

# POLITIK KRIMINAL PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA PEMILU DAN PEMILUKADA

DWI HARYADI  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS BANGKA BELITUNG

Kata Kunci : Politik Kriminal, Tindak Pidana, Pemilu, Pemilukada

## A. Pendahuluan

Salah satu tuntutan reformasi tahun 1998 adalah mewujudkan kehidupan demokrasi<sup>1</sup> yang lebih baik. Demokrasi semu di masa lalu kiranya menjadi pelajaran dan pengalaman berharga agar tidak terulang lagi ke depan. Prinsip kedaulatan rakyat harus nyata dan bukan *lipsservice* belaka. Dengan demikian prinsip *dari, oleh dan untuk rakyat* betul-betul terlaksana dan tidak sekedar menjadi mitos dan alat bagi elit untuk meraih kekuasaan.

Pemilihan umum sebagai proses demokrasi yang kita pilih untuk menjaring pejabat publik negeri ini di tingkat pusat maupun daerah kini telah pula bermetamorfosis dalam rangka mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat. Sebelum reformasi, pemilihan elit eksekutif seperti Bupati, Walikota, Gubernur sampai dengan Presiden dipilih melalui mekanisme legislatif ditingkatan masing-masing. Bupati dan Walikota dipilih DPRD Tingkat II, Gubernur oleh DPRD Tingkat I dan Presiden dipilih oleh MPR RI. Namun pasca amandemen UUD 1945, terjadi perubahan yang mendasar dimana mekanisme pemilihan langsung dilakukan oleh rakyat. Tidak lagi melalui lembaga legislatif yang dimasa lalu dinilai sebagai representative masyarakat.

Pergeseran mekanisme tersebut bukan tanpa alasan, paling tidak disamping untuk menguatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai ruhnya demokrasi, adanya praktik *money politic* dalam pemilihan oleh legislatif dan dominannya kepentingan partai politik dibanding kepentingan publik membuat legislatif tidak dipercaya lagi oleh masyarakat sebagai representasinya. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sejatinya memang harus memilih langsung pemimpinnya, baik itu di eksekutif maupun di legislatif.

Pemilu dan Pemilukada secara langsung merupakan langkah maju dalam kehidupan berdemokrasi kita yang harus dijaga kemurniannya. Namun dalam praktisnya yang selama ini sudah berjalan, pemilu dan pemilukada secara langsung ternyata juga menimbulkan banyak persoalan. *Money politic* yang dulu hanya beredar dikalangan oknum legislatif, kini justru semakin meluas dan merata ke publik. Biaya politik yang besar selanjutnya berkolerasi pula pada banyaknya

---

<sup>1</sup> Istilah "Demokrasi yang menurut asal kata berarti Rakyat berkuasa atau *government by the people* (kata Yunani Demos berarti Rakyat, kratos/ kratein berarti kekuasaan/ berkuasa) dalam Miriam budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm.105.

kepala daerah yang korup. Belum lagi biaya pesta demokrasi yang menguras APBD dan APBN, serta konflik sosial yang terjadi sebelum, saat dan sesudah pemilu yang butuh energi besar mengatasinya. Sebagian pilkada bahkan memakan korban jiwa. Pesta demokrasi di Indonesia, ditingkat lokal maupun daerah, sulit mengatakan bersih dari kecurangan, pelanggaran dan tindak pidana. Partai politik dan tim suksesnya akan berbuat apa saja agar calon yang diusungnya menang, termasuk dengan cara-cara yang melanggar hukum. *Money politic* misalnya, menjadi jalan yang sudah lumrah dilakukan dan masyarakat sendiri pun ikut menikmatinya sebagai sikap pragmatisnya terhadap pemimpin sebelum-sebelumnya yang dinilai akan melupakan masyarakat setelah terpilih. Terjadilah politik transaksional yang tidak saja antara partai politik dengan calonnya melalui uang kendaraan politik, tetapi juga antara calon dengan para pemilihnya.

Tidak hanya *money politic*, masih banyak tindak pidana dalam pesta demokrasi yang lumrah terjadi namun minim penegakan hukum. Mulai dari pemalsuan identitas calon, menghilangkan hak pilih orang lain, kampanye diluar jadwal yang ditentukan, mengganggu jalannya kampanye, penggunaan fasilitas negara untuk kampanye, menerima atau member dana kampanye melewati batas, menghilangkan hasil perhitungan suara, dan lain-lain. Kesemua jenis tindak pidana di atas di atur dengan jelas, tegas dan disertai ancaman sanksi pidana penjara dan denda. Sasaran dari tindak pidana ini tidak hanta partai politik dan calon, tetapi juga masyarakat dan penyelenggara pemilu itu sendiri yang juga berpotensi untuk melakukan tindak pidana.

Penegakan hukum yang lemah terhadap tindak pidana pemilu seharusnya menjadi tanda tanya besar terhadap hasil pemilu yang jujur dan adil. Kemenangan pemilu atau pilkada dengan cara-cara yang curang dan melanggar hukum jelas mencederai proses demokrasi itu sendiri yang tegak di atas hukum. Dalam standar internasional, guna menjamin pemilu yang bebas dan adil harus ada *kepatuhan dan penegakan hukum pemilu*<sup>2</sup>.

Berbagai persoalan muncul menjadi penghambat dalam penegakan hukum pidana terhadap tindak pidana pemilu. Mulai dari kelemahan dari sisi peraturan perundang-undangan yang ada, batas waktu penyelesaian perkara yang sempit, minimnya laporan masyarakat, penyelenggara pemilu yang “masuk angin”, sampai dengan modus-modus kejahatan pemilu yang di *creat* sedemikianrupa agar tidak memenuhi unsur tindak pidana.

Tindak pidana pemilu dan pemilukada seharusnya tidak terus berulang. Penting dilakukan langkah-langkah strategis dan terpadu, cepat dan tepat guna menjamin setiap pesta demokrasi berjalan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Alhasil, pemimpin yang terpilih pun bersih, jujur dan adil pula. Politik kriminal menjadi pendekatan yang tepat dalam penanggulangan tindak pidana ini, karena masalah pemilu tidak sekedar bersinggungan dengan hukum, tetapi juga aspek politik, sosial, budaya, dan ekonomi yang membutuhkan pendekatan integral antara sarana penal (hukum pidana) dengan sarana non penal.

---

<sup>2</sup> Lihat International IDEA, (2002) dan International IDEA, *Kerangka Hukum Pemilu Indonesia Tahun 2004*, (Jakarta: IDEA, 2004)

## B. Antara Ada dan Tiada

Serangan fajar, istilah yang sering digunakan untuk kegiatan pembagian uang, sembako, sarung, batik, jilbab, mukenah, sajadah, dan lain-lain yang dilakukan menjelang pencoblosan. Jauh sebelumnya, bahkan sebelum kampanye di mulai kegiatan-kegiatan seperti ini sebenarnya sudah banyak dan sering dilakukan. Sebagian bahkan melakukannya dengan vulgar dan berlindung dibalik uang transportasi dalam kampanye, baksi sosial, dan lain-lain. Terlebih incumbent yang punya keuntungan lebih dengan memanfaatkan fasilitas, kekuasaan dan anggaran negara yang disulap sedemikian rupa untuk kampanye dan menarik simpati masyarakat. APBN atau APBD dibungkus dengan bantuan sosial, pembangunan jalan, jembatan, sekolah, puskesmas, dan lain-lain menjelang pemilu.

Kesemua itu sebenarnya adalah bentuk pelanggaran dan tindak pidana pemilu yang terjadi di depan mata kita semua. Namun sekali lagi, upaya penegakan hukum yang dilakukan belum optimal, bahkan menimbulkan kesan bahwa tindak pidana pemilu dan pemilukada ini ada dan nyata tetapi seolah tiada dan dibuat samar-samar bahkan dipandang sesuatu yang lumrah dalam setiap kompetisi demokrasi dinegeri ini. Jadi ***antara ada dan tiada***. Jika pun ada yang sampai ke kepolisian dan berujung ke meja hijau, pelaku yang divonis hanyalah “aktor-aktor kecil” dengan peran-peran kecil yang sebenarnya digerakkan oleh “aktor-aktor” besar yang sulit tersentuh hukum. Sanksi yang dijatuhkan pun minim, bahkan hanya percobaan saja. Artinya sanksi pidana tidak akan menimbulkan efek jera bagi para pelaku, apalagi sanksi pidana menjalankan fungsinya sebagai prevensi umum (pencegahan masyarakat).

Disamping agenda bagi-bagi uang, barang dan jasa untuk “membeli” suara pemilih, berbagai bentuk pelanggaran / tindak pidana lain yang juga marak terjadi adalah dengan penggelembungan suara, intervensi dan intimidasi terhadap penyelenggara pemilu, perusakan kertas dan kotak suara, menghalangi orang mencoblos, menghilangkan hak pilih seseorang, pemalsuan data caleg, data pemilih yang ternyata sudah meninggal atau masih anak-anak, tidak melakukan verifikasi calon, start kampanye duluan diluar jadwal, dan lain-lain.

Kemudian dari sisi pendanaan pemilu, partai politik, calon legislatif, calon bupati, gubernur atau presiden seringkali menyatakan diri transparan. Namun ketika diminta memberikan laporan pendanaan atau keuangannya ke KPU sebagai bentuk kontrol publik agar tidak ada yang melewati batas maksimal. Dana-dana kampanye sering diduga tidak hanta dari iuran anggota partai politik, tetapi juga dari dana-dana pengusaha yang dinilai sulit untuk tidak ada “deal-deal” politik.

Penyelenggaraan Pemilu di tahun 2009 terkait pelanggaran dan tindak pidana yang terjadi dapat memberikan gambaran dan antisipasi penegak hukum untuk penyelenggaraan pesta demokrasi 5 (lima) tahunan yang jatuh tahun 2014. Berdasarkan catatan POLRI, ada 682 pelanggaran selama pemilu legislatif tahun 2009 dengan rincian pada tabel 1 di bawah ini<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Laporan Kapolri dalam *Rakornas Pemilu 2014* di JHCC Senayan Jakarta, 11 Februari 2014

No	Jenis Pelanggaran/Tindak Pidana	Jumlah Kasus
1	Pemalsuan Dokumen	26
2	Berikan keterangan tidak benar untuk data pemilih	4
3	Tidak memberikan salinan berita acara perhitungan suara	5
4	Halangi orang lakukan haknya	5
5	Sebabkan orang lain hilang hak pilih	8
6	Laksanakan pungut suara dua kali	23
7	Beri uang saat pungut suara	19
8	Tidak menjaga, amankan kotak suara	10
9	Mengaku diri sebagai orang lain	38
10	Sebabkan surat suara tak bernilai	35
11	Perusakan alat kampanye	79
12	Kampanye diluar jadwal	71
13	Kampanye gunakan fasilitas pemerintah	95
14	Money politic	191
15	Lain-lain	73

Tabel 1. Pelanggaran/Tindak Pidana PILEG 2009

Berdasarkan tabel di atas, terlihat 2 (dua) jenis pelanggaran/tindak pidana yang dominan dan banyak terjadi, yaitu *money politic* dan kampanye yang menggunakan fasilitas pemerintah. Jumlah ini jelas bukanlah yang nyata terjadi dimasyarakat. Data ini adalah yang sampai dan dilaporkan ke kepolisian. Dalam kriminologi dikenal *dark number* (angka gelap) yang menyatakan bahwa banyak sebenarnya pelanggaran/tindak pidana yang terjadi dimasyarakat yang tidak sampai kepolisian, dan angkanya bahkan bisa lebih besar.

Kedua jenis pelanggaran/tindak pidana yang menonjol tersebut sebenarnya sudah berulang terjadi dan dalam terminologi sesuatu yang terus berulang dapat dikatakan sebagai "kebiasaan" yang lama-lama bisa mengkonstruksi sebagai budaya. Politik transaksional telah menjadi penyakit tidak hanya menjangkit kepada partai politik dengan calonnya, tetapi juga menular kepada masyarakat. Minimnya kinerja dan hanta janji-janji manis yang diberikan selama ini, plus banyaknya legislatif dan eksekutif yang terbelit korupsi membuat masyarakat menjadi apatis dan tidak peduli lagi dengan "promosi dan iklan-iklan" kampanye. Secara nyata ada masyarakat yang mengatakan, "setelah anda terpilih juga lupa dengan kami, jadi berikan kami sekarang sesuatu dulu". Bahkan ada sebuah spanduk di suatu daerah yang menyatakan "kamisiap menerima serangan fajar". Politik transaksional sudah melembaga dan kehidupan sosial kita.

Selanjutnya terkait penggunaan fasilitas negara selama kampanye. Persoalan yang mencolok dan terjadi baru-baru ini adalah ketika Presiden SBY diduga menggunakan fasilitas negara selama kampanye dan ini menimbulkan pro kontra antara KPU dan BAWASLU. Adanya rangkap jabatan politik dan jabatan publik, serta belum sepenuhnya "netralitas" pegawai negeri terimplementasikan dengan baik, bahkan mereka justru menjadi tim sukses salah satu calon, menjadi beberapa persoalan yang membuat sulit menghilangkan jenis pelanggaran yang kebanyakan dilakukan oleh incumbent yang memang masih "berkuasa".

Sementara dalam penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pelanggaran/tindak pidana pemilu juga marak terjadi. Terlebih pilpres merupakan puncak kekuasaan yang ingin dimenangkan semua calon, sehingga berbagai cara “halal-haram”seringkali ditempuh untuk meraup suara terbanyak. Ada 51 kasus yang terjadi dengan perincian 26 kasus selesai disidik dan sisanya 25 kasus dihentikan penyidikannya. Berikut tabel rincian jenis pelanggaran dan jumlahnya

No	Jenis Pelanggaran/Tindak Pidana	Jumlah Kasus
1	Sebabkan orang lain kehilangan hak pilih	3
2	Rusak alat peraga kampanye	4
3	Pejabat BUMN ikut kampanye	2
4	Mengganggu tertib pemungutan suara	4
5	KPPS tidak berikan hitung suara	2
6	Halangi orang lakukan haknya	5
7	Merubah berita acara hasil pemungutan suara	1
8	Menghilangkan/merusak surat hasil pemungutan suara	1
9	Memberikan hak suara lebih satu kali	11
10	Mengaku dirinya sebagai orang lain	8
11	Menjanjikan uang/materi saat pemungutan suara	2
12	Langgar larangan kampanye	6
13	Kampanye diluar jadwal	2
14	Keputusan merugikan calon	2
15	Menambah/mengurangi daftar pemilih	2
16	Lain-lain	1

Tabel 2. Pelanggaran/Tindak Pidana PILPRES 2009

Jenis atau karakter pelanggaran/tindak pidana dalam penyelenggaraan Pilpres pada tabel 2 di atas pada dasarnya memiliki kesamaan/kemiripan dengan yang terjadi dalam pemilihan umum legislatif. Hal yang sama sebenarnya juga terjadi pada setiap pemilihan kepala daerah di kabupaten, kota maupun gubernur diseluruh wilayah nusantara ini. *Money politic*, kampanye diluar jadwal, keterlibatan PNS dan penggunaan fasilitas negara misalnya sudah menjadi hal lumrah terjadi dalam setiap pesta demokrasi di tingkat lokal.

Semarak apapun pelanggaran/tindak pidana yang terjadi selama pemilu atau pilkada, apapun jenis pelanggarannya dan siapapun pelakunya, yang terpenting adalah upaya preventif dan represif penegakan hukumnya yang serius. Jika hanta setengah hati, maka pasal-pasal pelanggaran dan tindak pidana tersebut akan mandul dan sanksinya yang berat, bahkan sampai bisa membatalkan calon terpilih hanyalah “pajangan manis” dalam undang-undang saja. Jarang sekali seperti ada calon terpilih yang dibatalkan karena melakukan pelanggaran/tindak pidana. Apalagi jika sudah di lantik, maka kasus tersebut akan menguap dan orang-orang kecil dari tim suksesnyalah yang menjadi korban untuk beberapa bulan masuk jeruji besi dengan sejauh mungkin tidak disangkutpautkan dengan calon terpilih. Tindakan tim sukses dinilai tindakan sendiri dan risiko sendiri pula. Ironis, namun itulah yang terjadi dalam pelanggaran pasal-pasal pidana pemilu dan pilkada. Tepatlah kiranya tagline, *antara ada dan tiada*.

### C. Politik Kriminal

Banyaknya bermunculan jenis kejahatan baru dengan berbagai modusnya, termasuk dalam pelanggaran dan tindak pidana pemilu menuntut pula diiringi dengan berkembangnya kemampuan dibidang hukum dalam upaya pencegahan dan penanggulangannya. Upaya penanggulangan dan pencegahan kejahatan dapat dilakukan melalui suatu kebijakan/politik kriminal (*criminal policy*) dengan menggunakan sarana “penal” (hukum pidana) dan sarana “non penal”. Marc Ancel mendefinisikan kebijakan kriminal (*criminal policy*) sebagai *the rational organization of the control of crime by society* (usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan).

Kebijakan kriminal menurut Sudarto<sup>4</sup> memiliki 3 (tiga) arti, yaitu :

1. *dalam arti sempit*, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
2. *dalam arti luas*, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
3. *dalam arti paling luas* (yang diambil dari Jorgen Jepsen), ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Sementara menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat<sup>5</sup>.

Pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus dilakukan dengan “pendekatan integral”, ada keseimbangan sarana penal dan non penal<sup>6</sup>. Jadi upaya penanggulangan pelanggaran/tindak pidana pemilu/pemilukada yang strategis adalah dengan kebijakan integral, yang menggunakan sarana penal maupun non penal. Hal ini juga disadari bahwa masalah ini bukan hanya masalah hukum, tetapi juga masalah sosial yang membutuhkan pendekatan pencegahan, disamping pendekatan represif dengan hukum. Apabila hanya menggunakan pendekatan hukum, maka akan sangat sulit melakukannya, terlebih politik transaksional yang sudah melembaga dalam masyarakat. Oleh karena itu kebijakan integral keduanya harus ditempuh.

#### *Kebijakan Penal*

Salah satu sarana dalam upaya penanggulangan kejahatan adalah sarana penal (hukum pidana), yaitu melalui kebijakan hukum pidana atau disebut pula dengan istilah politik hukum pidana. Ada beberapa istilah asing yang digunakan terhadap

---

<sup>4</sup>Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 113-114;

<sup>5</sup>Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 2;

<sup>6</sup>Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 74;

istilah politik hukum pidana, antara lain *penal policy*, *criminal law policy* atau *strafrechtspolitik*. Pengertian kebijakan hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal. Menurut Sudarto, politik hukum pidana adalah :

1. mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.<sup>7</sup>
2. usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.<sup>8</sup>

Sementara menurut Marc Ancel, *penal policy* adalah suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik<sup>9</sup>. Berdasarkan 2 (dua) pengertian di atas, pada dasarnya kebijakan hukum pidana merupakan upaya untuk merumuskan suatu undang-undang yang lebih baik dalam rangka penanggulangan kejahatan yang lebih efektif.

Kebijakan hukum pidana mencakup pula pada kebijakan pembaharuan hukum pidana (*penal reform*). Pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral socio-politik, socio-filosofik dan socio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia. Secara singkat dapat dikatakan bahwa pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya harus ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) dan sekaligus pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value oriented approach*).<sup>10</sup>

Upaya penanggulangan kejahatan dengan kebijakan hukum pidana, mencakup 3 (tiga) tahapan, yaitu :<sup>11</sup>

1. Tahap formulasi (kebijakan legislatif)
2. Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif)
3. Tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif).

Tahap formulasi merupakan tahap penegakan hukum *in abstracto*, sedangkan tahap aplikasi dan tahap eksekusi telah memasuki tahap penegakan hukum *in concreto*. Tahap kebijakan formulasi merupakan tahap awal dan menjadi sumber landasan dalam proses kongkritisasi bagi penegakan hukum pidana berikutnya, yaitu tahap aplikasi dan eksekusi. Adanya tahap formulasi menunjukkan bahwa upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan juga menjadi tugas dan kewajiban dari para pembuat hukum, bukan hanya tugas aparat penegak/penerap hukum. Apalagi tahap formulasi ini merupakan tahap yang paling strategis, karena

---

<sup>7</sup>Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1977), hlm 161;

<sup>8</sup>Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat "Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana"*, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 93;

<sup>9</sup> Barda Nawawi Arief, 2008, *Opcit.* hlm. 23;

<sup>10</sup>Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, (Semarang: Badan Penerbit UNDIP). hlm. 30-31;

<sup>11</sup> Barda Nawawi Arief, 2001, *Opcit.* hlm. 75

adanya kesalahan dalam tahap ini dapat menghambat upaya pencegahan dan penanggulangan pada tahap aplikasi dan eksekusi<sup>12</sup>.

Kebijakan legislatif adalah suatu perencanaan atau program dari pembuat undang-undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu<sup>13</sup>. Berdasarkan definisi ini, secara sederhana kebijakan formulasi dapat diartikan sebagai usaha merumuskan atau memformulasikan suatu undang-undang yang dapat digunakan untuk menanggulangi kejahatan.

Dalam perumusan undang-undang akan ada proses kriminalisasi, yaitu suatu proses untuk menentukan suatu perbuatan yang awalnya bukan sebagai tindak pidana kemudian dijadikan sebagai tindak pidana. Proses kriminalisasi harus mempertimbangkan banyak hal, seperti kepentingan hukum yang akan dilindungi, tingkat bahaya, kerugian, kesiapan dan penguasaan teknologi oleh aparat dan lain sebagainya. Hal ini penting agar pada tahap implementasi peraturan tersebut nantinya dapat berjalan dengan efektif dan tidak bersifat mandul, apalagi sampai terjadi krisis kelebihan kriminalisasi (*the crisis of over-criminalization*) dan krisis kelampauan batas dari hukum pidana (*the crisis of overreach of the criminal law*).

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana), ialah masalah penentuan : <sup>14</sup>

1. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
2. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Berkaitan dengan permasalahan pertama tersebut, menurut Sudarto proses kriminalisasi harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut :<sup>15</sup>

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material spiritual berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan ini, maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual atas warga masyarakat);
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*);

---

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup>Barda Nawawi Arief, *Opcit*, 2008. hlm. 59;

<sup>14</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 2005), hlm. 160;

<sup>15</sup>Sudarto, *Opcit*, 1977, hlm. 44-48;

4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kepastian atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overvelasting*).

Sementara pada Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus tahun 1980 di Semarang, dalam laporannya disebutkan tentang kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi yang perlu diperhatikan dalam kebijakan formulasi, yaitu sebagai berikut :

1. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban;
2. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasil yang akan dicapai, artinya *cost* pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan tertib hukum yang akan dicapai;
3. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya; dan
4. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.<sup>16</sup>

Kebijakan formulasi hukum pidana yang memperhatikan kriteria kriminalisasi, melakukan kajian komparasi, menggunakan pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai serta bertujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, diharapkan akan menghasilkan suatu produk undang-undang yang lebih efektif dan efisien dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan kejahatan yang ada dimasyarakat. Buku ini membatasi diri pada pembahasan ruang lingkup substansi hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana pemilu/pemilukada di Indonesia dan terkhusus lagi pada tahap formulasinya, yaitu hukum pidana materielnya.

#### *Kebijakan Non Penal*

Wajib disadari bahwa penggunaan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan hanya bersifat *Kurieren am Symptom* dan bukan sebagai faktor yang menghilangkan sebab-sebab terjadinya kejahatan. Adanya sanksi pidana hanyalah berusaha mengatasi gejala atau akibat dari penyakit dan bukan sebagai obat (*remidium*) untuk mengatasi sebab-sebab terjadinya penyakit. Hukum pidana memiliki kemampuan yang terbatas dalam upaya penanggulangan kejahatan yang begitu beragam dan kompleks.

Adapun batas-batas kemampuan hukum pidana sebagai sarana kebijakan kriminal, yaitu :<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus tahun 1980 di Semarang;

1. Sebab-sebab kejahatan yang demikian kompleks berada di luar jangkauan hukum pidana;
2. Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (sub-sistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosio-psikologis, sosio-politik, sosio-ekonomi, sosio-kultural, dsb);
3. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "*kurieren am symptom*", oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan "pengobatan simptomatik" dan bukan pengobatan kausatif";
4. Sanksi hukum pidana merupakan "*remedium*" yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksial dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif;
5. Sistem pidanaan bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat struktural/ fungsional;
6. Keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif;
7. Bekerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut biaya tinggi.

Adanya keterbatasan sarana penal ini menuntut perlunya penggunaan sarana non penal secara lebih maksimal, karena dapat menghilangkan/menghapuskan sebab-sebab terjadinya kejahatan. Selain itu sarana non penal ini dapat lebih efektif karena sifatnya yang preventif, sedangkan sarana penal lebih bersifat represif, yaitu penindakan dan pemberantasan setelah kejahatan terjadi.

Pendekatan dengan cara non penal mencakup area pencegahan kejahatan (*crime prevention*) yang sangat luas. Pencegahan kejahatan pada dasarnya merupakan tujuan utama dari kebijakan kriminal. Pernyataan yang sering diungkapkan dalam kongres-kongres PBB mengenai "*the prevention of crime and the treatment of offenders*" adalah sebagai berikut :<sup>18</sup>

- a. Pencegahan kejahatan dan peradilan pidana janganlah diperlakukan/dilihat sebagai problem yang terisolir dan ditangani dengan metode yang simplistik dan fragmentair, tetapi seyogyanya dilihat sebagai masalah yang lebih kompleks dan ditangani dengan kebijakan/tindakan yang luas dan menyeluruh;
- b. Pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menyebabkan timbulnya kejahatan. upaya penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang demikian harus merupakan "strategi pokok/mendasar dalam upaya pencegahan kejahatan" (*the basic crime prevention strategy*);
- c. Penyebab utama dari kejahatan dibanyak negara ialah ketimpangan sosial, diskriminasi rasial dan diskriminasi nasional, standar hidup yang rendah, pengangguran dan kebutuhurufan (kebodohan) di antara golongan besar penduduk;

---

<sup>17</sup>Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1998), hlm. 46-47;

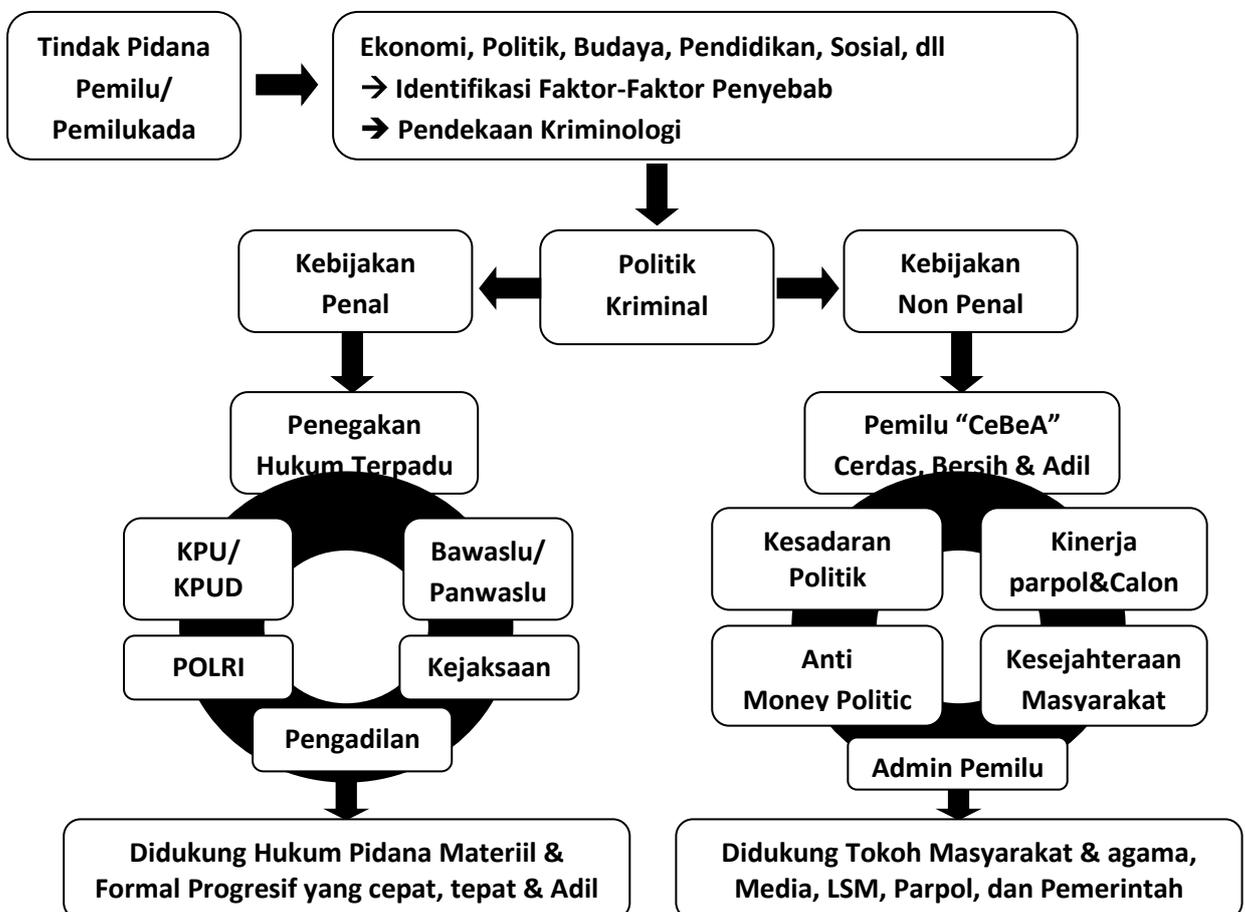
<sup>18</sup>*Ibid.*, hlm.50-51;

- d. Pencegahan kejahatan dan peradilan pidana seyogyanya dipertimbangkan dalam hubungannya dengan pembangunan ekonomi, sistem politik, nilai-nilai sosio kultural dan perubahan masyarakat, juga dalam hubungannya dengan tata ekonomi dunia/internasional baru.

Berdasarkan pernyataan di atas, terlihat bahwa kebijakan penanggulangan kejahatan tidak hanya akan menyembuhkan atau membina para terpidana (penjahat) saja, tetapi penanggulangan kejahatan dilakukan juga dengan upaya penyembuhan masyarakat, yaitu dengan menghapuskan sebab-sebab maupun kondisi-kondisi yang menyebabkan terjadinya kejahatan. Jadi upaya penanggulangan kejahatan tidak cukup hanya dengan pendekatan hukum pidana yang bersifat represif dan punya keterbatasan, tetapi juga diperlukan pendekatan non penal yang preventif, sehingga dibutuhkan suatu kebijakan integral dalam penanggulangan kejahatan. Kebijakan pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus dilakukan dengan “pendekatan integral”, yaitu adanya keseimbangan antara sarana penal dan non penal.

#### D. Design Mendatang

Design politik kriminal mendatang terhadap penanggulangan pelanggaran dan tindak pidana pemilu dapat dikonsepsikan dalam bagan sebagai berikut :



## E. Penutup

Tindak pidana pemilu dan pemilukada seringkali berulang dan terus berulang terjadi karena jenis tindak pidana ini hanta menjadi perhatian di saat menjelang pesta demokrasi saja, baik ditingkat pusat maupun daerah. Jadi kejahatan lima tahunan. Akibatnya upaya penanggulangan yang dilakukan pun 3 (tiga) sampai 6(enam) bulan selama proses pemilu sampai pencoblosan. Pendekatan kondisional seperti ini jelas tidak akan efektif, terlebih untuk mengatasi *money politic* yang sudah melembaga dan hanya ingin di atasi dengan himbauan-himbuan menjelang hari pencoblosan. Masalah money politic misalnya, merupakan masalah sosial yang butuh banyak pendekatan, seperti peningkatan kinerja partai politik dan calonnya, peningkatan kesadaran politik cerdas dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan tentu tidak sebatas hanta aspek ekonomi, tetapi juga pendidikan dan kesehatan. Dengan demikian akan terwujudkan pemilih-pemilih yang rasional dan cerdas dan bukan pemilih yang suaranya dapat dibeli dengan uang 50 ribu rupiah atau beras dan sekardus mie instan. Bukan pula pemilih apatis dan pragmatis dengan tujuan sesaat. Pendekatan politik kriminal dengan keterpaduan kebijakan penal yang bersifat represif dengan sanksi yang tegas untuk efek jera, dan disisi lain ada kebijakan non penal yang bersifat preventif dan memiliki efek jangka panjang untuk mewujudkan pemilu/pemilukada yang CeBe A (Cerdas, Bersih dan Adil). Politik kriminal tersebut membutuhkan keseriusan dan keterlibatan semua pihak yang komit untuk membawa bangsa ini kearah yang lebih baik ke depan melalui Pemilu/Pemilikada yang betul-betul demokratis.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi, 1996. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang: Badan Penerbit UNDIP
- , 1998. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti
- , 2001. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- , 2008. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta: Kencana.
- Budiardjo, Miriam. 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- International IDEA, (2002) dan International IDEA, *Kerangka Hukum Pemilu Indonesia Tahun 2004*, Jakarta: IDEA
- Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus tahun 1980 di Semarang;
- Laporan Kapolri dalam *Rakornas Pemilu 2014* di JHCC Senayan Jakarta, 11 Februari 2014
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2005. *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- Sudarto, 1977. *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni
- , 1981. *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni
- , 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat "Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana"*, Bandung: Sinar Baru.

### Biografi Singkat

Nama : Dr (Cand) Dwi Haryadi, SH. MH.  
Tugas : Dosen FH Universitas Bangka Belitung  
Pendidikan : S1 FH Unissula Semarang (2001-2005)  
S2 Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (2005-2007)  
S3 Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (2011-Sekarang)  
Keahlian : Hukum Pidana, Pidana Khusus, Politik Hukum Pidana dan Hukum Pertambangan