

## Tindak Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia

Oleh

**Wiwik Afifah**

Dosen Fakultas Hukum Untag Surabaya

e-mail : afifah@untag-sby.ac.id

### ABSTRAK

Pemilihan anggota legislatif tahun 2014 diiringi dengan potensi permasalahan bidang hukum. Bentuk pelanggaran yang dapat terjadi dalam pemilu legislatif atau DPR RI, DPRD, dan DPD (dalam tulisan ini disingkat menjadi pemilu legislatif) secara garis besar dapat dibagi menjadi tiga kategori, yaitu pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu. Tindak pidana pemilu baru diperkenalkan oleh Undang-Undang No.8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tindak pidana pemilu adalah pelanggaran pemilu yang mengandung unsur pidana dan diancam dengan sanksi pidana. Adapun tindak pidana pemilu memiliki karakter yang berbeda dengan tindak pidana umum yang tertuang dalam KUHP. Penelitian ini akan mengkaji ciri khusus atau karakteristik tindak pidana Pemilu berdasarkan Undang-Undang No.8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.

**Kata Kunci** : tindak pidana pemilu

### PENDAHULUAN

Rumusan pembukaan dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 amandemen, menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi dengan konsep kedaulatan rakyat di identikkan pada konsep demokrasi. Sebagai negara demokrasi maka setiap warga negara dapat menggunakan hak politik untuk turut serta menentukan berjalannya negara. Hal ini disebabkan karena demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Oleh karena itu dalam negara demokrasi diharuskan adanya keikutsertaan rakyat dalam pembuatan dan pengambilan keputusan.

Agar kedaulatan rakyat atau demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang

sebenarnya sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat dapat benar-benar efektif dan efisien, maka untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu diperlukan mekanisme pemilihan umum (pemilu) yang diselenggarakan secara berkala.<sup>1</sup> Hal ini disebabkan karena pada prinsipnya dalam kedaulatan rakyat, dimana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan Pemilu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.

<sup>1</sup> Suko Wiyono, *Pemilu Multi Partai dan Stabilitas Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, dalam Sirajuddin, dkk (Editor), *Konstitusionalisme Demokrasi*, In-Trans Publishing, Malang, 2010, hlm. 65.

Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dengan menjamin prinsip-prinsip keterwakilan, akuntabilitas dan legitimasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu merupakan sarana pelaksana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta Presiden dan Wakil Presiden. Sebagai amanat reformasi kualitas penyelenggaraan pemilu harus ditingkatkan agar lebih menjamin kompetisi yang sehat, partisipasif yang dinamis, derajat keterwakilan yang lebih tinggi dan mekanisme serta pertanggungjawaban yang jelas.

Terkait dengan tujuan pemilu sebagai sarana pelaksana prinsip hak asasi warga negara, Majda El Muhtaj berpendapat bahwa pemilu merupakan realisasi dari pemenuhan hak-hak sipil dan politik. Hak ini selain dijamin dalam hukum HAM internasional, sebagaimana ketentuan Pasal 21 DUHAM PBB dan Pasal 25 ICCPR, juga dijamin secara konstitusional melalui ketentuan Pasal 22E dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan ICCPR dan ketentuan Pasal 23 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Menurut, pemilu berkorelasi positif dengan HAM pada tiga aspek penting, yakni:

1. hak untuk ambil bagian dalam pemerintahan (*the right to take part in government*);
2. hak memilih dan dipilih (*the right to vote and to be elected*); dan
3. hak akses yang setara untuk pelayanan publik (*the right to equal access to public service*). Dengan dasar pikir ini maka pemilu wajib dijalankan sesuai dengan standar-standar internasional dan sesungguhnya secara normatif hal itu ditegaskan melalui Perpres No. 6 Tahun 2013

tentang Pengesahan Statuta Internasional Untuk Demokrasi dan Perbantuan Pemilu.<sup>2</sup>

Dalam peraturan perundang-undangan telah dijamin pelaksanaan Pemilu dilakukan dengan Jujur dan adil, namun faktanya masih ditemukan praktek-praktek sengketa hukum dan pelanggaran dalam pemilu yang terkait dengan pelanggaran hak asasi manusia. Walaupun dalam ketentuan peraturan perundang-undangan telah jelas dijelaskan macam-macam perilaku yang boleh untuk dilakukan dan perilaku yang disertai dengan sanksi-sanksi bagi siapa saja yang melanggar, akan tetapi kejahatan masih terus mewarnai kehidupan manusia. Hal ini sangatlah wajar karena dalam diri manusia ada 2 (dua) unsur yang saling bertentangan, yakni manusia memiliki akal yang lebih cenderung pada kebaikan, serta nafsu yang lebih berat kepada kejahatan. Akan tetapi tidak jarang manusia tidak kuat menahan kehendak syahwatnya, sehingga akal dapat dikalahkan oleh hawa nafsunya, kemudian lahirlah apa yang dinamakan tindak pidana.<sup>3</sup>

Sengketa hukum dan pelanggaran dalam Pemilu dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran pemilu dapat dilakukan oleh banyak pihak, bahkan dapat dikatakan semua orang memiliki potensi untuk menjadi pelaku pelanggaran pemilu. Potensi pelaku pelanggaran pemilu dalam UU No. 8 tahun 2012 antara lain:

1. penyelenggara Pemilu yang meliputi anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten Kota, Panwas Kecamatan, jajaran sekretariat dan petugas pelaksana lapangan lainnya;
2. peserta pemilu yaitu pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPD, DPRD, tim kampanye;

---

<sup>2</sup> El-Muhtaj, Majda, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Media Group, Jakarta, 2007.

<sup>3</sup> Tb. Rony R Nitibaskara, *Konflik Sosial*, (Bandung: Ghalia Indonesia, 2010), hlm, 14

3. pejabat tertentu seperti PNS, anggota TNI, anggota Polri, pengurus BUMN/BUMD, Gubernur/pimpinan Bank Indonesia, Perangkat Desa, dan badan lain lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
4. profesi Media cetak/elektronik, pelaksana pengadaan barang, distributor;
5. pemantau dalam negeri maupun asing;
6. masyarakat pemilih, pelaksana survey/hitungan cepat, dan umum yang disebut sebagai “setiap orang”.

Sengketa hukum dalam penyelenggaraan pemilu menurut UU No. 8 Tahun 2012 meliputi sengketa hukum, sengketa tata usaha negara Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu. Menurut Pasal 257 UU No. 8 tahun 2012 yang dimaksud dengan sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Sementara itu menurut UU No. 8 tahun 2012 Pasal 271 ayat (1) menyatakan perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan jumlah perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Sedangkan dalam Pasal 271 ayat (2) UU No. 8 tahun 2012 disebutkan bahwa perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu.

Selain sengketa hukum, dalam pelaksanaan pemilu juga banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran baik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu maupun masyarakat. Bentuk pelanggaran yang dapat terjadi dalam pemilu secara garis besar dapat dibagi menjadi tiga kategori, yaitu:

*Pertama*, pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. *Kedua*, Pelanggaran administrasi pemilu. *Ketiga*, pelanggaran pidana pemilu. Ketentuan Pasal 252 Undang-Undang Pemilu mengatur tentang tindak pidana pemilu sebagai pelanggaran pemilu yang mengandung unsur pidana. Pelanggaran ini

merupakan tindakan yang dalam Undang-Undang Pemilu diancam dengan sanksi pidana. Sebagai contoh tindak pidana pemilu, antara lain sengaja menghilangkan hak pilih orang lain, menghalangi orang lain memberikan hak suara dan merubah hasil suara. Seperti tindak pidana pada umumnya, maka proses penyelesaian tindak pidana pemilu dilakukan oleh lembaga penegak hukum yang ada yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

Topo Santoso memberikan pengertian Tindak Pidana Pemilu yakni: Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu maupun di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu.<sup>4</sup> Pengertian tentang tindak pidana Pemilu di atas dikemukakan dengan membandingkan pengaturan tentang tindak pidana Pemilu di Indonesia dengan tindak pidana Pemilu yang ada di negara lain yang juga mengatur tentang tindak pidana Pemilu.<sup>5</sup> Namun karena di Indonesia tidak pernah ada Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu, melainkan tindak pidana Pemilu juga diatur dalam Undang-Undang Pemilu maka ruang lingkup tindak pidana Pemilu kita dibatasi yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu saja.

KUHP sebagai hukum umum (*lex generalis*) sebenarnya bisa dipakai sebagai dasar hukum untuk menindak pelanggaran yang berkaitan dengan pemilihan umum. Dasar hukum tersebut dimuat dalam Pasal 148 sampai dengan Pasal 153 KUHP. Namun demikian, pembuat undang-undang rupanya punya paradigma dan pola pikir (*frame of mind*) yang intinya bahwa KUHP tidak cukup potensial sebagai jerat untuk menindak pelaku

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm, 5

<sup>5</sup> Didalam bukunya Topo Santoso mengemukakan bahwa di Malaysia tindak pidana tidak diatur dalam Undang-Undang Pemilu, namun diatur dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu (*Election Offences Ordinance 1959, Indian Elections Offences and Inquiries Act 1920* dan sebagainya. Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Cetakan I, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006)

pelanggaran/kejahatan dalam rangkaian pemilu. Walaupun kalau kita cermati UU tentang Parpol dan UU tentang Pemilu yang ada sekarang ini, klausul-klausul pasal yang mengaturnya juga kurang lengkap dan tidak cukup komprehensif.

Konsepsi penerapan sanksi pidana pemilu tersebut masih perlu dikritisi dan dikaji lebih mendalam dan komprehensif tentang penerapan sanksi tindak pidana pemilu. Hal ini terkait dengan banyaknya jenis pelanggaran serta kendala di lapangan yang dihadapi oleh aparat penegak hukum dan masyarakat. Ketentuan tersebut pada kenyataannya telah mengubur banyak laporan tindak pidana pemilu baik yang sedang diproses pengawas pemilu, disidik polisi, ditangani jaksa, ataupun yang masuk pengadilan. Penyelesaian pelanggaran pidana pemilu dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan yang diteliti yaitu bagaimanakah kekhususan atau karakteristik tindak pidana Pemilu berdasarkan UU No. 8 Tahun 2012?

### **METODE**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu dengan menggunakan peraturan perundang-undangan. Titik berat penelitian hukum normatif, sesuai dengan karakter keilmuan hukum yang khas, terletak pada telaah hukum atau kajian hukum terhadap hukum positif, yang meliputi tiga lapisan keilmuan hukum, terdiri atas telaah dogmatika hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Penelitian ini mengkaji secara kritis dan komprehensif mengenai tindak pidana pemilu dalam sistem pemilihan umum di Indonesia.

## **PEMBAHASAN**

### **Pengertian Tindak Pidana Pemilu.**

Pengertian tindak pidana Pemilu dalam sistem hukum pidana di Indonesia baru pertama kali muncul setelah di undangkannya UU No. 8 Tahun 2012. Sebelumnya, dalam UU No.10/2008 tidak digunakan istilah tindak pidana pemilu melainkan pelanggaran pidana Pemilu. UU No. 10/2008 Pasal 252 menyebutkan bahwa pelanggaran pidana Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam undang-undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Sedangkan dalam UU No. 8 tahun 2012 Pasal 260 disebutkan bahwa tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Djoko Prakoso mendefinisikan tindak pidana pemilu adalah setiap orang, badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut undang-undang.<sup>6</sup> Defenisi yang dikemukakan oleh Djoko Prakoso ini amat sederhana, karena jika diperhatikan beberapa ketentuan pidana dalam Undang-undang Pemilu saat ini perbuatan mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum hanya merupakan sebagian dari tindak pidana pemilu.

Ruang lingkup tindak pidana pemilu sangat luas yaitu semua tindak pidana yang terjadi pada proses penyelenggaraan pemilu, termasuk tindak pidana biasa pada saat kampanye atau penyelenggaraan keuangan yang terjadi dalam tender perlengkapan pemilu. Topo Santoso memberikan defenisi tindak pidana pemilu dalam tiga bentuk, antara lain:

---

<sup>6</sup> Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Harapan, Jakarta, 1987, hlm. 148.

1. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur di dalam Undang-undang Pemilu.
2. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur di dalam maupun di luar Undang-undang Pemilu (misalnya dalam Undang-undang Partai Politik ataupun di dalam KUHP).
3. Semua tindak pidana yang terjadi pada saat pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan, kekerasan, perusakan dan sebagainya).

Tindak pidana pemilu menurut UU No. 8 tahun 2012 dibagi menjadi dua yaitu pelanggaran dan kejahatan. Dalam *Memorie van Toelichting* (MvT) diterangkan, bahwa pembedaan dan pengelompokan tindak pidana menjadi kejahatan dan pelanggaran, didasarkan pada pemikiran bahwa:

- 1) pada kenyataannya dalam masyarakat ada sejumlah perbuatan-perbuatan yang pada dasarnya sudah mengandung sifat terlarang (melawan hukum) yang karenanya pembuatnya patut dijatuhi pidana walaupun kadang-kadang perbuatan seperti itu tidak dinyatakan dalam undang-undang;
- 2) di samping itu ada perbuatan-perbuatan yang baru mempunyai sifat terlarang dan kepada pembuatnya diancam dengan pidana setelah perbuatan dinyatakan dalam undang-undang.<sup>7</sup>

R. Soesilo membedakan pengertian kejahatan secara juridis dan pengertian kejahatan secara sosiologis. Ditinjau dari segi juridis, pengertian kejahatan adalah suatu perbuatan tingkah laku yang bertentangan dengan undang-undang. Ditinjau dari segi sosiologis, maka yang dimaksud dengan kejahatan adalah perbuatan atau tingkah laku yang selain merugikan si penderita, juga sangat merugikan masyarakat yaitu berupa hilangnya keseimbangan, ketentraman dan ketertiban. Lebih

lanjut, pengertian kejahatan dapat diuraikan menurut penggunaannya sebagai berikut:

1. pengertian secara praktis : kejahatan tersebut dapat melanggar norma yang dapat menyebabkan timbulnya suatu reaksi, baik berupa hukuman, cemoohan atau pengucilan;
2. pengertian secara religius : menguraikan bahwa kejahatan merupakan suatu dosa yang diancam dengan hukuman api neraka terhadap jiwa yang berdosa;
3. pengertian dalam arti juridis : kejahatan merupakan suatu tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh seseorang yang berakibat pada timbulnya suatu kerugian atau berakibat pada menderitanya seseorang, yang mana perbuatan tersebut dapat diancam dengan hukuman baik kurungan atau penjara sebagaimana pasal 10 KUHP.<sup>8</sup>

Sementara itu, pelanggaran merupakan perilaku seseorang yang menyimpang untuk melakukan tindakan menurut kehendak sendiri tanpa memperhatikan peraturan yang telah dibuat dan disepakati bersama. Ketidakhahaman akan seseorang terhadap sebuah aturan menjadikannya berbuat dari apa yang telah dilarang oleh aturan tersebut. Secara sosiologis, pelanggaran merupakan perbuatan atau perilaku yang dilakukan oleh seseorang yang bertentangan dengan nilai-nilai yang berada dalam masyarakat ataupun negara yang telah dituangkan dalam sebuah aturan hukum yang baku. Penyebab dari pelanggaran bisa terjadi karena keterbatasan informasi ataupun akses akan aturan sebuah tersebut ataupun kurangnya penjelasan akan aturan hukum tersebut.<sup>9</sup>

### **Karakteristik Tindak Pidana Pemilu.**

Tindak pidana pemilu tergolong ke dalam ranah hukum pidana khusus atau sering juga disebut dengan istilah tindak pidana khusus.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> *Op Cit.*

<sup>9</sup> *Op Cit.*

<sup>10</sup> Menurut Teguh Prasetyo, secara prinsipil istilah hukum pidana khusus dengan tindak pidana khusus tidak ada perbedaan diantara keduanya. Hal ini dikarenakan kedua istilah itu adalah UU pidana yang

<sup>7</sup> Basrofi dan Sudikun, *Teori-Teori Perlawanan dan Kekerasan Kolektif*, Insan Cendekia, Surabaya, 2003, hlm, 34-36.

Penyimpangan ketentuan hukum pidana yang terdapat dalam UU pidana merupakan indikator apakah UU pidana itu dapat dikatakan tindak pidana khusus atau bukan. Sehingga UU pidana atau hukum pidana diatur dalam UU tersendiri. Pernyataan ini sesuai dengan pendapat dari Pompe yang mengatakan hukum pidana khusus mempunyai tujuan dan fungsi tersendiri.<sup>11</sup>

Sebagai suatu tindak pidana khusus maka tindak pidana pemilu mempunyai karakteristik tersendiri dibandingkan dengan tindak pidana pada umumnya. Karakteristik khusus dalam tindak pidana pemilu diartikan sebagai ciri atau bawaan yang umum dan sering terjadi ketika persiapan pemilihan umum, proses pemilihan umum dan setelah pemilihan umum berlangsung. Tindak Pidana pemilu biasanya dilakukan oleh para politisi sebelum mendapatkan kekuasaan. Politisi melakukan praktek-praktek haram pada saat Pemilu untuk mempengaruhi pemilih. Manifestasi yang paling umum dan mencolok dari pidana pemilu adalah menyuap pemilih secara langsung.<sup>12</sup>

Karakteristik pidana pemilu, akan memberikan gambaran bagaimana para pihak yang ada dalam lingkup pemilu membuat strategi agar tidak terjerat dengan tindak pidana pemilu saat pelaksanaan pemilu berlangsung. Dari hasil penelitian ada beberapa karakteristik khusus yang melekat pada tindak pidana pemilu yaitu:

1. Politik transaksional atau lebih dikenal dengan jual beli suara, dimana partai politik atau kandidat membeli suara pemilih dengan menggunakan uang, barang,

jasa, jabatan ataupun keuntungan finansial lainnya. Dan pemilih ataupun sekumpulan pemilih menjual suaranya ke kandidat.

Beli suara merupakan modus yang umum dilakukan, dimana partai politik atau kandidat (juga tim kampanye/sukses) membeli suara pemilih dengan memberikan uang ataupun keuntungan finansial lainnya. Praktek beli suara ini sering disebut dengan istilah politik uang (*money politic*). Praktek beli suara atau politik uang ini terjadi di banyak tempat dengan modus yang berbeda-beda seperti:

- a. Penggunaan dana kredit usaha tani / KUT dan dana JPS<sup>13</sup>
- b. Pembagian barang dan sembako
- c. Memberi bantuan dana pembangunan rumah ibadah
- d. Memberi bantuan jasa pada kelompok masyarakat
- e. Membagikan uang pada kampanye tertutup
- f. Membagikan uang pada kampanye terbuka
- g. Membagikan uang pada pemilih setelah melakukan pemilihan umum
- h. Memberi uang kepada penyelenggara pemilu

Praktek politik uang adalah upaya mobilitasi pemilih pada saat proses pemilu. Praktek politik uang berupaya menyasiasi persaingan "track record" antar kandidat dengan memanfaatkan kondisi yang tidak terpantau dengan intensif serta memanfaatkan kesulitan ekonomi yang dihadapi masyarakat. Pada pemilu-pemilu sebelumnya (baik pemilihan presiden, pemilihan kepada daerah, pemilihan anggota legislatif) praktek politik uang selalu terjadi, hal ini menyebabkan sebagian pemilih tergantung pada pemberian uang, barang maupun jasa. Perubahan pola pikir massa yang menggap bila hak pilihnya dapat ditukar dengan sejumlah uang, adalah hal yang menguntungkan, meskipun ini berlangsung sesaat. Dimana pemilih tidak memahami resiko menjual suara yang berkecenderungan, kandidat akan berupaya mengembalikan

---

berada diluar hukum pidana umum yang mempunyai penyimpangan dari hukum pidana umum baik dari segi hukum pidana materiil maupun dari segi hukum pidana formal. Kalau tidak ada penyimpangan maka tidaklah disebut hukum pidana khusus atau hukum tindak pidana khusus. Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 229.

<sup>11</sup> *Op Cit.*

<sup>12</sup> Silke Pfeiffer, *Vote Buying and Its Implication for Democracy: evidence from Latin America*, (TI Global Report 2004), hlm 76

<sup>13</sup> Tim Yappika, *Menabur Uang, Menuai Suara; Analisis kasus money politics pada Pemilu 1999 di 8 daerah Pemantauan*, hlm 6 – 18

modal pembelian suara dengan beragam cara yang salah satunya korupsi.

Modus politik uang pada pemilu biasanya dilakukan dengan beragam cara, antara lain : pembagian uang secara langsung pada individu yang hadir dalam rapat akbar atau kampanye terbuka, pembagian uang melalui kordinator atau tokoh pimpinan kelompok sebagai biaya transportasi dan konsumsi, pembagian barang ataupun pemberian jasa kepada kelompok (contohnya membelikan seragam pada guru taman kanak-kanak, mengajak wisata religi, dan sebagainya), memberikan bantuan atau sumbangan pembangunan rumah ibadah dan fasilitas umum, pemberian beasiswa hingga kartu asuransi yang dapat di klaim setelah pemungutan suara. Aktivitas ini dilaksanakan saat masa kampanye berlangsung dengan tujuan agar masyarakat bersimpati pada calon yang sedang berlaga di politik.

Besaran uang yang dikeluarkan sangat bervariasi, mulai dari Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah) sampai dengan Rp. 300.000 (tiga ratus ribu rupiah) tergantung dari jenis pertemuan dan jasa yang diperjual belikan oleh individu atau konstituen. Pembagian uang ini tidak bisa disebut sebagai biaya politik karena tidak termasuk dalam atribut kampanye (kaos, bendera, poster, stiker, dll). Proses politik uang seringkali dilakukan dengan cara yang tersistematis dan melibatkan tokoh kunci di dalam kelompok atau masyarakat.

Selain pemberian uang, barang dan jasa secara langsung, yang marak adalah pembagian barang-barang mewah lewat undian/*doorprize*. Pemberian hadiah ini adalah bentuk lain dari pemberian barang yang sifatnya agar pemilih mau memilih setelah mendapatkan barangnya. Modus lain yang dipergunakan adalah memberikan sumbangan pembangunan rumah ibadah dan fasilitas umum berupa pemberian semen, pasir dan sebagainya. Pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh para kandidat memang tidak langsung menjangkau pemilih, namun hal ini erat kaitannya dengan fasilitas yang diper-

gunakan oleh pemilih, sehingga secara tidak langsung sebagai upaya menarik simpati.

Penggunaan cara politik uang dalam pelaksanaan pemilu merupakan tindak pidana yang digolongkan dalam kejahatan dengan hukuman pidana penjara paling lama antara 2 - 4 tahun dan denda paling banyak antara Rp. 24.000.000,- sampai dengan Rp. 46.000.000,-. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 297 dan Pasal 301 UU No. 8 tahun 2012 yang mengatur bahwa:

#### Pasal 297

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah).

#### Pasal 301

- (1) setiap pelaksana kampanye pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24. 000.000,- (dua puluh empat juta rupiah).
- (2) setiap pelaksana, peserta, dan/atau petugas kampanye pemilu yang dengan sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada pemilih secara langsung atau tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp. 48.000.000,- (empat puluh delapan juta rupiah).
- (3) setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan dan memberikan uang atau materi lainnya

kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah).

2. Membeli kursi (*candidacy buying*), dimana orang ataupun kelompok kepentingan mencoba untuk membeli nominasi agar dicalonkan dalam pemilu.

Modus membeli nominasi (*candidacy buying*) dimana politisi berupaya untuk dinominasikan menjadi calon legislatif dengan cara memberi uang, membayar dengan sejumlah barang atau memberi janji pada elit partai. Pembelian 'kursi' masih menjamur akibat dari proses seleksi dan penetapan calon oleh partai-partai politik masih jauh untuk disebut demokratis dan partisipatif.

Faktor-faktor yang menentukan dalam pencalonan diatur dalam aturan internal partai politik, meski demikian, hal tersebut dipengaruhi oleh hubungan kedekatan, prestasi, loyalitas kandidat, dan kemampuan finansial kandidat. Beberapa faktor tersebut ada yang bersifat buruk dalam menentukan kandidat, yaitu pada hubungan kedekatan, loyalitas pada orang tertentu di internal partai politik, kemampuan finansial. Faktor ini lebih dekat ke arah nepotisme dan suap. Sehingga kandidat dengan kompetensi dan komitmen seringkali terpinggirkan apabila tidak memiliki kemampuan finansial dan kedekatan dengan elit partai politik. Akibat yang muncul adalah salah satunya seperti kejahatan pemalsuan dokumen agar seseorang dapat menjadi calon peserta pemilu (DPR, DPD, maupun DPRD).

Pola-pola atau modus sebagaimana disebutkan diatas merupakan suatu tindakan yang melanggar Pasal 298 UU No. 8 tahun 2012 yang diancam dengan hukuman penjara maksimal 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 72.000.000,- (tujuh puluh dua juta rupiah). Lebih jelasnya Pasal 298 UU No. 8 tahun 2012 mengatur bahwa:

Setiap orang yang dengan sengaja membuat surat atau dokumen palsu dengan maksud untuk memakai atau menyuruh

orang memakai, atau setiap orang yang dengan sengaja memakai surat atau dokumen palsu untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota atau calon peserta pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 dan dalam Pasal 74 dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 72.000.000,- (tujuh puluh dua juta rupiah).

Dengan adanya transaksi politik dalam konteks memelihara hubungan patronase politik ini biasanya terjadi pada pelaksanaan pemilu, atau sering disebut sebagai *electoral corruption*. Hubungan dukung-mendukung di dalam Pemilu ini juga berlanjut setelah Pemilu, yaitu ketika kekuasaan yang didapatkan diimplementasikan dalam bentuk kebijakan publik. Kekuatan-kekuatan elit<sup>14</sup> yang ada di dalam Partai Politik dan kekuatan penekan dari luar atau interest group<sup>15</sup> yang menjadi patronnya juga mendapat bagian dari kebijakan yang dibuat.

3. Manipulasi dalam tahapan dan proses pemilu (*electoral administrative corruption*).

Kandidat melakukan manipulasi administratif baik pada saat pra, proses pemungutan, perhitungan, proses rekapitulasi dengan cara merubah, menghambat atau memanipulasi tahapan dan kelengkapan administratif untuk kepentingan kemenangan. Penggunaan modus ini biasanya disertai dengan insentif tertentu seperti sejumlah uang, promosi jabatan, dan pekerjaan.

Tahapan pemilu yang rawan manipulasi sebelum pemungutan suara yaitu pada tahap pendaftaran pemilih. Bentuk kecurangan pada tahap ini dapat berupa seseorang atau pihak-pihak tertentu menghalangi seseorang terdaf-

---

<sup>14</sup>Hadiz, Robinzon, Op.Cit, hlm, Hadiz, hlm, 232

<sup>15</sup>Interest group atau kelompok kepentingan yang dimaksud disini adalah kelompok kepentingan yang motivasinya hanya berupaya untuk memperoleh keuntungan bagi kelompoknya saja (*self-oriented interest group*).



tar sebagai pemilih yang bertujuan seseorang dapat kehilangan hak pilihnya. Atau seseorang atau pihak-pihak tertentu tidak mengganti seseorang yang telah berpindah tempat dengan resmi bahkan telah meninggal, termasuk didalamnya mendaftarkan orang yang masih berusia anak. Terhadap tindakan yang menyebabkan seseorang kehilangan hak pilihnya, dikategorikan telah melakukan kejahatan pemilu dengan melanggar pasal 292 dan Pasal 293 UU No. 8 tahun 2012. Hukuman yang akan diberikan yaitu dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah). Dan apabila kejahatan pemilu tersebut dilakukan dengan kekerasan, kekuasaan maka dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah).

Masih adanya *phantom voters* atau *multiple vote*, yaitu pemilih yang sudah meninggal tetap terdaftar sebagai pemilih atau seseorang yang belum mempunyai hak memilih tetapi didaftarkan. Biasanya, kartu dari pemilih ini digunakan oleh pemilih lain untuk mencoblos calon tertentu. Sedangkan *multiple voters* adalah pemilih yang dapat datang mencoblos berkali-kali. Taktik yang dilakukan adalah dengan mencoblos dengan menggunakan kartu pemilih atas nama pemilih lain, pemilih yang sudah diberi tanda tinta diperbolehkan mencoblos lagi. Selain itu, ada juga pemilih tidak bersedia diberi tinta setelah mencoblos, sehingga kemungkinan pemilih tersebut masih bisa mencoblos di TPS lain. Selain itu, kartu pemilih bagi kelompok pemilih yang diidentifikasi akan memberikan suara kepada kandidat lawan, tidak diberikan sehingga mereka tidak dapat memilih. Para petugas pemilu di tingkat TPS harusnya sangat tegas dalam memberikan penanda berupa tinta agar pemilih tidak dapat melakukan kejahatan pemilu.

Modus tindak pidana sebagaimana disebutkan diatas, dalam UU No. 8 tahun 2012 dikategorikan sebagai tindak pidana kejahatan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 310 UU No. 8 tahun 2012 yang menyatakan bahwa:

Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suatu mengaku dirinya sebagai orang lain dan/atau memberikan suara lebih dari 1 (satu) kali di 1 (satu) TPS atau lebih dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 18.000.000,- (delapan belas juta rupiah).

Modus ketiga adalah penghalangan atau intimidasi terhadap pemilih. Caranya dengan mengintimidasi pemilih ketika menuju TPS. Bentuk intimidasi beragam, mulai dari meminta mencoblos calon tertentu dengan imbalan, mengancam agar mencoblos calon tertentu, hingga tidak mencoblos. Modus seperti ini juga dikategorikan sebagai tindak pidana kejahatan Pemilu yang melanggar Pasal 308 UU No. 8 tahun 2012 yang menyatakan bahwa:

Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan, dan/atau menghalangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, melakukan kegiatan yang menimbulkan gangguan ketertiban dan ketentraman pelaksanaan pemungutan suara, dan menggagalkan pemungutan suara dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah).

Modus keempat dengan melakukan penggantian surat suara ataupun pencoblosan surat suara. Penggunaan surat suara palsu, dilakukan untuk mendongkrak suara peserta pemilu tertentu. Cara lain adalah dengan menandai (mencoblos) surat suara untuk peserta pemilu tertentu sebelum pencoblosan dilakukan di TPS. Terkait dengan modus seperti ini UU No. 8 tahun 2012 mengategorikannya sebagai tindak pidana kejahatan pemilu, yaitu melanggar ketentuan Pasal 309 UU No. 8 tahun 2012 yang menyatakan bahwa:

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan peserta pemilu tertentu men-

dapat tambahan suara atau perolehan suara peserta pemilu menjadi berkurang dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp. 48.000.000,- (empat puluh delapan juta rupiah).

Modus terakhir adalah dengan melakukan manipulasi perhitungan suara (*counting and canvassing manipulation*). Beberapa cara yang dilakukan diantaranya sengaja tidak menghitung surat suara sah, sengaja membuat surat suara sah menjadi rusak, sengaja mencoblos lebih dari satu pada kandidat berbeda sehingga surat suara menjadi tidak sah. Semua cara tersebut merugikan calon yang bersebrangan. Trik lain dengan melakukan pencatatan yang berbeda antara di papan penghitungan suara dengan yang dibacakan. Manipulasi perhitungan suara ini sangat mudah dilakukan apalagi jika tidak ada saksi partai, pemantau pemilu ataupun masyarakat yang setia menuggui proses perhitungan suara.

Modus manipulasi suara yang lain adalah dengan sengaja merusak kertas suara yang memilih parpol tertentu pada saat perhitungan suara dan manipulasi angka hasil perhitungan suara pada saat rekapitulasi perhitungan suara. Praktek tindak pidana pemilu bukan hanya sekedar merusak hasil pemilu tetapi juga menyelewengkan aspirasi politik pemilih dalam pemilu. Modus seperti ini merupakan suatu tindak pidana yang digolongkan kedalam kejahatan pemilu. Aktivitas kejahatan pemilu yang dengan sengaja merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil Pemilu dapat diancam dengan hukuman pidana penjara paling lama 3 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah). Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 311, Pasal 312 dan Pasal 313 UU No. 8 tahun 2012.

Modus-modus diatas dapat diketemukan ketika pemantauan yang dilakukan walau tidak melingkupi keseluruhan TPS yang ada, tetapi merekam dengan sangat baik pola-pola pelanggaran yang terjadi pada hari pemungutan dan perhitungan suara. Sayangnya, rekapi-

tulasi hasil temuan pemantauan tidak menjelaskan pelaku-pelaku dari korupsi pemilu yang terjadi. Walau demikian, dari pola yang ada dapat disimpulkan bahwa tindak pidana yang dilakukan oleh anggota ataupun simpatisan partai politik peserta pemilu serta anggota KPPS. Kedua komponen ini, berdasarkan pengalaman empirik pemilu, merupakan pelaku 'kambuhan' dalam tahapan pemungutan dan perhitungan suara.

Dalam tahap pemungutan dan perhitungan suara juga masih ditemui pelanggaran di TPS. Hasil pemantauan yang dilakukan oleh Jamppi dan Cetro merekam pelanggaran-pelanggaran yang dikategorikan sebagai *electoral administrative manipulation*, diantaranya adalah dengan membiarkan pemilih mencoblos dengan menggunakan kartu pilih atas nama pemilih lain, yang memungkinkan seseorang memilih berulang kali. Selain itu, pencatatan di papan penghitungan suara tidak sesuai dengan yang dibacakan oleh anggota KPPS. Akibatnya, terjadi perbedaan pencatatan perolehan suara. Modus terakhir dapat terjadi baik karena keteledoran petugas KPPS ataupun karena memang disengaja untuk mendongkrak perolehan suara pasangan presiden dan wakil presiden tertentu.

Pelanggaran dan manipulasi juga terjadi pada tahapan selanjutnya di PPS (kelurahan) dan PPK (kecamatan). Temuan Cetro mengindikasikan terjadinya pelanggaran dikedua tahapan tersebut. Proses perhitungan suara secara akumulatif dari tahapan sebelumnya ternyata tidak luput dari korupsi pemilu. Umumnya jenis pelanggaran berupa pemindahan atau pengalihan proses rekapitulasi penghitungan suara di tempat selain kantor PPS dan PPK, sehingga memungkinkan dilakukannya manipulasi rekapitulasi suara. Juga ditemukan adanya proses rekapitulasi penghitungan suara tidak dilakukan secara bersama-sama oleh petugas. Hal lain adalah tidak transparannya proses rekap penghitungan suara karena dilakukan secara tertutup, ataupun tidak dapat disaksikan oleh yang hadir sehingga pemantauan dan pengawasan terhadap jalannya rekapitulasi suara menjadi sulit

dilakukan. Tanpa pengawasan, sangat mudah dan aman melakukan manipulasi rekapitulasi suara untuk memenangkan kandidat tertentu.

4. Dana kampanye yang ‘mengikat’ (*abusive donation*) menjadikan sumbangan kepada partai ataupun kandidat sebagai investasi politik.

Modus keempat adalah pendanaan kampanye yang mengikat (*abusive donation*), yaitu para donatur menjadikan sumbangan kepada partai ataupun kandidat sebagai investasi politik. Investor atau rentenir politik ini dikemudian hari akan berusaha menggunakan partai yang didukungnya untuk mempengaruhi kebijakan publik untuk kepentingan bisnis atau politiknya.

Sebenarnya jika dilihat secara luas, kasus politik uang (*money politic*) tidak hanya menyangkut masalah menyuap atau pemberian uang atau suatu barang kepada seseorang agar memilih salah satu kandidat. Tetapi politik uang (*money politic*) dapat juga dihubungkan dengan segala macam pelanggaran menyangkut dana di dalam konteks politik (termasuk masalah kepartaian dan pemilihan umum). Memang yang paling menonjol adalah kecurangan dengan penyuapan. Tapi ada pula bentuk-bentuk lainnya yang juga dapat melanggar norma hukum yang perlu diwaspadai, khususnya menyangkut dana dari sumber terlarang serta tidak melaporkan keberadaan dana ilegal tersebut.

Belajar dari beberapa Pemilu, manipulasi yang sering dilakukan adalah dengan tidak mencatatkan jumlah sumbangan dan data penyumbang sehingga mempersulit audit dana kampanye karena sumbangan tidak bisa terlacak. Modus yang lain adalah dengan sumbangan kepada rekening partai politik baru kemudian ditransfer ke rekening khusus dana kampanye. Dengan demikian, sumbangan dalam jumlah besar dianggap seolah-olah merupakan kontribusi dari partai. Hal yang paling mengkhawatirkan dari manipulasi pendanaan politik adalah penggunaan dana-dana publik, baik dari departemen, BUMN ataupun institusi publik lainnya.

Modus pendanaan bagi sumbangan dana kampanye Pemilu menurut UU No. 8 tahun 2012 dapat dikategorikan sebagai pelanggaran pemilu dan kejahatan pemilu. Yang termasuk sebagai pelanggaran pemilu bagi dana sumbangan kampanye apabila peserta pemilu dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye pemilu. Sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 280 UU No. 8 tahun 2012 yang menyatakan bahwa:

Peserta pemilu yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 135 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,- (dua belas juta rupiah).

Sementara itu yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan pemilu dalam hal dana sumbangan adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 303, 304, dan Pasal 305 UU No. 8 tahun 2012 yang mengatur bahwa:

Pasal 303

- (1) setiap orang atau kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah yang memberikan dana kampanye pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah).
- (2) Setiap Peserta Pemilu yang menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pasal 304

- (1) Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/ atau badan usaha nonpemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Setiap Peserta Pemilu yang menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/ atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 305

Peserta Pemilu yang terbukti menerima sumbangan dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Menyoroti persoalan persoalan dana sumbangan bagi peserta maupun partai politik, dari sisi penggunaan, dana politik dibedakan berdasarkan bentuk pengeluarannya. Pengeluaran dana politik dibedakan menjadi dua yaitu pengeluaran untuk membiayai aktivitas rutin partai politik (*Political Party finance*) dan Pengeluaran kampanye (*campaign finance*). Kecenderungan pengeluaran ini sangat dipengaruhi oleh sistem pemilu. Untuk sistem proporsional (*party base*), dimana pemilih memilih tanda gambar partai, kecenderungan aktivitas pembiayaan terfokus pada pembiayaan partai.

Dalam praktek pengaturan dana politik di Indonesia khususnya Pemilu kedua rekening ini terpisah dan sumbangan dari dana partai untuk rekening dana kampanye hanya sebatas

saldo awal saja. Pembiayaan kampanye menjadi yang paling menentukan dalam mempengaruhi pemilih pada saat kampanye sedangkan dana partai sangat berpengaruh di dalam memelihara basis dukungan politik. Dana kampanye biasanya diperoleh dari sumbangan individu, badan hukum, dan dana dari negara.

Sumbangan yang diberikan dapat mempengaruhi independensi dari seorang kandidat atau suatu partai politik dan hal ini dapat membahayakan proses demokrasi. Kelompok-kelompok kepentingan (*self-oriented interest groups*) melihat sumbangan dana politik ini sebagai investasi agar memperoleh dukungan kebijakan ataupun fasilitas dan kemudahan yang mendukung usaha mereka. Hubungan antara sumbangan dan kebijakan yang menguntungkan kelompok tertentu dapat menjadi indikator dari pengaruh donasi dalam dana politik ataupun kampanye.<sup>16</sup>

Dengan melihat ke empat karakteristik tindak pidana pemilu diatas, maka dapat dikatakan bahwa dampak yang disebabkan oleh tindak pidana pemilu sangatlah besar. Pemenangan yang diperoleh dengan melakukan kecurangan mengakibatkan pemilih akhirnya menyadari bahwa siapapun yang dipilih, kebijakan publik, proses penyelenggaraan negara dan penegakan hukum takkan bisa disentuh. Penyebabnya, ada tangan tak terlihat (*invisible hand*), yang mengatur negara, di luar jangkauan dan kontrol pemilih. Akibatnya, partisipasi pemilih rendah bukan akibat dari tingkat pemahaman politik yang rendah; justru sebaliknya, pemilih sangat paham dan sadar bahwa pemilu tak pernah efektif untuk mempengaruhi kebijakan.

Mencuatnya peran aktivis partai dalam melakukan korupsi pemilu dikarenakan terjadinya 'kompetisi bebas' antar partai dalam upaya pemenangan pemilu. Memang masih ada keterlibatan birokrasi, yang diinstruksikan oleh elit pemerintahan yang merupakan politisi. Tetapi keterlibatan ini dilakukan secara

---

<sup>16</sup>Modul Pemantauan Dana Kampanye ICW dan TII, 2003.

sporadis dan tidak se-sistimatis pada masa Orde baru.

### **Tindak Pidana Khusus Pemilu Berdasarkan UU No. 8 tahun 2012**

Menurut KUHP tindak pidana dibagi dalam dua bentuk yaitu Pelanggaran (tindak pidana yang ancaman hukumannya kurang dari 12 bulan) dan kejahatan (ancaman hukumannya 12 bulan ke atas). Hal ini juga diadopsi oleh UU No. 8 tahun 2012 yang juga menerapkan tindak pidana pemilu kedalam pelanggaran pemilu dan kejahatan pemilu. Hal ini dapat diketahui dalam Pasal 260 UU No. 8 tahun 2012 yang menyatakan bahwa Tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Dari rumusan Pasal 260 UU No. 8 tahun 2012 diatas, dapat diketahui bahwa dalam tindak pidana Pemilu juga menerapkan sanksi berbentuk Stelsel Kumulatif. Stelsel kumulatif ini ditandai dengan ciri khas adanya kata “dan”.

Selain itu, sanksi dalam ketentuan pidana pemilu berdasarkan UU No 8 Tahun 2012 terdiri dari Pidana Pokok berupa pidana kurungan, pidana penjara dan pidana denda. Pidana tersebut tidak dimuat atau dibatasi dalam satu Pasal namun tersebar di setiap ketentuan pidana pemilu UU No 8 Tahun 2012. Jenis sanksi selama ini dalam produk kebijakan legislasi masih dijadikan “sanksi utama”. Dilihat dari sudut kebijakan kriminal, wajah perundang-undangan seperti ini banyak mengandung kelemahan karena pendekatan sanksi yang dipakai dalam upaya menanggulangi suatu kejahatan bersifat terbatas dan terarah pada pidananya si pelaku saja. Dengan kata lain, jenis sanksi pidana bila dilihat dari aspek tujuannya lebih mengarah pada “pencegahan agar orang tidak melakukan kejahatan”, bukan bertujuan “mencegah agar kejahatan tidak terjadi”. Jadi lebih bersifat individual.<sup>17</sup>

<sup>17</sup>Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana Ide Dasar Double Track System & Implementasinya*,

Terkait dengan penerapan sanksi Pidana penjara dan pidana denda, UU No. 8 tahun 2012 hanya menerapkan ancaman pidana paling lama atau sistem maksimum. Ciri suatu UU mengatur sanksi pidana dengan ancaman pidana paling lama, hal ini nampak dari normanya yang berbunyi “Setiap orang yang ... diancam dengan pidana penjara paling lama ...”. Berdasarkan ketentuan UU yang mengatur dengan ancaman pidana paling lama ini, maka salah satu kelemahannya yakni memberikan peluang bagi hakim untuk menjatuhkan pidana yang berbeda kepada pelaku yang melakukan tindak pidana yang sama.

UU Nomor 8 Tahun 2012 masih menganut sistem sistem maksimum. Tidak ada pola baku dalam pembagian lamanya ancaman pidana pemilu, namun secara sederhana bisa kita lihat dari ketentuan ketentuan Pasal tindak pidana pemilu yang menerapkan lamanya ancaman pidana. Sehubungan dengan masalah kebijakan legislatif, maka sanksi pidana denda juga menjadi fokus pembahasan. Sanksi pidana denda menjadi sanksi kumulatif bersama pidana penjara. Sering diungkapkan bahwa berdasar hasil-hasil penelitian, pidana denda merupakan jenis sanksi pidana yang lebih efektif dan lebih penting sebagai alternatif daripada pidana pencabutan kemerdekaan.<sup>18</sup>

Dalam sistem KUHP yang sekarang berlaku, pidana denda dipandang sebagai jenis pidana pokok yang paling ringan. Hal ini dikarenakan dari kedudukan urutan pidana pokok di dalam Pasal 10 KUHP, pada umumnya pidana denda dirumuskan sebagai pidana alternatif daripada pidana penjara atau kurungan, dan jumlah ancaman pidana denda di dalam KUHP pada umumnya relatif ringan.<sup>19</sup> Namun dengan demikian, maka pidana denda menjadi jarang diterapkan oleh hakim berdasarkan KUHP.

*Cetakan I*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm, 170

<sup>18</sup>Muladi & Barda Nawawi, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984, hlm, 175

<sup>19</sup>*Ibid*, hlm, 178

Guna mengefektifkan pidana denda, UU No 8 tahun 2012 telah mengalami peningkatan jumlah ancaman pidana denda bahkan dikumulatifkan dengan pidana penjara. Namun demikian kebijakan tentang ancaman pidana tersebut di dalam UU No 10 Tahun 2008 tidak dibarengi dengan kebijakan lainnya yang berhubungan dengan pelaksanaan ancaman pidana denda.

Permasalahan yang timbul adalah apabila ancaman pidana tidak dibayar, lalu diganti dengan ancaman pidana alternatif lainnya namun di dalam sistem UU No 8 tahun 2012 tidak diatur adanya pidana alternatif, atau batas waktu pidana denda dibayar. Jika dibandingkan dengan Pasal 30 KUHP maka dapat dilihat bahwa pidana denda dapat diganti dengan pidana kurungan. Hal itu dapat dilaksanakan apabila ancaman pidana dalam system KUHP hanya bersifat alternatif. Sedangkan di dalam UU No 8 tahun 2012 ancaman pidana denda bersifat kumulatif dan tidak ada sama sekali yang bersifat alternatif. Dengan demikian betapapun tingginya ancaman pidana denda dijatuhkan, apabila terpidana tidak mau membayar hal ini terjadi kekosongan hukum di dalam kebijakan hukum pidana pemilu di dalam UU No 8 tahun 2012.

Ketentuan pidana pemilu dalam UU No 8 tahun 2012 tidak mengatur tentang masalah peringanan. Sedangkan untuk pemberatan hanya terdapat satu pasal saja yaitu Pasal 321 UU No. 8 tahun 2012 yang berbunyi :

Dalam hal penyelenggara Pemilu melakukan tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 273, Pasal 275, Pasal 276, Pasal 283, Pasal 286, Pasal 291, Pasal 292, Pasal 293, Pasal 297, Pasal 298, Pasal 301 ayat (3), Pasal 303 ayat (1), Pasal 304 ayat (1), Pasal 308, Pasal 309, Pasal 310, Pasal 311, Pasal 312, Pasal 313, pidana bagi yang bersangkutan ditambah 1/3 (satu pertiga) dari ketentuan pidana yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.

Tentang hal-hal yang dapat memberatkan pidana dalam ketentuan Pasal tersebut di atas

hanya dibebankan kepada Penyelenggara Pemilu yang melanggar suatu pidana pemilu. Hal ini menunjukkan bahwa pemberatan pidana memang dikhususkan untuk penyelenggara pemilu dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum Baik Tingkat Pusat, Daerah baik di Dalam Negeri maupun Luar Negeri. Sedangkan bentuk pemberatannya adalah ditambah 1/3 (satu pertiga) dari ketentuan pidana yang ditetapkan dalam Pasal-Pasal tersebut.

Dalam KUHP Tindak Pidana Percobaan diatur dalam Pasal 53, kemudian Tindak pidana Pembantuan diatur dalam Pasal 56, dan Tindak Pidana Pemufakatan diatur dalam Pasal 88. Dengan demikian hal tersebut ketentuan pidana pemilu yang terdapat di dalam Pasal 148,149, 150, 151 dan Pasal 152 KUHP dapat diperluas perbuatan pidana pemilu menyangkut percobaan, pembantuan dan pemufakatan.

Tidak demikian halnya Tindak Pidana pemilu dalam UU No. 8 tahun 2012 tidak secara tegas mengatur tentang Tindak Pidana Pemilu percobaan, Pembantuan, dan pemufakatan. Sehingga bagi setiap orang yang berusaha melakukan perbuatan percobaan, pemufakatan dan pembantuan dalam kaitannya dengan Tindak Pidana Pemilu dalam UU No. 8 tahun 2012 tidak dapat dikenai sanksi pidana pemilu. Untuk lebih jelasnya mengenai tindak pidana Pemilu penulis akan menguraikan dibawah ini.

## **KESIMPULAN**

Tindak pidana pemilu merupakan ranah hukum pidana khusus. Sehingga memiliki ciri khusus atau karakteristik, diantaranya proses sebelum dilaksanakan pemungutan suara, selama proses pemungutan, perhitungan, rekapitulasi suara dan proses setelah berlangsungnya rekapitulasi. Beberapa modus yang sering terjadi antara lain jual beli suara, jula beli kursi, manipulasi pada tahapan dan proses pemilu (pungut, hitung dan rekapitulasi), dan keberadaan dana kampanye yang mengikat pada kandidat untuk partai politik. Pada tindak pidana pemilu telah terjadi

perluasan subyek hukum pidana, yaitu orang perseorangan yang dapat dituntut karena melakukan tindak pidana pemilu, begitu pula dengan badan hukum dapat dituntut apabila melakukan tindak pidana pemilu. Terkait dengan sanksi pidana, UU No. 8 Tahun 2012 hanya menerapkan sanksi ancaman pidana paling lama atau sistem maksimum yang berupa pidana kurungan, penjara dan denda.

## DAFTAR BACAAN

### Buku

- Basrofi dan Sudikun, *Teori-Teori Perlawanan dan Kekerasan Kolektif*, Insan Cendekia, Surabaya, 2003.
- El-Muhtaj, Majda, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Media Group, Jakarta, 2007.
- Muladi & Barda Nawawi, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 1984).
- Pfeiffer, Silke, *Vote Buying and Its Implication for Democracy: evidence from Latin America*, (TI Global Report 2004).
- Prasetyo, Teguh, *Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Prakoso, Djoko, *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Harapan, (Jakarta: 1987)
- Santoso, Topo, *Tindak Pidana Pemilu*, Cetakan I, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006),
- Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana Ide Dasar Double Track System & Implementasinya*, Cetakan I, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003).
- Suko Wiyono, *Pemilu Multi Partai dan Stabilitas Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, dalam Sirajuddin, dkk (Editor), *Konstitusionalisme Demokrasi*, In-Trans Publishing, Malang, 2010.

### Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

### Tentang Penulis:

Wiwik Afifah, lahir di Lumajang dan telah menempuh program magister ilmu hukum di Fakultas Hukum Untag Surabaya. Sehari-hari sebagai pekerja sosial di Koalisi perempuan Indonesia dengan fokus isu pengentasan kemiskinan, keterwakilan perempuan dan penghapusan kekerasan perempuan dan anak. Selama berkarir sebagai dosen, juga aktif dalam mendorong adanya sejuta relawan pengawas pemilu di propinsi Jawa Timur, trainer dalam ToT Pendidikan politik bagi kader perempuan dan calog legislatif. Dapat dihubungi di : afifah@untag-sby.ac.id

