data dan penyusunan daftar pemilih

1) Sengaja menyebabkan orang kehilangan hak pilih;

2) Pemalsuan identitas diri sendiri/orang lain dalam daftar pemilih;

3) Menghalangi orang mendaftar sebagai pemilih;

4) Panitia Pemilihan Suara /PPLN tidak memperbaiki daftar pemilih;

5) Merugikan WNI dalam proses rekapitulasi daftar pemilih tetap;

b. Pendaftaran peserta Pemilu/ Penetapan Peserta Pemilu/ Penetapan jumlah Kursi/ pencalonan DPR, DPD, DPRD;

1) Perbuatan curang memperoleh dukungan pencalonan DPD;

2) Membuat dan menggunakan dokumen palsu untuk menjadi calon angota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota;

3) Penyelenggara Pemilu yang tidak menindak lanjuti temuan Bawaslu dalam verifikasi partai politik;

4) Penyelenggara Pemilu yang tidak menindak lanjuti temuan Bawaslu dalam verifikasi partai politik dan verifikasi adninistratif calon DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota;

c. Tahapan Masa Kampanye;

1) Kampanye diluar jadwal waktu ang dtentukan;

2) Melanggar larangan isi kampanye (mempersoalkan dasar negara/UUD 45, disintegrasi, menghasut agama, ketertiban umum, kekerasan, merusak dan menggunakan fasilitas pemerintah);

3) Larangan kampanye bagi pejabat negara Hakim, BPK dan BI, PNS/TNI Polri;

4) Menyuap untuk memilih peserta tertentu atau tidak memilih (golput);

5) Menerima suap;

6) Menerima sumbangan kampanye dari pihak asing, tiidak jelas identitas, pemerintah;

7) Mengacaukan kampanye;

8) Lalai atau sengaja menyebabkan terganggunya tahapan pemilu;

9) Keterangan tidak benar laporan Dana Kampanye;

d. Tahapan masa Tenang;

1) Orang / lembaga survei dilarang mengumumkan hasil suevey pada masa tenang;

e. Tahap pemungutan dan Penghitungan Suara;

1) KPU sengaja mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditentukan (Pasal l 145);

2) Perusahaan pencetak suara mencetak melebihi jumlah yang ditetapkan dalam Pasal 146 ayat (1);

3) Perusahaan pencetak tidak menjaga kerahasiaan, keamanan dan keutuhan surat suara;

4) Menjanjikan atau menyuap/memberi uang agar tidak memilih atau memilih peserta pemilu tertentu;

5) Dengan kekerasan menghalangi orang menggunakan hak pilihnya;

6) Sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara pemilih tak bernilai;

7) Mengaku orang lain pada saat pemungutan suara;

8) Memberikan suara lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS;

9) Sengaja mengagalkan pemungutan suara;

10) Majikan/atasan yang tidak memberikan kesempatan pekerja memberikan suaranya;

11) Merusak hasil pemungutan suara;

12) KPPS tidak memberikan surat suara pengganti surat suara yang rusak;

13) Memberitahu pilihan pemilih kepada orang lain;

14) KPU tidak menetapkan pilihan suara ulang;

15) KPPS tidak melaksanakan ketetapan KPU untuk melakukan pungutan suara ulang;

f. Penetapan Hasil pemilu

1) Lalai menyebabkan rusak/hilangnya hasil pemungutan suara;

2) Mengubah Berita Acara hasil pemungutan suara;

3) KPU karena kelalaiannya menyebabkan hilangnya/berubahnya berita acara hasil rekapitulasi;

4) Sengaja merusak/mengganggu/ mendistorsi sistim informasi perhitungan suara;

5) KPPS sengaja tidak membuat/menandatang ani berita acara perolehan suarapeserta pemilu;

6) KPPS sengaja tidak memberikan salinan berita acara pemungutan suara, sertifikat hasil penghitungan suara ;

7) KPPS/KPPSLN tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara;

8) Pengawas Pemilu lapangan yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel;

9) PPS yang tidak mengumumkan hasil perhitungan suara;

10) KPU tidak menetapkan perolehan hasil Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD;

11) Orang/lembaga survey perhitungan cepat (quickcount) yang mengumumkan hasil perhitungan cepat pada hari/tanggal pemungutan suara;

12) Orang/lembaga survey perhitungan cepat (quickcount) yang tidak mengumumkan bahwa hasil perhitungannya bukan merupakan hasil pemilu resmi;

13) Bawaslu /Panwaslu yang tidak menindak lanjuti temuan/laporan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu (KPU) dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

1. **Konsep Sanksi Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia Yang Mencerminkan Filsafat Pemidanaan Yang Integratif.**

Strategi untuk mencegah tindak pidana pemilu secara serentak adalah upaya yang harus di cermati untuk semua elemen penyelenggara pemilu dan berbagai macam pihak dengan hukum pidana. Dibutuhkan formulasi yang tepat sebagai bagian dari langkah antisipasi terhadap tindak pidana pemilu. Jaminan atas langkah antisipasi tersebut dapat dipahami sebagai salah satu bagian dari kebijakan terhadap penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) yang pada hakekatnya adalah bagian yang tidak terpisahkan dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Dalam kebijakan hukum pidana (*penal policy*), menurut Barda Nawawi Arief fungsionalisasi dilakukan melalaui beberapa tahap, yaitu:

1) Tahap formulasi (kebijakan legislatif);

2) Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif);

3) Tahap eksekusi (kebijakan administrastif).

Cara melaksanakan strategi ini harus ada dalam posisi yang penting dan strategis, karena menjadi dasar untuk mencetuskan sesuatu dalam bentuk perundang-undangan. Selain itu, juga dapat mempengaruhi kelancaran proses dalam mekanisme penanggulangan tindak pidana baik pada tahap aplikasi maupun tahap eksekusi. Dalam hal ini kebijakan formulasi dalam pertanggungjawaban tindak pidana pemilu harus dirumuskan secara koheren dan integratif. Dasar pertanggunjawaban pidana adalah kesalahan, yang kemudian dalam arti sempit dapat berbentuk sengaja (*opzet*) atau lalai (*culpa*).[[14]](#footnote-14) Dalam penyelenggaraan pemilu, antisipasi terhadap adanya tindak pemilu dengan penangulangan terhadap kesalahan baik itu yang dilakukan secara sengaja maupun tidak sengaja (lalai) merupakan landasan dalam merumuskan kebijakan tindak pidana pemilu. Rumusan yang dibuat secara integratif dengan meminimalisir kesalahan dalam penyelenggaraan pemilu. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum, Pasal 3 menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemilu harus memenuhi prinsip, yaitu: a. Mandiri; b. Jujur; c. Adil; d. Berkepastian hukum; e. Tertib; f. Terbuka; g. Proporsional; h. Profesional; i. Akuntabel; j. Efektif; dan k. Efisien. Untuk dapat mengoptimalkan prinsip-prinsip terasebut yang terdapat dalam penyelenggaraan pemilu, maka dibutuhkan formula sanksi tindak pidana pemilu yang memenuhi unsur demokratis, efektif dan efisien, serta transparan. Adapun beberapa tinjauan formula sanksi dalam penanganan tindak pidana pemilu adalah berikut ini:

**Demokratis**

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia (NRI) 1945 yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Dalam hal ini, pemerintahan harus berdasarkan kemauan rakyat dan pada akhirnya semua tindakan dari pemerintah harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Adapun ciri-ciri demokrasi modern dibagi menjadi 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.[[15]](#footnote-15) Jika mencermati tiga golongan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut termasuk dalam golongan (c), bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang. Hal tersebut membawa konsekuensi logis terhadap pelaksanaan kedaulatan rakyat. Salah satu konsekuensinya adalah dengan penyelenggaran pemilu secara lansung dalam memilih pemimpin maupun wakil rakyat di parlemen oleh rakyat.

Dinamika penyelenggaraan pemilu secara langsung ditemukan fenomena pelanggaran-pelanggaran yang kemudian disebut dengan tindak pidana. 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. Beberapa kasus lain dalam pemilu seperti penggunaan money politic yang sering terjadi, hal ini jelas mencederai makna demokrasi itu sendiri.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, hal tersebut diatur dalam Bab II Ketentuan Pidana Pemilu Pasal 515 yang menyebutkan bahwa “Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).”

Sangat jelas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tersebut, penyuapan dengan pemberian materi atau uang kepada pemilih agar tidak mengggunakan hak pilih atau memilih peserta pemilu tertentu merupakan tindak pidana. Peraturan ini secara maksimal belum diketahui masyarakat akan adanya pidana-pidana dalam penyuapan. Untuk itu, selain diperlukan pengawasan yang maksimal atas terjadinya politik uang, juga dibutuhkan kesadaran bagi masyarakat untuk tidak menggunakan atau menerima politik uang dalam mewujudkan proses demokrasi, yang salah satunya adalah jujur. Formula sanksi atas tindak pidana pemilu kepala daerah yang merusak demokrasi yang dilakukan dengan cara-cara seperti penyuapan harus menjadi perhatian bagi penyelenggara maupun aparat penegak hukum. Adapun motifnya yang selalu berkembang dalam pidana penyuapan seperti dengan tidak menggunakan uang, tentunya aparat penegak hukum maupun penyelenggara harus memperberat hukuman, dan tentunya yang lebih penting adalah sosialisasi maupun publikasi secara maksimal kepada para pelaku penyuapan pada penyelenggaraan pemilu agar memeiliki efek jera dan berdampak luas kepada masyarakat. Hal ini akan mendorong pemilu kedepan dapat meminimalisir atau bahkan menghilangkan praktik-praktik penyuapan.

**Efektif dan Efisien**

Penanganan tindak pidana dalam sistem peradilan pidana pemilu jauh lebih rumit jika dibandingkan dengan penanganan tindak pidana yang dilakukan oleh polisi, jaksa dan pengadilan. Menurut Khairul Fahmi,[[16]](#footnote-16) dalam pengaturan dan pelaksanaannya, kemanfaatan hukum pidana dalam penyelenggaraan pemilu belum terasa efektif, karena hampir semua subsistem hukum yang menopang bekerja sistem hukum pemilu, yang terdiri dari aturan hukum pidana pemilu, aparat yang terlibat dalam penegakan hukum pemilu dan budaya pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaaan pemilu. Diperlukan tata kelola dan formula yang tepat agar tindak pidana pemilu bisa di tangani secara efektif dan efisien. Seperti diketahui bahwa dalam undang-undang penanganan tindak pidana pemilu juga melibatkan pengawas pemilu. Pengawas pemilu dalam hal ini adalah Badan Pengawas Pemilu atau Bawaslu. Adapun tugas Bawaslu adalah:

1. menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
2. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu;
3. mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu;
4. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu;
5. mencegah terjadinya praktik politik uang;
6. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
7. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan;
8. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
9. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
10. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
11. mengevaluasi pengawasan Pemilu;
12. mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
13. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas yang amanatkan kepada Bawaslu secara teknis dilapangan ketika berhadapan dengan tindak pidana pemilu banyak menemui kendala. Di mana waktu pemilu yang sangat singkat, dengan adanya pemisahan keterlibatan yang terpisah antara polisi dan jaksa dari proses pengawasan pemilu yang dilakukan oleh pengawas pemilu.

Tentunya kebijakan formulatif teraebut, dalam hal tindak pidana pemilu seharusnya di desain agar antara pengawas pemilu, polisi dan jaksa berada dalam satu kesatuan. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menegakkan hukum pidana pemilu. Hal tersebut yang mendorong bagaimana mencari formula yang efektif dan efisien dalam menegakkan hukum pidana pemilu. Efektif karena penegak hukum bisa bergerak cepat, dan efisien yang dimaksud adalah bagaimana memotong rangkaian panjang birokrasi penanganan perkara tindak pidana pemilu. Dengan cara itu maka penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana pemilu akan berada dalam satu komando, yang tentunya dapat memproses tindak pidana pemilu secara efektif dan efisien.

**Transparan**

Salah satu kendala yang dihadapi dalam permasalahan tindak pidana pemilu adalah tranparansi atau keterbukaan. Sebenarnya permasalahan penegakan hukum pidana pemilu ini bisa dilihat dari komponen dalam sistem hukum yang secara langsung berpengaruh terhadap penegakan hukum.

**DAFTAR PUSTAKA**

* 1. **Buku**

Ancel, Marc, 1965, A, M*odern Approach to Criminal Problem*, Routledge & Kegan Paul, London.hlm. 4-5

Agustin, Risa., *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Serba Jaya, 2006

Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2004

Ardiansyah, Irfan., *Disparitas Pemidanaan Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi (Penyebab dan Penanggulangannya)*, Hawa, dan Ahwa, 2017

Arief, Barda Nawawi., *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Adiitya Bakti, Bandung, 2001

Arief, Barda Nawawi, 1996 *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Dipomnegoro, Semarang

Asmarawati, Tina., *Pidana dan Pemidanaan Dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Deepublish, 2015

Barda Nawawi Arief, 2008, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana : Perkembangan Penyususnan Konsep KUHP Baru*, Jakarta Kenvcana Prenada Media Group

Erdianti, Ratri Novita., *Kedudukan Korporasi Sebagai Pelaku Tindak Pidana di Indonesia*, Malang, Penerbit UMM Press, 2019

Gafar, Affan., *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, cet ke II, Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2000

Hamzah, Andi., *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Perkembangannya*, Jakarta, PT. Sofmedia, 2012

Ibrahim, Johnny., *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi Revisi, Malang, Bayumedia Publishing, 2007

Mahfud MD, Moh., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2011

Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori dan Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992

Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Cetakan Ke-4, PT. Alumni, Bandung, 2014

Mulyadi, Dedi., *Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia dalam Perspektif Indonesia*, Jakarta, Gramata Publishing, 2012

M. Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana Ide dasar Double Track System & Implementasinya*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2003.

M. Solehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana*, PT Raja Grafindo Persada, 2003.

Packer, Herbert L., *The Limits of the Criminals Sanctions*, Stanford University Press, California, 1968.

Pantja Astawa, I Gde., *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, Alumni, Jakarta, 2012.

Panggabean, Mompang L., *Pokok-Pokok Hukum Penitensier di Indonesia*, Jakarta, Penerbit UKI Press, 2005.

*Peter, K. & Parren, S., The Dutch Political System in a Nutshell,* Netherlands Institute for Multiparty Democracy, Amsterdam, 2008.

Prihatmoko, Joko J., *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, system dan problematika Penerapan di Indonesia,* Pustaka bersama LP3M Universitas Wahid Hasyim, 2005.

Robert K. Carr, et.al., *American Democracy in Theory and Practice*, Holt, Rinehart and winston, New York, 1960.

Robert Michels, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1984.

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta; Pustaka Sinar Harapan, 2001.

Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara Sebuah Pengantar, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia, Perkembangan Kondisi dan Tantangan*, Jakarta; Pustaka Sinar Harapan, 2002.

Sarundajang, S.H., *Pilkada Langsung: Problema dan Prospek*, Jakarta, Kata Hasta Pustaka, 2005

Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 2007

Sumadikara, T. Subarsyah., *Bahan Kuliah (Jilid 1) Metode Penelitian Hukum*, Univ. Pasundan Bandung, 2011

Soekanto, Soerjono., *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 2012.

Soetiksno, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1976.

Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yurudis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

The Liang Gie, *Pembahasan Tentang Perundangundangan Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta; Karya, 1971.

Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982.

Wibowo, Arif, 2013, *Menata Ulang Sistem Penyelesaian dan Pelanggaran Pemilukada, dalam buku : Demokrasi Lokal-Evaluasi Pemilukada di Indonesia*,  Cetakan kedua, Jakarta : Konstitusi Press.

* 1. **Peraturan Perundang-undangan**

Undang Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).

* 1. **Jurnal/ Pidato Pengukuhan Guru Besar**

Ayu Izza Elvany. *Kebijakan Formulatif Penanggulangan Tindak Pidana Destructive Fishing Di Indonesia*, Justitia Jurnal Hukum, Volume 3, No.2 Oktober 2019

Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan...., dikutip dari Abdul Kholiq, et. al., Pidana Penjara Terbatas: Sebuah Gagasan dan Reorientasi Terhadap Kebijakan Formulasi Jenis Sanksi Hukum Pidana di Indonesia*, Jurnal Law Reform Volume 11, Nomor 1, Tahun 2015

Barda Nawawi Arief, *Bunga rampai Kebijakan Hukum Pidana, Bandung, Citra Aditya bhakti, hlm. 223, dikutip dari M. Harun, Reformulasi Kebijakan Hukum Terhadap Penegakan Hukum Pidana Pemilu Dalam Menjaga Kedaulatan Negara*, Jurnal Rechtsvinding Volume 5, Nomor 1, April 2016

Harkrisnowo, Harkristuti., Rekonstruksi Konsep Pemidanaan: Suatu gugatan Terhadap Proses Legislasi Dan Pemidanaan di Indonesia, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 8 Maret 2003

John Dirk Pasalbessy, *Aspek Hukum Pidana Di Dalam Pelanggaran Pemilihan Umum (Kajian Dari Perspektif Kebijakan Hukum Pidana),* Fakultas Hukum Patimura, [https://fh.unpatti.ac.id/aspek-hukum-pidana-di-dalam-pelanggaran-pemilihan-umum-kajian-dari-perspektif-kebijakan-hukum-pidana/diakses tanggal 20 Maret 2023](https://fh.unpatti.ac.id/aspek-hukum-pidana-di-dalam-pelanggaran-pemilihan-umum-kajian-dari-perspektif-kebijakan-hukum-pidana/diakses%20tanggal%2020%20Maret%202023)

Ramses, Andy., Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Perlunya Revisi Terbatas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 19, Tahun 2003.

Nindyahwati, Linna., Penegakan Hukum Pidana Pemilu, Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Nomor 6, Tahun 2013

Ida, Laode., Pemilihan Langsung Kepala Daerah, JURNAL PSPK, Edisi 5, 2003

Kansil, Fernando I., Sanksi Pidana Dalam Sistem Pemidanaan Menurut KUHP dan Di Luar KUHP, Jurnal Lex Crimen Vol. III/No. 3/Mei-Jul/2014

Santoso, Topo., Peranan Hukum Pidana Dalam Proses Demokrasi, Pidato Pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok, 5 November 2014

Zulfa, Eva Achjani., Pergeseran Paradigma Pemidanaan di Indonesia, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun Ke·36 No.3 Juli-September 2006

1. [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. [↑](#footnote-ref-3)
4. [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)
6. [↑](#footnote-ref-6)
7. [↑](#footnote-ref-7)
8. [↑](#footnote-ref-8)
9. [↑](#footnote-ref-9)
10. [↑](#footnote-ref-10)
11. [↑](#footnote-ref-11)
12. [↑](#footnote-ref-12)
13. [↑](#footnote-ref-13)
14. [↑](#footnote-ref-14)
15. [↑](#footnote-ref-15)
16. [↑](#footnote-ref-16)