

3100f  
WIS  
u ei



**KEBIJAKAN PENAL DALAM MENANGGULANGI  
TINDAK PIDANA PEMILU DI INDONESIA**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan Untuk  
Menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**Fifiana Wisnaeni, SH  
NIM : B 4 A 098 031**

**Pembimbing :**

**Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2003**



**HALAMAN PENGESAHAN**

**KEBIJAKAN PENAL DALAM MENANGGULANGI TINDAK PIDANA PEMILU  
DI INDONESIA**

Disusun Oleh :

**Fifiana Wisnaeni, SH**

**NIM. B 4A 098 031**

Tesis telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada hari Senin, tanggal : **14 April 2003**

Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan untuk

Memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro

Semarang

Pembimbing :

Mengetahui :



**(Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH)**

NIP. 130 350 519

Ketua Program Magister Ilmu Hukum



Universitas Diponegoro Semarang

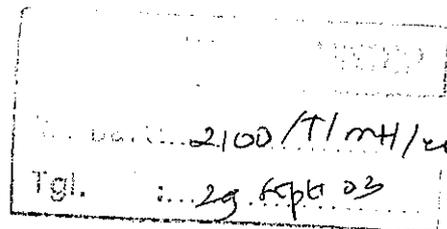
**(Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH)**

NIP. 130 350 159

**Tesis ini dipersembahkan kepada :**

-Universitas Diponegoro, Almamaterku,

- Suami dan Anakku, Rahardjanto Pudjiantoro dan Rafieta Hyda Maharani
- Almarhum dan Almarhumah Bapak dan Ibu Hardadi Soemoadmodjo
- Bapak dan Ibu Soeparto Tjitrodihardjo



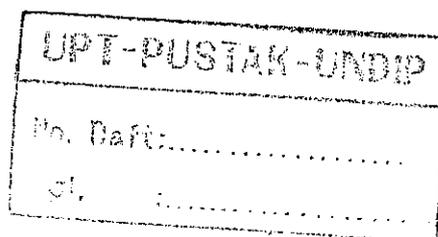
## KATA PENGANTAR

Pertama-tama, perkenankanlah penulis memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah Swt, karena atas limpahan rahmat dan hidayahnya maka penulis dapat menyelesaikan tugas akhir di bidang studi Ilmu Hukum dan Sistem Peradilan Pidana Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tesis yang berjudul : **Kebijakan Penal Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Pemilu Di Indonesia**, banyak pihak yang telah membantu, memberikan dorongan baik moril, materiil maupun doa kepada Penulis. Tanpa bantuan mereka penulis tidak akan dapat menyelesaikan tugas akhir ini.

Dalam kesempatan ini, perkenankanlah penulis menghaturkan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. **Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH**, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang telah berkenan memberi kepercayaan kepada penulis untuk menulis Tesis ini. Selain itu, Beliau selaku pembimbing dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan dan tuntunan yang sangat berharga bagi kelancaran penulisan Tesis ini. Disamping itu, Beliau juga berkenan memberikan bahan-bahan atau materi yang sangat mendukung bagi penulisan Tesis ini.
2. **Prof. Ir. Eko Budiardjo, M. Sc**, selaku Rektor Universitas Diponegoro yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang ini.



3. **Prof. Dr. Satjipto Rahardjo**, yang telah memberikan rekomendasi sehingga penulis mendapat kesempatan untuk menempuh studi di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
4. **Dr. Nyoman Serikat Putradjaya, SH. MH**, yang telah memberikan arahan dan bimbingan pada waktu review Proposal Penelitian ini.
5. **Paulus Hadi Suprpto, SH. MH**, yang telah memberikan arahan dan bimbingan pada waktu review Proposal Penelitian ini.
6. **Semua Dosen Program Magister Ilmu Hukum UNDIP**, yang telah memberikan ilmunya selama penulis menempuh studi di Program Magister Ilmu Hukum UNDIP.
7. **Achmad Busro, SH. M. Hum**, selaku Dekan Fakultas Hukum UNDIP yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan penyusunan tesis ini.
8. **Yasin Tasyrif, SH. MH**, selaku mantan Dekan Fakultas Hukum UNDIP yang telah memberikan izin kepada penulis untuk menempuh studi di Program Magister Ilmu Hukum UNDIP Semarang.
9. **Dadang Siswanto, SH. M. Hum**, yang telah memberikan dorongan, semangat dan masukan-masukan yang sangat berguna bagi penulis dalam penyusunan tesis ini.
10. **Noor Rahardjo, SH. M.Hum**, yang telah membantu penulis untuk memandu Seminar Hasil Penelitian dan **Eko Sabar Prihatin, SH. MS** yang selain membantu penulis untuk memandu Seminar Hasil Penelitian juga selaku Skretaris Program Magister Ilmu Hukum Universiat Diponegoro, serta teman-teman yang berkenan hadir dalam Seminar tersebut.
11. **Drs Bambang Subangun**, selaku Kasubag TU pada Komisi Pemilihan Umum yang telah memberikan data-data yang sangat berguna untuk penyelesaian Tesis ini.

12. **Drs. Sarwo, Msi**, Kasi pada Badan Kesbanglinmas Propinsi Jawa Tengah yang telah berkenan memberikan data-data yang diperlukan dalam penyelesaian tesis ini
  13. **Ketua Bagian dan rekan-rekan Staf Pengajar Hukum Tata Negara**, yang telah memberikan dorongan serta kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan penulisan tesis ini.
  14. **Kartini Sekartaji, SH. M. Hum dan Ani Purwanti, SH. M.Hum**, yang telah memberikan bantuan berupa materi-materi kuliah selama penulis menempuh studi di Program Magsiter Ilmu Hukum UNDIP.
  15. **Budiharto, SH. MS**, selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum UNDIP beserta staf administrasi yang telah membantu kelancaran studi penulis selama penulis menempuh pendidikan di Program magister Ilmu Hukum UNDIP Semarang.
- Terimakasih diucapkan pula kepada rekan-rekan Angkatan XVII, khususnya pada **Sri Endah Wahyuningsih, Sri Setiawati, Endang Pristiwati, Dicky Azwan, S.Abdullah, Sunaryo dan Untung Dwi Hananto** yang telah memberikan dorongan dan semangat serta telah bersama-sama mengalami suka dan duka menjalani pendidikan di Program Magister Ilmu Hukum UNDIP

Pada kesempatan yang berbahagia ini penulis juga menghaturkan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada **Almarhum dan Almarhumah Bapak dan Ibu Hardadi Soemoadmodjo** serta **Bapak dan Ibu Soeparto Tjitrodihardjo** yang telah memberikan doa restunya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.

Khusus kepada Suami dan Anaku, **Rahardjanto Pudjiantoro dan Rafieta Hyda Maharani** penulis mengucapkan terimakasih atas pengorbanan, doa serta dorongan moralnya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini.

Akhirnya, penulis berharap agar tesis ini bermanfaat bagi yang membutuhkannya.

Semarang, April 2003

Fifiana Wisnaeni, SH

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	xii
ABSTRAKSI .....	xiii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	8
C. Kerangka Pemikiran .....	8
D. Tujuan Penelitian .....	17
E. Kontribusi Penelitian .....	18
F. Metode Penelitian .....	18
G. Sistematika Penulisan .....	21
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>23</b>
A. Hubungan Antara Pemilu Dengan Demokrasi dan Sistem Kepartaian .....	23
1. Pengertian dan Penyelenggaraan Pemilihan Umum .....	23

2. Pengertian Demokrasi dan Demokrasi Di Indonesia .....	33
3. Partai dan Sistem Kepartaian .....	38
B. Hubungan Kebijakan Hukum Pidana dengan	
Tindak Pidana Pemilu .....	44
1. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan	
Hukum Pidana .....	44
2. Hubungan Antara Tindak Pidana Pemilu dan	
Tindak Pidana Politik .....	48
<b>BAB III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS .....</b>	<b>53</b>
A. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu	
dalam Hukum Positif Indonesia .....	53
1. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu dalam	
UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No 4 Tahun 2000 .....	53
a. Tindak Pidana .....	53
1) Pengertian dan Ruang Lingkup Tindak	
Pidana Pemilu .....	54
2) Unsur-unsur Tindak Pidana Pemilu .....	68
3) Kualifikasi Tindak Pidana Pemilu .....	100

b. Pertanggungjawaban Pidana .....	100
1) Subjek yang dapat dipertanggungjawabkan	
Dalam Tindak Pidana Pemilu .....	101
2) Pertanggungjawaban (hukum) pidana terhadap	
Pelaku tindak pidana Pemilu .....	115
c. Pidana dan Pemidanaan .....	117
1) Fungsi Hukum Pidana .....	117
2) Jenis Sanksi Pidana dalam Tindak Pidana Pemilu .....	122
3) Perbedaan Kualifikasi Tindak Pidana Pemilu .....	127
2. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu	
Dalam UU No 12 Tahun 2003 .....	130
a. Tindak Pidana .....	130
1) Ruang Lingkup Tindak Pidana Pemilu .....	130
2) Kualifikasi Tindak Pidana Pemilu .....	141
b. Pertanggungjawaban Pidana .....	142
1) Subyek yang dapat dipertanggungjawabkan	
dalam Tindak Pidana Pemilu .....	142
2) Pertanggungjawaban (hukum) pidana terhadap	
Pelaku tindak pidana Pemilu .....	146
c. Pidana dan Pemidanaan .....	147
 B. Kebijakan Formulasi Tindak Pemilu Masa Yang Akan	
Datang .....	152
1. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu	
Dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 .....	152
a. Ruang Lingkup Tindak Pidana Pemilu .....	152

b. Pertanggungjawaban Pidana .....	154
c. Pidana dan Pemidanaan .....	155
2. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu Dalam Undang-undang Pemilu Masa Yang Akan Datang .....	156
a. Kualifikasi Tindak Pidana Pemilu .....	156
b. Pertanggungjawaban Pidana .....	157
c. Pidana dan Pemidanaan .....	159
3. Alternatif Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu Masa Yang Akan Datang .....	160
<b>BAB IV. PENUTUP</b> .....	168
A. Kesimpulan .....	168
1. Kesimpulan Umum .....	168
2. Kesimpulan Khusus .....	170
B. Saran-saran .....	173

## DAFTAR PUSTAKA

## DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Persamaan dan Perbedaan Tindak Pidana Pemilu Dalam

KUHP dan UU Pemilu ..... 63

Tabel 2 : Persamaan dan Perbedaan Tindak Pidana Pemilu Dalam

Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 dan

UU No. 12 Tahun 2002 ..... 163

## ABSTRAKSI

Sebagai negara demokrasi, Indonesia menggunakan Pemilu sebagai sarana demokrasi. Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia. Untuk menghindari kecurangan dalam pelaksanaan Pemilu, dalam setiap UU Pemilu selalu dicantumkan mengenai ketentuan pidana. Ketentuan pidana tentang Pemilu selain diatur dalam UU Pemilu juga diatur dalam KUHP.

Berdasarkan kenyataan bahwa dalam setiap Pemilu selalu terjadi pelanggaran/kecurangan yang tidak dapat diselesaikan sebagaimana mestinya, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu dalam hukum positif Indonesia dan bagaimanakah kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu masa yang akan datang.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dianalisa secara kualitatif dengan menguraikan secara deskriptif analitis dan preskriptif.

Kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu yang diatur Bab XIII Pasal 72 sampai dengan Pasal 75 UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 Tentang Pemilihan Umum dan Bab XV Pasal 137 sampai dengan Pasal 141 UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masih terdapat banyak kelemahan, khususnya yang menyangkut kebijakan di bidang pertanggungjawaban pidana dan sanksi pidananya, hanya dalam UU No. 12 Tahun 2003 terdapat perubahan yang lebih menyempurnakan UU Pemilu yang lama (UU No. 3 Tahun 2003 jo UU No. 4 Tahun 2000), yaitu menyangkut ruang lingkup tindak pidana Pemilu yang dilakukan pada waktu kampanye Pemilihan Umum.

Kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu masa yang akan datang yang dirumuskan dalam Pasal 240 sampai dengan Pasal 245 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 terdapat perubahan yang mendasar di bidang kebijakan sanksi pidananya, yaitu berupa *pencabutan hak*. Kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu dalam UU Pemilu masa yang akan datang *seyogyanya merumuskan secara tegas tentang korporasi sebagai subjek yang dapat dipertanggungjawabkan, sanksi pidana tambahan berupa pencabutan hak, serta sanksi administratif* bagi peserta Pemilu yang melakukan tindak pidana dalam Pemilu.

## ABSTRACT

As a democratic country, Indonesia employs general election (*Pemilu*) as a democratic means General Election performed based on the Direct, Public, Independent and Secret principles. To keep away from the fraud existing in General Election completing, each General Election Law always includes criminal stipulation. Besides regulated by the General Election Law, the Criminal Stipulations also ruled by the Criminal Law Code (*KUHP*).

Based on the fact that there were always infringement/fraud existing in each General Election that could not be solved as they should have been, so the aim of this study was to know the formulation policy of General Election criminal act according to the positive law of Indonesia and the formulation policy of General Election criminal act lasted in the future time.

This study was a normative law research analyzed qualitatively by describing analytical descriptive and prescriptive.

The formulation policy of General Election criminal act regulated by the Law No. 3 of the year 1999 Chapter XIII Articles 72 up to 75 jo the Law No. 4 of the year 2000 About General Election and by the Law No. 12 the year 2003 Chapter XV Articles 137 up to No. 141 About General Election of Members of National Parliament, Regional Representatives Council, and Regional Parliament were still full of weaknesses, especially, concerning policies of criminal accountability as well as criminal sanction fields, only in the Law No. 12 of the year 2003 there was a change that making the older General Election Law more perfect (the law No. 3 of the year 1999 jo the Law No. 4 of the Year 2000), i.e., pertaining to the scope of General Election criminal act conducted during the General Election campaign.

The formulation policy of the future General Election criminal act which formulated in Articles 240 up to 245 of *KUHP* Bill of the year 1999/2000 containing the basic change in terms of the criminal sanction policy, i.e., the *revocation of right*. It would be advisable that the formulation policy of General Election criminal act of the future General Election Law formulating *resolutely the corporation as the accountable subject, the additional criminal sanction in terms of the revocation of right, and the administrative sanction as well* for General Election participant/participants making criminal act/acts during General Election.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang.

Pada tanggal 17 Agustus 1945 bangsa Indonesia telah memproklamasikan kemerdekaannya. Hal tersebut mengandung arti bahwa sejak saat itu bangsa Indonesia memulai kehidupan baru berbangsa dan bernegara. Ditinjau dari sudut politik, Proklamasi Kemerdekaan merupakan tindakan menentukan nasib sendiri melalui usaha membebaskan diri dari ketergantungan secara politis terhadap pihak lain.<sup>1</sup>

Sebagai tindak lanjut dari proklamasi tersebut, pada tanggal 18 Agustus 1945 disahkan Undang-undang Dasar 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

Dalam Pasal 1 (1) UUD 1945 disebutkan bahwa : "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik". Selanjutnya dalam Pasal 1 (2) UUD 1945 setelah Amandemen ke III disebutkan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang". Ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tersebut mengandung arti bahwa negara Indonesia adalah negara yang demokratis, karena negara yang demokratis pada dasarnya memperjuangkan realisasi kepentingan umum (*res publica*), sehingga Kepala Pemerintahan (Presiden) diharuskan diisi atas dasar pemilihan untuk jangka waktu tertentu, tidak didasarkan pada unsur hereditas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ipong S. Azhar, *Benarkah DPR Mandul, Pemilu, Partai dan DPR Masa Orde Baru*, (Yogyakarta : Bigraf Publishing, 1997), halaman 1

<sup>2</sup> *Ibid.*, halaman 2

Bunyi Pasal 1 (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang, mengandung arti bahwa kekuasaan negara yang tertinggi ada di tangan rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 1 ayat (2) tersebut, dapat diartikan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut sistem demokrasi, karena dalam sistem demokrasi kedaulatan dipegang sepenuhnya oleh rakyat, sedangkan pemerintah hanyalah merupakan wakil rakyat dalam mencapai cita-citanya.

*International Commission of Jurist Conference* di Bangkok menggariskan enam syarat agar suatu negara dapat disebut sebagai negara demokrasi, yaitu :

1. Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia dalam konstitusi dan tersedianya prosedur mempertahankan dan melindungi hak-hak asasi tersebut.
2. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Terjaminnya kebebasan untuk menyatakan pendapat.
4. Terselenggaranya Pemilu yang bebas.
5. Terjaminnya kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
6. Terselenggaranya pendidikan kewarganegaraan.<sup>3</sup>

Sesuai dengan syarat-syarat tersebut, maka sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, Indonesia menggunakan Pemilihan Umum sebagai sarana demokrasi.

Di Indonesia Pemilihan Umum dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Pemilihan Umum sesuai dengan Amandemen ke III UUD 1945 dilaksanakan untuk memilih anggota-anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD. Orang yang terpilih sebagai anggota DPR dan DPD sekaligus akan menjadi anggota MPR.

Sesuai dengan ketentuan tersebut, Pemilihan Umum di Indonesia telah dilakukan sebanyak 8 (delapan) kali. Pemilu pertama dilaksanakan pada masa pemerintahan Soekarno yang biasa disebut dengan Orde Lama. Pada masa Pemerintahan Orde Baru Pemilu dapat dilaksanakan secara periodik, yaitu setiap 5 (lima) tahun sekali. Pada masa Orde Baru ini

Pemilu dilaksanakan sebanyak 6 (enam) kali, yaitu Pemilu kedua dilaksanakan pada tahun 1971 dengan menggunakan UU No. 15 Tahun 1969. Pemilu ketiga dilaksanakan pada tahun 1977 dengan menggunakan UU Nomor 15 Tahun 1969 yang telah diperbaharui dengan UU No. 4 Tahun 1975. Kemudian Pemilu keempat dilaksanakan pada tahun 1982 dengan menggunakan UU No. 15 Tahun 1969 yang untuk kedua kalinya diperbaharui dengan UU Nomor 2 Tahun 1980, Pemilu kelima dilaksanakan pada tahun 1987, Pemilu keenam dilaksanakan pada tahun 1992 dan Pemilu ketujuh dilaksanakan pada tahun 1997. Pada Pemilu kelima, keenam dan ketujuh ini digunakan UU No. 15 Tahun 1969 yang untuk ketiga kalinya diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 1985. Sedangkan Pemilu ke delapan dilaksanakan pada era reformasi, yaitu pada tahun 1999. Pada Pemilu kedelapan ini sudah digunakan UU yang baru, yaitu UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Mengingat betapa pentingnya posisi Pemilu bagi sebuah negara demokrasi, maka adalah tidak berlebihan bila dikatakan kebersihan, kejujuran dan keadilan pelaksanaan pemilu akan mencerminkan kualitas demokrasi di Indonesia. Pemilu yang jujur dan adil akan berarti pula menampakkan kematangan dalam berdemokrasi.<sup>4</sup> Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-undang No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum yang menyebutkan bahwa : “Pemilihan Umum diselenggarakan secara demokratis dan transparan, jujur dan adil dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia”.

---

<sup>3</sup> Muchtar Pakpahan, *Potret Negara Indonesia*, (Jakarta :Yayasan Forum Adil Sejahtera, 1995), halaman 49

<sup>4</sup> Sintong Silaban, *Tindak Pidana Pemilu, Suatu Tinjauan Dalam Rangka Mewujudkan Pelaksanaan Pemilu Yang Jujur dan Adil*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1992), halaman 20

Sejalan dengan ketentuan tersebut, maka sudah selayaknya ditentang dan ditindak semua tindakan dan perbuatan yang bermaksud membuat pelaksanaan Pemilu itu menjadi tidak jujur dan tidak adil yang pada akhirnya akan menghambat proses demokratisasi di Indonesia.

Untuk menghindari adanya kecurangan dalam Pemilu, maka dalam setiap Undang-undang Pemilu selalu dicantumkan "Ketentuan Pidana". Dalam UU No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang lebih dikenal sebagai Undang-undang Pemilu, yang untuk pertama kali diubah dengan UU No. 4 tahun 1975, kedua kali diubah dengan UU No. 2 Tahun 1980 dan ketiga kalinya diubah dengan UU No. 1 Tahun 1985 dimana masing-masing Undang-undang tersebut disebut sebagai Undang-undang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat, atau lebih dikenal sebagai Undang-undang Pemilu, ketentuan pidana dalam UU Pemilu diatur dalam Bab XI (Pasal 26 sampai dengan Pasal 29). Sedangkan dalam UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilu yang menggantikan UU No. 1 Tahun 1985 ketentuan pidana dalam UU Pemilu diatur dalam Bab XIII (Pasal 72 sampai dengan Pasal 75).

Dengan diaturnya masalah tindak pidana Pemilu dalam setiap Undang-undang Pemilu, menunjukkan bahwa pembuat Undang-undang menganggap Pemilu merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan bernegara di Indonesia. Juga disadari, bahwa yang sangat penting adalah bila Pemilu tersebut bebas dari tindakan-tindakan yang bertentangan dengan nilai-nilai kejujuran dan keadilan.

Dalam kenyataannya, berdasarkan data yang diperoleh dari Lembaga Pemilihan Umum dan Komisi Pemilihan Umum menunjukkan bahwa dalam setiap Pemilu selalu terjadi kejahatan/pelanggaran terhadap UU Pemilu. Walaupun tidak semua laporan pelaksanaan

Pemilihan Umum mencantumkan data pelanggaran/kejahatan Pemilihan Umum dalam bentuk angka akan tetapi semua laporan mencantumkan data tentang jenis pelanggaran/kejahatan yang terjadi dalam setiap Pemilu. Kasus pelanggaran/kejahatan yang sering terjadi dalam setiap penyelenggaraan Pemilu antara lain : money politik, pencurian surat suara, melakukan intimidasi terhadap calon pemilih, menyuruh seseorang untuk memberi suara lebih dari satu, tidak menyegel kotak suara, mendatangi rumah-rumah penduduk untuk mempengaruhi agar mencoblos partai tertentu dan sebagainya. Pada pelaksanaan Pemilu tahun 1992 sudah mulai ada laporan tentang jumlah pelanggaran/kejahatan yang terjadi dalam Pemilu, yaitu 524 kejahatan/pelanggaran dan tahun 1999 terjadi 1732 pelanggaran/kejahatan. Perubahan jumlah kejahatan/pelanggaran yang terjadi dari masa Orde Baru ke Era Reformasi disebabkan karena pada masa Orde Baru Pemilu hanya diikuti oleh 3 Organisasi Sosial Politik (2 Partai Politik dan 1 Golongan Karya) sedangkan pada era reformasi Pemilu diikuti oleh 48 Partai.

Upaya penegakan UU Pemilu sebagai cara untuk mencapai Pemilu yang jujur dan adil dilaksanakan dengan menggunakan hukum pidana, berupa pidana penjara dan kurungan/denda.

Penggunaan sanksi pidana sebagai instrumen penegakan hukum merupakan penerapan hukum pidana dalam upaya menanggulangi kejahatan (*penal policy*) Sebagai bagian dari politik hukum, kebijakan hukum pidana mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Barda Nawawi Arief (I), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung : PT Citra Aditya Bhakti, 1996), halaman 28

Senada dengan hal itu **Barda Nawawi Arief** mengemukakan bahwa penguasaan kebijakan penanggulangan kejahatan dengan sanksi pidana (*penal policy*) dalam peraturan perundang-undangan, secara garis besar meliputi :

- a. perencanaan atau kebijakan tentang perbuatan-perbuatan terlarang apa yang akan ditanggulangi karena dipandang membahayakan atau merugikan;
- b. perencanaan atau kebijakan tentang sanksi apa yang dapat dikenakan terhadap pelaku perbuatan terlarang itu (baik berupa pidana atau tindakan) dan sistem penerapannya;
- c. perencanaan atau kebijakan tentang prosedur atau mekanisme peradilan pidana dalam rangka proses penegakan hukum pidana.<sup>6</sup>

Dengan kata lain, menurut **Barda Nawawi Arief**, kebijakan penegakan hukum pidana merupakan serangkaian proses yang terdiri dari tiga tahap kebijakan, yaitu (1) tahap kebijakan legislatif/formulatif; (2) tahap kebijakan yudikatif/aplikatif; dan (3) tahap kebijakan eksekutif/administratif.<sup>7</sup>

Dari ketiga tahap tersebut, tahap kebijakan legislatif merupakan tahap paling strategis bagi upaya penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Tahap ini merupakan tahap formulasi yang menjadi dasar, landasan dan pedoman bagi tahap-tahap fungsionalisasi berikutnya, yaitu tahap aplikasi dan tahap eksekusi.<sup>8</sup>

Pemilu, yang dilaksanakan pada era reformasi merupakan Pemilu yang demokratis apabila dibandingkan dengan Pemilu-pemilu yang dilaksanakan pada masa Orde Baru, karena Pemilu yang dilaksanakan pada masa Orde Baru merupakan pengukur yang tidak sempurna kehendak politik rakyat dimana pemilihan-pemilihan itu mencerminkan proses elektoral yang dikelola serta dikontrol sangat ketat hasil rancangan Pemerintah yang

---

<sup>6</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1992), halaman 158-159

<sup>7</sup> Barda Nawawi Arief (II), *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1998), halaman 30

<sup>8</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.cit*, halaman 158

kekuasaannya terutama berasal dari Angkatan Bersenjata.<sup>9</sup> Keberhasilan Golkar dalam setiap Pemilu berkaitan dengan pengaturan pemerintah atas Undang-undang Kepartaian serta peraturan pelaksana yang menguntungkannya.<sup>10</sup>

Walaupun Pemilu yang dilaksanakan pada era reformasi dapat dikatakan merupakan Pemilu yang paling demokratis apabila dibandingkan dengan Pemilu-pemilu yang dilaksanakan pada masa Orde Baru, akan tetapi apabila kita simak dari jalannya Sidang Umum MPR yang dilaksanakan setelah MPR hasil Pemilu terbentuk, dapat dilihat bahwa masih banyak fraksi yang menanyakan kelanjutan berbagai kecurangan dan pelanggaran dalam Pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 tersebut, yang sampai saat ini belum atau bahkan tidak diselesaikan dengan semestinya.

Adanya kasus tersebut di atas dapat dijadikan indikasi bahwa produk legislatif terutama Undang-undang Pemilihan Umum belum dapat dilaksanakan sesuai dengan harapan.

Sesuai dengan pendapat **Barda Nawawi Arief** yang menyatakan bahwa kebijakan legislatif/formulatif merupakan kebijakan yang paling strategis bagi upaya penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana dan sesuai pula dengan permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih mendalam terhadap kebijakan hukum pidana khususnya di bidang kebijakan formulasi/legislatif mengenai Pemilihan Umum yang menyangkut tindak pidana, sistem pertanggungjawaban pidana dan sanksi pidananya.

---

<sup>9</sup> William Liddle, *Pemilu-pemilu Orde Baru, Pasang Surut Kekuasaan Politik*, (Jakarta : PT Pustaka LP3ES Indonesia, 1994), halaman 90

<sup>10</sup> *Ibid*, halaman 91

## **B. Perumusan Masalah.**

Dalam menanggulangi tindak pidana Pemilihan Umum, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilu telah menetapkan ketentuan pidana terhadap pelanggaran maupun kejahatan yang dilakukan oleh para pelaku tindak pidana di bidang Pemilihan Umum. Akan tetapi pada kenyataannya dalam setiap Pemilihan Umum selalu terjadi kejahatan maupun pelanggaran yang tidak diselesaikan sesuai dengan ketentuan pidana dalam Undang-undang tersebut. Hal itu disebabkan masih terdapat pandangan dalam masyarakat dan juga pada sebagian aparat pemerintah yang menganggap bahwa hal-hal yang berbau politik seperti Pemilu memiliki sensitivitas yang sangat tinggi, sehingga jika ada persoalan, timbul pemikiran dan sikap untuk tidak meributkannya. Segala persoalan cenderung diselesaikan secara musyawarah.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka permasalahan yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimanakah kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu dalam hukum positif di Indonesia ?
2. Bagaimanakah kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu masa yang akan datang?

## **C. Kerangka Pemikiran.**

Dalam teori bernegara, demokrasi diartikan sebagai suatu bentuk organisasi negara dimana pemerintahannya dilaksanakan oleh rakyat (*demos*), sebagai lawan dari pemerintahan oleh satu orang (*monarchie*) atau pemerintahan oleh sekelompok orang (*oligarchie*).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Padmo Wahyono, *Demokrasi Pancasila Menurut UUD 1945*, Makalah Seminar Ketatanegaraan 30 Tahun Kembali Ke UUD 1945, FH UNPAD, Bandung, 1989, halaman 1

Semenjak Revolusi Perancis, mulai dilahirkan (kembali) konsep demokrasi (*modern*) yaitu sebagai suatu bentuk organisasi bernegara yang mengutamakan kepentingan rakyat ketimbang kepentingan raja.<sup>12</sup>

Menurut **Padmo Wahyono**, demokrasi adalah suatu tata cara hidup berkelompok baik didalam hal berbangsa, bermasyarakat maupun bernegara yang sesuai dengan pandangan hidup bangsa atau yang diijinkan oleh manusia yang hidup berkelompok tersebut.<sup>13</sup>

Menurut **Henry B Mayo** dalam bukunya "*Introduction to Democratic Theory*" sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, definisi demokrasi adalah :

"Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik (*A Democratiion political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic election which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).<sup>14</sup>

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut :

- a. Pemerintah yang bertanggung jawab;
- b. Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan Perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol) yang memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinyu;
- c. Suatu organisasi yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwi partai, multi partai), dimana partai-partai tersebut mengadakan hubungan yang kontinyu antara masyarakat umum dan pemimpin-pemimpinnya;
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak orasi dan mempertahankan keadilan.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid*, halaman 2

<sup>14</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia, 1986), halaman 61

<sup>15</sup> *Ibid*, halaman 64

Sedangkan menurut **Bingham J. Powell** sebagaimana dikutip oleh M. Rusli Karim indikator adanya kehidupan politik demokratis mencakup :

1. Legitimasi pemerintah didasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat.
2. Pengaturan bagi pengorganisasian perundingan (*Bargaining*) untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui Pemilu yang kompetitif.
3. Sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam proses pemilihan, baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.
4. Penduduk memilih secara rahasia dan tanpa paksaan.
5. Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi dan kebebasan pers.<sup>16</sup>

Dari indikator-indikator di atas, maka dapat diketahui bahwa pemilu merupakan ciri pokok dari sebuah negara demokrasi.

Pada hakekatnya, Pemilu merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Menurut **Kansil**, Pemilu merupakan sarana pelaksanaan demokrasi (Demokrasi Pancasila) dalam Negara Republik Indonesia. Melalui Pemilu ini Lembaga Perwakilan dibentuk sebagai organ pelaksana demokrasi.<sup>17</sup>

Secara universal Pemilihan Umum adalah lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*) yang menurut **Dahl** merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern. Bahkan pengertian demokrasi sendiri secara sederhana tidak lain adalah suatu sistem politik dimana para pembuat keputusan kolektif tertinggi dalam sistem itu dipilih melalui Pemilihan Umum yang adil, jujur dan berkala. Karena itu Pemilu tak hanya berkaitan dengan kebutuhan pemerintah akan keabsahan kekuasaannya,

---

<sup>16</sup> M. Rusli Karim, *Pemilu-pemilu Demokratis Kompetitif*, (Jakarta :Tara Wacana, 1991), halaman X

<sup>17</sup> C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : PT Bina Aksara, 1987), halaman 123

melainkan juga, bahkan barangkali yang terpenting sebagai sarana bagi rakyat untuk mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan mereka dalam kehidupan bersama.<sup>18</sup>

Kualitas Pemilu menunjukkan seberapa besar keterlibatan kekuatan politik dalam Pemilu. Untuk melaksanakan Pemilu harus ada partai politik yang dapat berkompetisi dengan bebas dalam Pemilu. Kompetisi ini akan membantu tanggung jawab elit penguasa. Menurut **Ranney** sebagaimana dikutip oleh M. Rusli Karim, ciri-ciri Pemilu yang demokratis ada 8 (delapan), yaitu :

1. Diselenggarakan secara reguler;
2. Pemilihan yang benar-benar berarti;
3. Kebebasan menentukan calon;
4. Kebebasan mengetahui dan mendiskusikan pilihan-pilihan;
5. Hak pilih orang dewasa yang universal;
6. Perlakuan yang sama dalam pemberian suara;
7. Pendaftaran Pemilih yang bebas;
8. Perhitungan pemilihan dan pelaporan hasil yang tepat.<sup>19</sup>

Di Indonesia pengertian Pemilu diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum yang menyebutkan bahwa “Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945”.

Peserta Pemilu adalah Parpol yang dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik disebutkan bahwa yang dimaksud Partai Politik adalah “setiap organisasi yang dibentuk oleh warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui Pemilihan Umum”

---

<sup>18</sup> Syamsuddin Haris, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, 1998), halaman 7

<sup>19</sup> M. Rusli Karim, *Op.cit*, halaman 13

Pemilu dilaksanakan secara jujur dan adil dan menggunakan asas LUBER (Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia).

Sebagai upaya untuk mencapai Pemilu yang jujur dan adil digunakan hukum pidana. Penggunaan hukum pidana sebagai upaya untuk menanggulangi tindak pidana Pemilu diwujudkan dalam perumusan Pasal 72 sampai dengan Pasal 75 UU No. 3 Tahun 1999. Dalam UU tersebut yang dimaksudkan dengan tindak pidana Pemilu adalah : memberikan keterangan palsu (Pasal 72 Ayat 1), meniru atau memalsu surat (Pasal 72 Ayat 2), menggunakan atau menyuruh orang lain untuk menggunakan surat palsu (Pasal 72 Ayat 3), mengacaukan dan menghalangi atau mengganggu jalannya Pemilihan Umum (Pasal 73 Ayat 1), dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih (Pasal 73 Ayat 2), menyuap (Pasal 73 Ayat 3), melakukan tipu muslihat (Pasal 73 Ayat 4), menyamar dirinya sebagai orang lain (Pasal 73 Ayat 5), memberi suara lebih (Pasal 73 ayat 7), menggagalkan pemungutan suara (Pasal 73 Ayat 8), tidak memberi kesempatan kepada pekerja untuk memilih (Pasal 73 Ayat 9), penyelenggara Pemilu yang melalaikan kewajibannya (Pasal 73 Ayat 10) serta memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas (Pasal 73 Ayat 11).

Tindak pidana yang dirumuskan dalam UU Pemilu tersebut dapat diklasifikasikan sebagai kejahatan politik. Hal ini sesuai dengan pendapat **Dionysios Spinellis** (dalam "*Crime by Government*", ed Dr. Helmut EPP, hal .19-23), yang menyatakan bahwa "*Crime of politicians in office*" (*Top hat crimes*) terdiri dari : pelanggaran terhadap aturan dasar/aturan pokok mengenai perjuangan kekuasaan dan permainan politik ("*violations of the basic rules of the struggle for power and of the political game*"). Termasuk kelompok ini antara lain "penghianatan kepada negara" (*high treason*), "pelanggaran terhadap

konstitusi negara” (*violations of the constitution of the country*), “delik-delik Pemilu” (*offences related to elections*), “manipulasi dan intervensi ilegal dalam Pemilu” (*illegal manipulations and interventions in the elections*), “mata-mata politik” (*political spying/espionage*).<sup>20</sup>

Fenomena yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa sejak jaman Orde Baru hingga era reformasi kejahatan politik seringkali tidak dapat diselesaikan dengan menggunakan sarana penal, karena semua pihak, baik aparat pemerintah, masyarakat maupun para penegak hukum masih mempunyai anggapan bahwa masalah politik adalah masalah yang sensitif, sehingga apabila terjadi kejahatan polituk lebih sering diselesaikan secara musyawarah.

Hal itu sesuai dengan pendapat **Barda Nawawi Arief** yang menyatakan bahwa “upaya penanggulangan kejahatan politik dengan menggunakan sarana “*penal*” bukan merupakan kebijakan yang strategis. Menurut kesepakatan internasional (antara lain dalam Kongres PBB mengenai : *The Prevention of Crime and Treatment of Offenders*), **strategi dasar/pokok pencegahan kejahatan (“*the basic crime prevention strategy*”)** harus difokuskan pada upaya menghilangkan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan terjadinya kejahatan. Jadi, kebijakan strategis dalam penanggulangan kejahatan (termasuk kejahatan politik) terletak pada kebijakan yang **integral, preventif dan eliminatif** dalam menanggulangi faktor-faktor penyebab. Dengan kata lain, kebijakan strategis terletak pada **kebijakan penanggulangan kausatif**. Inilah yang tidak dipenuhi

---

<sup>20</sup> Barda Nawawi Arief (III), *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2001), halaman 186.

oleh kebijakan “penal” dalam menanggulangi kejahatan, karena kebijakan penal lebih merupakan kebijakan parsial, represif dan simptomatik.<sup>21</sup>

Bertentangan dengan hal tersebut, selanjutnya Barda Nawawi Arief juga mengemukakan bahwa “Walaupun kebijakan penal bersifat represif, namun sebenarnya juga mengandung unsur preventif, karena dengan adanya ancaman dan penjatuhan pidana terhadap delik/kejahatan politik diharapkan ada efek pencegah/penangkal (*“deterrent effect”*)nya. Disamping itu, kebijakan penal tetap diperlukan dalam penanggulangan kejahatan, karena hukum pidana merupakan salah satu sarana kebijakan sosial untuk menyalurkan “ketidaksukaan masyarakat” (*“social dislike”*) atau “pencelaan/kebencian sosial” (*“social disapproval”/social abhorrence”*) yang sekaligus juga diharapkan menjadi sarana “perlindungan sosial (*“social defence”*). Oleh karena itulah, sering dikatakan , bahwa *“penal policy”* merupakan bagian integral dari *“social defence policy”*.”<sup>22</sup> Jadi dalam menanggulangi tindak pidana Pemilu, sarana penal tetap diperlukan.

Pencelaan/kebencian sosial terhadap suatu perbuatan tertentu (termasuk kejahatan politik) dimanifestasikan/diformulasikan dalam bentuk perumusan delik. Jadi, dilihat dari kebijakan hukum pidana , upaya penanggulangan kejahatan politik, diawali dengan kebijakan formulasi tentang perbuatan apa yang akan di”kriminalisasi” sebagai tindak pidana/kejahatan politik. Kebijakan kriminalisasi ini tentunya sangat bergantung pada konsep/pengertian dan kriteria kejahatan politik itu sendiri.<sup>23</sup>

Sesuai dengan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan yang baik pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, halaman 184.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

penanggulangan kejahatan. Dengan demikian kebijakan hukum pidana (*penal policy*) juga merupakan bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*). Dengan kata lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”.<sup>24</sup>

Definisi “*penal policy*” menurut **Marc Ancel** secara singkat adalah “ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik”.<sup>25</sup> Lebih jauh dikatakan oleh **A. Mulder**, bahwa “*Strafrechtspolitik*” merupakan garis kebijakan untuk menentukan :

- a. seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui;
- b. apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
- c. cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan, dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.<sup>26</sup>

Definisi **Mulder** di atas bertitik tolak dari pengertian “sistem hukum pidana” yang dikemukakan **Marc Ancel**, bahwa tiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari :

- (a) peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya;
- (b) suatu prosedur hukum pidana, dan
- (c) suatu mekanisme pelaksanaan pidana.<sup>27</sup>

Kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakekatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Sementara itu upaya penanggulangan kejahatan harus dilihat pula sebagai bagian dari kebijakan sosial (*social*

---

<sup>24</sup> Barda Nawawi Arief (II), *Op.cit.*, halaman 29

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, halaman 29

*policy*) dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare policy*) sekaligus mencakup perlindungan masyarakat (*social defence policy*). Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa *penal policy* merupakan bagian integral dari *social policy*.<sup>28</sup>

Menurut **Barda Nawawi Arief**, dalam kebijakan kriminal yang menggunakan sarana penal perlu diperhatikan 2 (dua) masalah sentral, ialah masalah penentuan :

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

Kebijakan hukum pidana, termasuk kebijakan dalam menangani dua masalah sentral di atas, harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada *kebijakan (policy oriented approach)*.<sup>29</sup>

Bertolak dari pendekatan kebijakan itu, **Sudarto** berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral yang pertama di atas, yang sering disebut masalah kriminalisasi, harus diperhatikan hal-hal yang intinya sebagai berikut :<sup>30</sup>

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil spirituil berdasarkan Pancasila, sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan spiritual) atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip-prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*).
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

---

<sup>28</sup> *Ibid*, halaman 30

<sup>29</sup> *Ibid*, halaman 32

<sup>30</sup> Sudarto (I), *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1983), halaman 44-47

Mengenai penggunaan sanksi (pidana) dalam upaya menanggulangi kejahatan, menurut **Barda Nawawi Arief** perlu mengingat adanya berbagai keterbatasan dan kelemahan hukum pidana<sup>31</sup>. Dilihat dari sudut kebijakan, penggunaan atau intervensi penal seyogyanya dilakukan dengan lebih hati-hati, cermat, hemat, selektif dan limitatif. Lebih lanjut **Herbert L. Pecker** pernah mengingatkan, bahwa penggunaan sanksi pidana secara sembarangan/tidak pandang bulu/menyamaratakan (*"indiscriminately"*) dan digunakan secara paksa (*"coercively"*) akan menyebabkan sarana pidana itu menjadi suatu "pengancam yang utama (*"prime threatener"*).<sup>32</sup>

Sampai saat ini, penggunaan sarana penal untuk menanggulangi kejahatan dalam bidang tindak pidana Pemilu di Indonesia masih sulit dilakukan, hal ini disebabkan adanya keengganan baik dari para penegak hukum, masyarakat maupun aparatur Pemerintah untuk melakukan penegakan hukum dalam tindak pidana Pemilu karena masih menganggap bahwa masalah politik adalah masalah yang sensitif sehingga apabila terjadi pelanggaran/kejahatan dalam Pemilihan Umum lebih baik diselesaikan secara musyawarah.

#### **D. TUJUAN PENELITIAN.**

Berdasarkan uraian di muka, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu dalam hukum positif Indonesia.
2. Untuk mengetahui kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu masa yang akan datang.

---

<sup>31</sup> Barda Nawawi Arief (II), *op.cit*, halaman 46

<sup>32</sup> *Ibid.*, halaman 48

## **E. KONTRIBUSI PENELITIAN.**

1. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah wawasan bagi para pengambil keputusan khususnya dalam mengantisipasi pelanggaran dan kejahatan yang terjadi dalam Pemilihan Umum.
2. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan dalam pendidikan hukum terutama dalam masalah-masalah yang berkaitan dengan tindak pidana Pemilu.

## **F. METODE PENELITIAN.**

### **1. Metode Pendekatan.**

Masalah pokok dalam penelitian ini adalah kebijakan penal dalam menanggulangi tindak pidana Pemilu di Indonesia, oleh karena itu penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Sebagai penelitian hukum normatif maka pendekatan permasalahannya lebih bersifat abstrak teoritis, maksudnya dalam penelitian ini titik tolak utama kajian menggunakan pendekatan yang bersifat yuridis normatif, yaitu mengungkap kaidah-kaidah normatif dan asas-asas hukum dengan menggunakan ketentuan-ketentuan normatif sebagai bahan utama dalam melaksanakan penelitian ini.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro penelitian hukum normatif dapat dibedakan menjadi:

1. Penelitian inventarisasi hukum positif;
2. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
3. Penelitian untuk menemukan hukum in concreto;
4. Penelitian terhadap sistematik hukum;
5. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), halaman 12.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka penelitian ini termasuk penelitian terhadap asas-asas hukum. Dikatakan penelitian terhadap asas-asas hukum karena penelitian ini dilakukan terhadap norma-norma hukum yang merupakan patokan-patokan untuk bertingkah laku atau melakukan perbuatan yang pantas.<sup>34</sup> Penelitian terhadap asas-asas hukum merupakan penelitian filosofis, karena asas hukum merupakan asas ideal dari hukum.<sup>35</sup> Sesuai dengan judul dan tujuan penelitian dalam tesis ini, maka yang akan dicari adalah bagaimanakah kebijakan perumusan tindak pidana Pemilu, sistem pertanggungjawaban pidana tindak pidana Pemilu dan sistem sanksi pidana Pemilu yang sebaiknya (ideal) yang bisa mewujudkan pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil.

## 2. Spesifikasi Penelitian.

Berdasarkan judul penelitian yang telah dijabarkan dalam beberapa rumusan permasalahan dan dihubungkan dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai sebagaimana telah diuraikan di atas, maka spesifikasi dalam penelitian ini adalah termasuk dalam lingkup penelitian deskriptif artinya penelitian ini merupakan suatu upaya untuk mendeskripsikan (mengungkapkan dan memaparkan) kebijakan hukum pidana khususnya dalam memformulasikan tindak pidana Pemilu di Indonesia. Selain itu penelitian ini juga merupakan penelitian yang preskriptif yaitu penelitian yang sifat analisisnya mengarah pada prediksi masa yang akan datang guna menemukan kebijakan penal dalam tindak pidana Pemilu yang seyogyanya (diharapkan) . Untuk selanjutnya akan dibahas dan dianalisa dengan berbagai teori dan pendapat para ahli di bidang hukum pidana, hukum tata negara dan hukum politik serta berdasarkan analisa peneliti sendiri.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, halaman 15.

<sup>35</sup> *Ibid.*

### 3. Metode Pengumpulan Data.

Sebagaimana telah dikemukakan di muka bahwa penelitian dalam tesis ini merupakan penelitian hukum normatif, oleh karena itu secara klasifikasi termasuk kategori penelitian literer (kepustakaan), yaitu suatu penelitian dimana sebagian besar data yang diperlukan dan akan dikaji adalah data yang bersifat sekunder.<sup>36</sup>

Adapun yang dimaksud dengan data sekunder dalam penelitian ini meliputi :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mngikat terdiri dari norma dasar Pancasila, UUD 1945, Ketetapan MPR, Peraturan Perundang-undangan yang berhubungan dengan Pemilu, Peraturan Perundang-undangan yang berkait dengan kebijakan hukum pidana secara umum.
- b. Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer tersebut, misalnya tulisan atau pendapat pakar Hukum Tata Negara, tulisan atau pendapat pakar politik dan tulisan atau pendapat pakar hukum pidana.
- c. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberi informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain berupa ensiklopedia Indonesia, kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, berbagai majalah dan jurnal tentang Pemilihan Umum.

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, halaman 11.

#### **4. Penyajian Data dan Analisis.**

Data yang telah terkumpul yang diperoleh dari data sekunder, baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier diproses secara kualitatif dengan menguraikan secara deskriptif analitis dan preskriptif. Metode analisa yang demikian diterapkan karena penelitian ini bermaksud untuk mengungkapkan atau menggambarkan bagaimana sebaiknya (idealnya) ketentuan pidana dalam Pemilu dirumuskan. Hasil analisa akan disajikan secara sistematis dalam rangka memperoleh gambaran ideal tentang ketentuan pidana dalam Pemilu baik mengenai perumusan tindak pidananya, sistem pertanggungjawaban pidananya maupun sanksi pidananya yang pada akhirnya dapat mewujudkan pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil.

#### **G. SISTEMATIKA PENULISAN.**

Setelah uraian Pendahuluan pada Bab I, maka sebelum membahas pokok permasalahan terlebih dahulu akan diuraikan Tinjauan Pustaka dalam Bab II yang terdiri dari: A. Hubungan Antara Pemilu dengan Demokrasi dan Sistem Kepartaian yang meliputi 1. Pengertian dan Penyelenggaraan Pemilu, 2. Pengertian Demokrasi dan Demokrasi di Indonesia serta 3. Partai dan Sistem Kepartaian, B. Hubungan Kebijakan Hukum Pidana dengan Tindak Pidana Pemilu yang meliputi : 1. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana, 2. Hubungan antara Tindak Pidana Pemilu dan Tindak Pidana Politik

Selanjutnya dalam Bab III akan diuraikan Hasil Penelitian dan Analisis mengenai A. Kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu dalam Hukum Positif Indonesia yang terdiri dari : 1. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 dan 2. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu yang

diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003. B. Kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu Masa yang akan datang yang terdiri dari : 1. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu yang diatur dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 dan 2. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu dalam UU Pemilu masa yang akan datang. Selanjutnya dalam Bab IV yang merupakan bab terakhir berisi tentang Penutup yang terdiri dari : Kesimpulan dan Saran.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Hubungan Antara Pemilihan Umum dengan Demokrasi dan Sistem Kepartaian.

##### 1. Pengertian dan Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Sebagaimana telah dikemukakan dalam Pendahuluan, pengertian Pemilihan Umum secara yuridis diatur dalam Pasal 1 UU Pemilu, yaitu “sebagai sarana pelaksana kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945”. Sedangkan menurut **Abdul Bari Azed**, Pemilihan Umum adalah “suatu lembaga yang berfungsi sebagai sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat”.<sup>1</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut di atas, maka sebagai negara demokrasi Pemilihan Umum mempunyai arti yang sangat penting bagi rakyat Indonesia, karena dengan Pemilihan Umum, rakyat dapat melaksanakan haknya untuk memilih wakil-wakilnya untuk duduk di DPR/DPRD sehingga aspirasi rakyat dapat disalurkan.

Selain itu, Pemilihan Umum juga mempunyai arti yang sangat penting bagi negara Indonesia karena dengan adanya Pemilihan Umum, maka berarti Pemerintahan yang dijalankan mendapat legitimasi dari rakyat Indonesia.

Pemilihan Umum di Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas-asas yang telah ditentukan dalam peraturan perundangan yang berlaku., yaitu dalam Penjelasan UU Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa Pemilihan Umum

---

<sup>1</sup> Abdul Bari Azed, *Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Dalam Sistem-sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*, ( Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), halaman 2

diselenggarakan secara demokratis dan transparan, berdasarkan asas *jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia*. Adapun pengertian asas Pemilihan Umum adalah :

- a. *Jujur*, yaitu dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, Penyelenggara/ Pelaksana, Pemerintah dan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum, Pengawas dan Pemantau Pemilihan Umum, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- b. *Adil*, yaitu dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, setiap Pemilih dan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.
- c. *Langsung*, yaitu bahwa rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
- d. *Umum*, yaitu bahwa pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam Pemilihan Umum. Warga negara yang sudah berumur 21 (duapuluh satu) tahun berhak dipilih. Jadi pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial.
- e. *Bebas*, yaitu bahwa setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Didalam melaksanakan haknya setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.
- f. *Rahasia*, yaitu bahwa dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun.

Selanjutnya mengenai tujuan Pemilihan Umum, paling tidak ada 3 (tiga) tujuan Pemilihan Umum di Indonesia, yaitu *pertama* memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib, *kedua* kemungkinan lembaga

negara berfungsi sesuai dengan maksud Undang-undang dasar 1945, dan *ketiga* untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara.<sup>2</sup>

Tujuan yang *pertama* mengandung pengertian pemberian kesempatan yang sama kepada para peserta Pemilihan Umum untuk memenangkan Pemilihan Umum. Hal ini hanya mungkin terjadi apabila Pemilihan Umum dilaksanakan dengan jujur. Disamping itu masih diperlukan syarat lain untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan, yaitu adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat yang susunan anggotanya sesuai dengan kehendak Undang-undang dasar 1945.

Tujuan *kedua*, maksudnya adalah agar Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat benar-benar menjalankan fungsinya, yaitu kedaulatan rakyat yang berada di tangannya. Demikian juga Dewan Perwakilan Rakyat dapat berfungsi sebagai lembaga kontrol terhadap eksekutif. Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan Presiden, dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh Undang-undang Dasar 1945 atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa meminta pertanggungjawaban Presiden.

Tujuan *ketiga* adalah untuk melaksanakan hak-hak asasi warganegara, maksudnya adalah bahwa sesuai dengan kodratnya sejak lahir manusia telah mempunyai hak. Sebagai warga negara salah satu haknya yang terpenting dalam bidang politik adalah hak untuk memilih wakilnya, disamping terbuka kesempatan baginya untuk duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat sebagai wakil

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, halaman 7-8

yang dipercayai oleh para pemilihnya untuk menjalankan kedaulatan yang dipunyai oleh rakyat.

Pemilihan Umum, selain mempunyai tujuan sebagaimana dikemukakan di atas juga mempunyai fungsi. Mengenai *fungsi* Pemilihan Umum, menurut **Syamsudin Haris** ada 4 (empat) fungsi yang tak dapat dipisahkan satu sama lain.<sup>3</sup> **Pertama**, sebagai sarana legitimasi politik. Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik yang mewadahi format Pemilu yang berlaku. Melalui Pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu pemerintah, berdasarkan hukum yang disepakati bersama, tak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya.

**Kedua**, fungsi perwakilan politik. Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik dalam rangka mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga legislatif.

**Ketiga**, Pemilu sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan Pemilu dengan sirkulasi elit didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.

---

<sup>3</sup> Syamsudin Haris, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, 1998), halaman 7-10

*Keempat*, sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat. Pemilihan Umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka, dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi. Dalam konteks Indonesia, fungsi Pemilu sebagai sarana pencerdasan politik bagi rakyat.

Pemilihan Umum selain dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagaimana telah diuraikan di muka, juga dilaksanakan menurut sistem yang telah ditetapkan.

Sesuai dengan apa yang tercantum dalam Pembukaan dan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945, maka Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat yang berarti bahwa rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.

Dalam negara modern seperti sekarang ini, dimana jumlah penduduknya sudah banyak dan wilayah negaranya cukup luas adalah tidak mungkin untuk meminta pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya pemerintahan. Selain itu, pada masyarakat modern sekarang ini spesialisasi sudah semakin tajam dan tingkat kecerdasan rakyat tidak sama menyebabkan kedaulatan rakyat tidak mungkin dapat dilakukan secara murni, dan keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan perwakilan.

Dalam kedaulatan rakyat dengan perwakilan atau demokrasi dengan perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) yang menjalankan kedaulatan itu adalah wakil-wakil rakyat. Wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat dan wakil-wakil rakyat

tersebutlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam waktu yang relatif pendek maupun dalam jangka waktu yang panjang.

Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat maka wakil-wakil itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat. Untuk menentukan wakil rakyat tersebut, biasanya digunakan Lembaga Pemilihan Umum. Jadi Pemilihan Umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat, dan karenanya bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi Pemilihan Umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu.

Pemilihan Umum adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam rangka pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan bagi Pemerintah untuk melaksanakan Pemilihan Umum sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Apabila Pemerintah tidak mengadakan Pemilihan Umum atau memperlambat Pemilihan Umum tanpa persetujuan dari wakil-wakil rakyat, maka hal itu merupakan suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi rakyat, karena Pemilihan Umum adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Sebagai cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, dikenal beberapa sistem Pemilihan Umum. Sistem Pemilihan Umum berbeda satu sama lain, tergantung dari sudut mana pandangan ditujukan terhadap rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas

untuk menentukan pilihannya dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, ataukah rakyat dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa wakilnya yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.

Berdasarkan hal tersebut di muka, sistem Pemilihan Umum dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :<sup>4</sup>

a. Sistem Pemilihan Mekanis

Pandangan mekanis menempatkan rakyat sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Aliran Liberalisme, Sosialisme dan Komunisme semuanya berdasarkan pandangan mekanis ini. Perbedaannya adalah bahwa liberalisme mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai kompleks hubungan antar individu yang bersifat kontraktuil, sedangkan sosialisme dan komunisme mengutamakan totalitet kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu dalam totalitet kolektif itu, tetapi semua aliran di atas mengutamakan individu sebagai pengenal hak pilih aktif dan memandang rakyat sebagai suatu massa individu-individu yang masing-masing mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan.

Menurut sistem pemilihan mekanis, partai-partai yang mengorganisir pemilih-pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem *Bi Party* atau *Multy Party (Liberalisme Sosialisme)* atau *Uni Party*. Menurut sistem ini,

---

<sup>4</sup> Muh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Pusat Studi HTN UI dan CV Sinar Bakti, 1981), halaman 332

badan Perwakilan bersifat Badan Perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Dalam bentuk yang ekstrim dalam sistem ini akan menghasilkan "Parlemen".

Dalam sistem ini, wakil-wakil yang duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat langsung dipilih oleh rakyat. Sistem Mekanis ini dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu :

- 1) Sistem perwakilan distrik/mayoritas/*single member constituencies*.
- 2) Sistem perwakilan proporsional.

Dalam *sistem perwakilan distrik*, wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan (daerah-daerah pemilihan) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota Badan Perwakilan Rakyat yang dikehendaki. Setiap distrik pemilihan diwakili oleh satu orang wakil di Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebagian sarjana menamakan sistem ini sebagai sistem mayoritas, karena untuk menentukan siapa-siapa yang dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu distrik ditentukan oleh siapa yang memperoleh suara yang terbanyak (suara mayoritas) dan tidak perlu mayoritas mutlak.

Dengan menggunakan sistem ini, Pemilihan Umum dilakukan sekali jalan, suara-suara yang tidak terpilih dari satu distrik pemilihan tidak dapat digabungkan dengan suara yang diperoleh dari distrik pemilihan yang lain sehingga suara tersebut menjadi hilang.

*Sistem perwakilan proporsional* ialah sistem dimana persentase kursi di Badan Perwakilan Rakyat yang dibagikan kepada tiap-tiap partai politik

disesuaikan dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik itu.

Sistem ini dapat dilaksanakan dalam 300 (tiga ratus) variasi, tetapi ada 2 (dua) metode yang utama, yaitu *Single transferable vote (Hare System)* dimana pemilih diberi kesempatan untuk memilih pemilihan pertama, kedua dan seterusnya dari distrik pemilihan yang bersangkutan. Jumlah imbalan suara yang diperlukan untuk pemilihan ditentukan dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi dan apabila ada sisa suara maka kelebihan itu dapat dipindahkan kepada calon berikutnya dan seterusnya.

Sistem yang kedua adalah *sistem proporsional* dengan menggunakan *list (list system)*. Pada sistem ini pemilih diminta memilih diantara daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam Pemilihan Umum.

Sesuai dengan Penjelasan UU Pemilu, maka Pemilihan Umum di Indonesia menggunakan sistem proporsional berdasarkan *stelsel daftar (list system)*.

b. Sistem Pemilihan Organisme.

Pandangan organisme menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan : genealogis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan) dan lembaga-lembaga sosial. Masyarakat dipandang sebagai suatu organisme yang terdiri

dari organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitet organisme itu, seperti persekutuan-persekutuan hidup tersebut di atas. Berdasarkan pandangan ini persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih, atau dengan perkataan lain sebagai pengendali hak untuk mengutus wakil-wakilnya kepada perwakilan masyarakat.

Sedangkan tahap-tahap penyelenggaraan Pemilihan Umum sesuai dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 11 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Peraturan KPU Nomor 134 Tahun 1999, meliputi :

1) Tahap Pertama : Persiapan.

Tahap persiapan diawali dengan pembentukan Badan Penyelenggara/Pelaksana Pemilu di Tingkat Propinsi (PPD I), di tingkat Kabupaten (PPD II), di tingkat Kecamatan (PPK), di tingkat Desa/Kelurahan (PPS dan KPPS).

2) Tahap kedua : Pendaftaran pemilih;

3) Tahap ketiga : Penetapan jumlah anggota DPR, DPRD I, DPRD II berdasarkan jumlah penduduk di masing-masing daerah pemilihan.

4) Tahap keempat : Pencalonan anggota DPR, DPRD I, DPRD II.

5) Tahap Kelima : Kampanye Pemilihan Umum;

6) Tahap Keenam : Masa tenang.

7) Tahap Ketujuh : Pemungutan dan Penghitungan Suara

8) Tahap kedelapan : Penetapan hasil Pemilihan Umum Tahun 1999

9) Tahap kesembilan : Penetapan dan Pemberitahuan Kepada Terpilih.

10) Tahap kesepuluh : Pengucapan sumpah/janji..

## 2. Pengertian Demokrasi dan Demokrasi di Indonesia.

Bagi negara-negara modern terutama negara yang dalam sistem konstitusi atau Undang-undang Dasarnya jelas-jelas mencantumkan asas kedaulatan rakyat sebagai dasar dalam praktek ketatanegaraannya, maka negara yang bersangkutan dapat diklasifikasikan sebagai *negara demokrasi*.

Demokrasi, berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh rakyat, baik secara langsung atau tidak langsung (atas dasar suatu sistem perwakilan).

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin, oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.<sup>5</sup>

Pengertian lain yang diberikan terhadap demokrasi adalah suatu pemerintahan dimana rakyat ikut serta memerintah (*modergen*), baik secara langsung yang terdapat pada masyarakat-masyarakat yang masih sederhana

---

<sup>5</sup> Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, ( Jakarta : Rineka, 2000), halaman 19

(demokrasi langsung), maupun tidak langsung (demokrasi tidak langsung) yang terdapat dalam negara-negara modern.

Menurut **Deliar Noer**, demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>6</sup> Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>7</sup>

Menurut **Sri Sumantri**, untuk dapat memahami arti demokrasi dapat ditinjau dari dua segi, yaitu *demokrasi dalam arti material* dan *demokrasi dalam arti formal*.<sup>8</sup>

Menurut **Sri Sumantri** *Demokrasi dalam arti material* adalah:

Demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Perbedaan dalam demokrasi yang dianut oleh masing-masing negara menunjukkan adanya perbedaan yang mendasar dalam demokrasi, dan oleh karenanya dikenal adanya demokrasi terpimpin, demokrasi liberal, demokrasi sosialis, demokrasi rakyat, demokrasi sentralisme.<sup>9</sup>

Perbedaan mendasar tentang demokrasi yang dianut oleh masing-masing bangsa/negara karena demokrasi ditinjau dari segi material, timbul karena adanya beberapa landasan falsafah demokrasi, yaitu :

- a. Demokrasi yang mendasarkan diri atas kemerdekaan dan persamaan.

<sup>6</sup> Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, (Jakarta : CV Rajawali, cet. 1, 1983), halaman 207

<sup>7</sup> Amirmachmud, *Demokrasi, Undang-undang dan Peran Rakyat*, (Jakarta : Prisma No. 8 LP3ES, 1984)

<sup>8</sup> Sri Sumantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, ( Bandung : Alumni, 1992), halaman 9

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 9-10

- b. Demokrasi yang mendasarkan diri atas kemajuan di bidang sosial dan ekonomi
- c. Demokrasi yang mendasarkan diri atas kemerdekaan serta persamaan dan atas kemajuan sosial dan ekonomi sekaligus.<sup>10</sup>

*Demokrasi dalam arti formal* adalah demokrasi langsung sebagaimana pernah dilaksanakan dalam Negara Kota (*City State*) di Yunani Kuno yang dalam perkembangannya menjadi demokrasi tidak langsung disebut juga demokrasi perwakilan, yaitu demokrasi yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga/badan perwakilan rakyat.

Menurut sejarah, demokrasi dalam arti formal bersumber pada kemerdekaan dan persamaan merupakan akibat dari dijalankannya paham absolutisme dalam negara, sehingga dalam perkembangannya yang dilaksanakan adalah demokrasi di bidang politik. Dengan dikembangkannya kekuasaan yang berada di tangan seseorang atau satu badan negara duduklah wakil-wakil golongan rakyat di dalam Lembaga Perwakilan Rakyat. Demokrasi demikian ini mempunyai konsekuensi-konsekuensi sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a. Keharusan adanya Lembaga Perwakilan Rakyat.
- b. Keharusan adanya seleksi, baik melalui Pemilihan Umum yang bebas dan rahasia maupun dengan cara lain.
- c. Keharusan adanya Partai Politik.
- d. Keharusan adanya lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan, dan yang bertanggungjawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Rakyat.

Dalam prakteknya, pelaksanaan demokrasi di bidang ketatanegaraan dalam setiap negara tidak akan sama.

Setelah Perang Dunia ke II, menunjukkan gejala bahwa secara formal demokrasi dijadikan dasar dari kebanyakan negara di dunia. Demokrasi

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, halaman 13

<sup>11</sup> *Ibid.*, halaman 18

dinyatakan sebagaimana yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukungnya yang berpengaruh. Ciri khas dari demokrasi adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, oleh karena itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*).

Di Indonesia, demokrasi yang dipakai mengalami beberapa kali perubahan sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut. Pada pasca kemerdekaan, demokrasi yang pertama kali digunakan adalah sistem demokrasi parlementer (demokrasi liberal). Penggunaan sistem parlementer ini kemudian diperkuat dengan Undang-undang yang berlaku pada saat itu, yaitu Konstitusi RIS Tahun 1949 dan Undang-undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Sistem demokrasi parlementer ini ternyata kurang cocok untuk diberlakukan di negara Indonesia, hal ini terbukti dengan sering jatuhnya Kabinet yang memerintah (rata-rata setiap Kabinet hanya mampu bertahan 8 bulan). Karena pemerintahan yang tidak stabil tersebut, maka pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang menentukan berlakunya kembali UUD 1945.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 selain mengakhiri sistem demokrasi parlementer juga dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat. Dengan kembali kepada Undang-undang Dasar 1945, maka sistem pemerintahan yang berlaku adalah

sistem pemerintahan Presidensiil, dimana Presiden tidak hanya berkedudukan sebagai Kepala Negara tetapi juga Kepala Pemerintahan. Sejalan dengan pergantian sistem pemerintahan ini, maka sistem demokrasi parlementer juga diganti menjadi sistem demokrasi terpimpin.

Dalam perkembangannya banyak penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada masa demokrasi terpimpin, antara lain dikeluarkannya Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, pembubaran DPR hasil Pemilihan Umum oleh Presiden pada tahun 1960 yang diganti dengan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, campur tangan Presiden di bidang yudikatif dan legislatif serta diproduksinya berbagai Penetapan Presiden dengan menggunakan dasar hukum Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Periode demokrasi terpimpin ini berakhir dengan terjadinya pemberontakan G 30 S/PKI.

Ketika Soekarno dan demokrasi terpimpinnya runtuh, muncul Orde Baru yang menyebut dirinya sebagai "Orde Pembangunan". Penataan di segala bidang dilakukan untuk tujuan pembangunan dalam kerangka stabilitas politik dan stabilitas ekonomi, kemudian dengan tekad hendak melaksanakan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen dipakailah Demokrasi Pancasila.

**Sri Sumantri** merumuskan Demokrasi Pancasila sebagai berikut :

- a. Demokrasi Pancasila mendasarkan diri atas kemerdekaan dan persamaan serta kemajuan di bidang sosial-ekonomi sekaligus.
- b. Demokrasi Pancasila mengandung makna bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, yang dalam kurun waktu antara Pemilihan Umum yang satu dengan yang lain dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal. 25

Kendati secara retorik dan resmi sering dinyatakan bahwa Demokrasi Pancasila merupakan koreksi total atas sistem-sistem demokrasi “yang menyimpang” dalam masa-masa sebelumnya, namun praktek-praktek politik yang dilakukan dalam Demokrasi Pancasila memperlihatkan masih berlimpahnya distorsi. Pada titik yang yang ekstrim, Demokrasi Pancasila bahkan tak jarang dikritik sebagai mekanisme kekuasaan untuk menyembunyikan kecenderungan praktek-praktek a-demokratis di dalamnya. Pemerintahan Orde baru akhirnya runtuh oleh gerakan reformasi yaitu gerakan rakyat yang dimotori mahasiswa.

Walaupun pemerintahan Orde Baru sudah runtuh dan diganti dengan era reformasi tetapi hingga saat ini sistem demokrasi yang dipakai di Indonesia masih menggunakan sistem Demokrasi Pancasila.

### **3. Partai dan Sistem Kepartaian.**

Secara konseptual, yang dimaksud dengan sistem kepartaian adalah suatu kondisi yang menunjukkan bagaimana mayoritas mutlak di dalam lembaga perwakilan rakyat itu dibentuk, dengan kata lain membicarakan komposisi di dalam lembaga perwakilan rakyat adalah sama dengan membicarakan sistem kepartaian.

Dalam ketatanegaraan dikenal adanya 3 (tiga) sistem kepartaian, yaitu *sistem multi partai*, *sistem dua partai* dan *sistem satu partai*.

*Sistem multi partai* berlangsung apabila mayoritas mutlak untuk mengambil keputusan di dalam lembaga perwakilan rakyat selalu dibentuk atas dasar kerjasama antara minimal dua kekuatan. Apabila mayoritas mutlak yang

dimaksud selalu dipegang oleh salah satu dari dua kekuatan terbesar secara bergantian, maka sistem kepartaian yang ada adalah *sistem dua partai*. Sedangkan bila mayoritas mutlak selalau dikuasai oleh satu-satunya partai atau satu-satunya partai terbesar yang ada, maka ia dikenal sebagai *sistem satu partai*, *sistem satu partai tak kentara* atau *hegomonie party*.

Suatu organisasi dapat dikatakan sebagai partai politik apabila memenuhi kriteria sebagai berikut :<sup>13</sup>

- a. Merupakan kumpulan individu.
- b. Merupakan perkumpulan yang terorganisasi dengan definisi mengenai posisi, fungsi, *hierrarki* anggota yang jelas dan baku.
- c. Ada ikatan identitas yang sama diantara anggotanya baik berupa ideologi maupun kepentingan.
- d. Memiliki tujuan memperoleh kekuasaan politik dalam pemerintahan.
- e. Ikut serta dalam Pemilihan Umum untuk mencapai tujuannya.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik disebutkan bahwa : "Partai Politik adalah setiap organisasi yang dibentuk oleh warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui Pemilihan Umum".

Sedangkan definisi Partai Politik secara umum menurut **Miriam Budiardjo** adalah :<sup>14</sup> "suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan dari kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka".

---

<sup>13</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia, 1986), halaman 161

<sup>14</sup> *Ibid.*

Sedangkan pengertian Partai Politik menurut UU No. 2 tahun 1999 Tentang Partai Politik diatur dalam Pasal 1 ayat (1), yaitu : "Partai Politik adalah setiap organisasi yang dibentuk oleh warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui Pemilihan Umum".

Kegiatan seseorang dalam Partai Politik mencakup semua kegiatan sukarela melalui mana seseorang turut serta dalam proses pemilihan pemimpin-pemimpin politik dan turut serta secara langsung atau tidak langsung dalam pembentukan kebijaksanaan umum. Kegiatan-kegiatan ini meliputi kegiatan memilih dan Pemilihan Umum, menjadi anggota-anggota politik seperti partai, kelompok penekan, kelompok kepentingan, duduk dalam lembaga politik seperti DPR atau mengadakan komunikasi dengan wakil-wakil rakyat yang duduk dalam badan itu, berkampanye, dan menghadiri kelompok diskusi, dan sebagainya.

Selain definisi mengenai Partai Politik secara umum seperti tersebut di atas, beberapa sarjana mengemukakan definisi Partai Politik sebagai berikut :<sup>15</sup>

**Carl J. Friedrich** : "Partai Politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintah bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materiil". (*A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective is giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages*).

**R.H. Soltau** : "Partai Politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka". (*A group of citizens more or less organized, who act as a political unit and who, by the use of*

---

<sup>15</sup>*Ibid.*

*their voting power, aim to control the government and carry out their general policies).*

**Sigmund Neumann** dalam karangannya *Modern Political Parties* mengemukakan definisi sebagai berikut :”Partai Politik adalah organisasi dari aktivitas-aktivitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda”. (*A Political Party is the articulate organization of society’s active political agents, those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views*).

Dalam negara demokratis, Partai Politik menyelenggarakan beberapa fungsi, yaitu :<sup>16</sup>

a. Partai Politik sebagai sarana komunikasi politik.

Salah satu tugas partai Politik adalah menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Dalam masyarakat modern yang begitu luas, pendapat dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas seperti suara di padang pasir apabila tidak ditampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang senada. Proses ini dinamakan “penggabungan kepentingan” (*interest aggregation*). Sesudah digabung, pendapat dan aspirasi ini diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang teratur. Proses ini dinamakan “perumusan kepentingan” (*interest articulation*).

Semua kegiatan di atas dilakukan oleh partai. Partai Politik selanjutnya merumuskannya sebagai usul kebijaksanaan. Usul kebijaksanaan ini dimasukkan dalam program partai untuk diperjuangkan atau disampaikan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, halaman 163

kepada pemerintah agar dijadikan kebijaksanaan umum (*public policy*), dengan demikian tuntutan dan kepentingan masyarakat disampaikan kepada pemerintah melalui partai politik.

Di lain pihak, Partai Politik berfungsi juga untuk memperbincangkan dan menyebarluaskan rencana-rencana dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, dengan demikian terjadi arus informasi serta dialog dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas dimana Partai Politik memainkan peranan sebagai penghubung antara yang memerintah dan yang diperintah, antara pemerintah dan warga masyarakat. Dalam menjalankan fungsi ini Partai Politik sering disebut sebagai *broker* (perantara) dalam suatu bursa ide-ide (*clearing house of ideas*). Kadang-kadang juga dikatakan bahwa Partai Politik bagi pemerintah bertindak sebagai alat pendengar, sedangkan bagi warga masyarakat sebagai pengeras suara.

b. Partai sebagai sarana sosialisasi politik.

Partai Politik juga main peranan sebagai sarana sosialisasi politik (*instrument of political socialization*).

Didalam ilmu politik, sosialisasi politik diartikan sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada. Biasanya proses sosialisasi berjalan secara berangsur-angsur dari masa kanak-kanak sampai dewasa, disamping itu sosialisasi politik juga mencakup proses melalui mana

masyarakat menyampaikan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Dalam hubungan ini Partai Politik berfungsi sebagai salah satu sarana sosialisasi politik. Dalam usaha menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam Pemilihan Umum, partai harus memperoleh dukungan seluas mungkin, untuk itu partai berusaha menciptakan "*image*" bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum. Disamping menanamkan solidaritas dengan partai, Partai Politik juga mendidik anggota-anggotanya menjadi manusia yang sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan sendiri dibawah kepentingan nasional. Di negara-negara baru, partai-partai politik juga berperan untuk memupuk identitas nasional dan integrasi nasional. Proses sosialisasi politik dilakukan melalui ceramah-ceramah penerangan, kursus kader, kursus penataran dan sebagainya.

c. Partai Politik sebagai sarana rekrutmen politik.

Partai politik juga berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (*political recruitment*), dengan demikian partai turut memperluas partisipasi politik. Caranya ialah melalui kontak pribadi, persuasi dan lain-lain, juga diusahakan untuk menarik golongan muda untuk dididik menjadi kader yang dimasa mendatang akan mengganti pimpinan lama (*selection of leadership*).

d. Partai Politik sebagai sarana pengatur konflik (*conflic management*).

Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, partai politik berusaha untuk mengatasinya.

## **B. Hubungan Kebijakan Hukum Pidana dengan Tindak Pidana Pemilu.**

### **1. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana.**

Istilah “kebijakan hukum pidana” dapat pula disebut dengan istilah “politik hukum pidana”. Dalam kepustakaan asing, istilah “politik hukum pidana” ini sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain “*penal policy*”, “*criminal law policy*” atau “*strafrechtspolitik*”.<sup>17</sup>

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun politik kriminal. Berkaitan dengan hal tersebut Sudarto mengemukakan bahwa “Politik hukum” adalah :

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang lebih baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.<sup>18</sup>
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Barda Nawawi Arief (II), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung : PT Citra Aditya Bhakti, 1996), halaman 27.

<sup>18</sup> Sudarto (I), *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1981), halaman 159.

<sup>19</sup> Sudarto (II), *Hukum dan Perkembangan Masyarakat*, (Bandung : Sinar Baru, 1983), halaman 20.

Bertolak dari pengertian tersebut, lebih lanjut Sudarto mengemukakan: "Melaksanakan "politik Hukum Pidana" berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan dayaguna".<sup>20</sup> Dalam kesempatan lain beliau mengemukakan bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti "Usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang".<sup>21</sup>

Pengertian Politik Hukum menurut Sudarto di atas, sesuai dengan definisi dari **Marc Ancel** tentang "*Penal Policy*" (Politik Hukum Pidana) yang secara lengkap dikutip sebagai berikut : "Suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat Undang-undang dan juga kepada para penyelenggaranya atau pelaksana putusan pengadilan".<sup>22</sup>

Ditinjau sebagai bagian politik hukum, maka pengertian *kebijakan hukum pidana* tersebut adalah sangat luas karena dalam tujuannya tidak terbatas sebagai pedoman bagi pembuat Undang-undang untuk merumuskan hukum positif (undang-undang) secara lebih baik, melainkan memberikan pedoman bagi pengadilan dalam menerapkan undang-undang serta pada para penyelenggara (pelaksana) undang-undang.

---

<sup>20</sup> Sudarto (I), *Op.cit.*, halaman 161

<sup>21</sup> Sudarto (II), *Op.cit.*, halaman 109

<sup>22</sup> Barda Nawawi Arief (II), *Op.cit.*, halaman 23

Selanjutnya pengertian "*kebijakan hukum pidana*" dapat dilihat sebagai bagian dari "*politik kriminal*". Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa "Usaha dan kebijakan untuk membuat hukum pidana yang baik pada hakekatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal".<sup>23</sup>

Mengenai "politik kriminal" atau kebijakan kriminal tersebut, Sudarto pernah mengemukakan 3 (tiga) arti, yaitu :<sup>24</sup>

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

Dalam kesempatan lain, Beliau mengemukakan bahwa "politik kriminal" merupakan usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.<sup>25</sup> Menurut **Marc Ancel** "Politik Kriminal" diartikan sebagai "*The rational organization of control of crime by society*". Bertolak dari pengertian Marc Ancel tersebut, menurut **G. Peter Hoefnagels** dikemukakan bahwa "*Criminal policy is the rational organization of the social reaction crime*".<sup>26</sup>

Berbagai definisi lainnya yang dikemukakan oleh **G. Peter Hoefnagels** adalah :<sup>27</sup>

- a. *Criminal Policy is the science of responses;*

---

<sup>23</sup> *Ibid*, halaman 29

<sup>24</sup> *Ibid*, halaman 1

<sup>25</sup> *Ibid*, halaman 2

<sup>26</sup> *Ibid*.

<sup>27</sup> *Ibid*.

- b. *Criminal Policy is the science of crime prevention;*
- c. *Criminal Policy is a policy of desinating human behaviour as crime;*
- d. *Criminal Policy is a rational total of the responses to crime.*

Dilihat dari pengertian politik kriminal sebagaimana tersebut di atas, menurut **Barda Nawawi Arief**, politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”. Lebih lanjut Beliau mengemukakan bahwa :”Usaha penanggulangan kejahatan atau tindak pidana dengan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana), oleh karena itu sering pula dikatakan bahwa politik atau kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*Law enforcement policy*).<sup>28</sup>

Selanjutnya **Muladi** mengatakan bahwa <sup>29</sup> “Kejahatan pada hakekatnya merupakan proses sosial (*Criminaliteit is social proces*), sehingga politik kriminal harus dilihat sebagai kerangka politik sosial, dan kebijakan hukum pidana sebagai bagian dari politik kriminal harus dilihat dari kerangka politik sosial untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (warga negara). Berkaitan dengan pendapat tersebut, **Barda Nawawi Arief** mengemukakan sebagai berikut :<sup>30</sup>

Usaha penanggulangan kejahatan lewat pembuatan undang-undang (hukum) pidana pada hakekatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu wajar pulalah apabila kebijakan hukum pidana merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*). Kebijakan sosial (*social policy*) dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Jadi didalam pengertian “*social policy*” sekaligus tercakup didalamnya “*social welfare policy*” dan “*social defence policy*”.

<sup>28</sup> *Ibid*, halaman 29

<sup>29</sup> Muladi, *Kapita Selekta Peradilan Pidana*, (Semarang : Badan Penerbit UNDIP, 1995), halaman 7.

<sup>30</sup> Barda Nawawi Arief (II), *Op.cit.*, halaman 29-30

Berdasarkan pada pengertian kebijakan hukum pidana sebagaimana tersebut di atas, maka dapat dikemukakan bahwa ruang lingkup kebijakan hukum pidana adalah sebagai bagian dari kebijakan atau "*policy*" (yaitu bagian dari politik hukum/penegakan hukum, politik hukum pidana, politik kriminal, dan politik sosial).

## 2. Hubungan antara Tindak Pidana Pemilu dengan Tindak Pidana Politik.

Dalam perundang-undangan Indonesia, tidak terdapat pengertian Tindak Pidana Politik, kecuali penyebutan istilah kejahatan politik yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1979 Tentang Ekstradisi yang juga terdapat dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1978 Tentang Pengesahan Perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Kerajaan Thailand tentang Ekstradisi, dimana dikatakan bahwa kejahatan politik tidak dapat diekstradisi.<sup>31</sup>

Senada dengan hal tersebut di atas, Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa dalam kebijakan legislatif/formulatif selama ini, tidak ada suatu perbuatan yang secara formal dikualifikasikan sebagai kejahatan/tindak pidana politik. Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa istilah kejahatan/delik politik bukan istilah yuridis, tetapi hanya merupakan istilah/sebutan umum ("*public term*") dan istilah/sebutan teoritik ilmiah ("*scientific term*").<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Loebby Loqman, *Delik Politik di Indonesia*, (Jakarta : Ind Hill-Co, 1993), halaman 45-46.

<sup>32</sup> Barda Nawawi Arief (III), *Op.cit*, halaman 184-185.

Untuk menentukan apakah suatu kejahatan bisa dikatakan sebagai kejahatan politik, menurut **Hezewinkel Soeringa** sebagaimana dikutip **Loebby Loqman** mengutarakan 4 (empat) teori dalam menentukan delik politik. Keempat teori itu adalah.<sup>33</sup>

- a. Teori objektif atau disebut juga teori Absolut.  
Teori ini mengemukakan bahwa delik politik ditujukan terhadap negara dan berfungsinya lembaga-lembaga negara.
- b. Teori Subjektif atau teori Relatif.  
Pada azasnya semua delik umum yang dilakukan dengan suatu tujuan, latar belakang serta tujuan politik, merupakan delik politik.
- c. Teori Predominan.  
Teori ini membatasi pengertian yang luas dari delik politik, terutama terhadap teori subjektif atau teori relatif. Dalam hal ini diperhatikan apa yang dominan dari suatu perbuatan. Apabila yang dominan merupakan suatu kejahatan umum, maka perbuatan tersebut tidak disebutkan sebagai delik politik.
- d. Teori *Political Incidence*.  
Teori ini melihat perbuatan yang dianggap sebagai bagian dari suatu kegiatan politik.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa belum ada kesamaan pendapat mengenai apa yang dimaksud dengan kejahatan politik dan apa yang menjadi ruang lingkupnya. Belum adanya kesamaan pendapat itu wajar, karena terhadap kejahatan politik dapat diberikan arti dan muatan yang bermacam-macam, antara lain sebagai :<sup>34</sup>

- a. kejahatan terhadap negara/keamanan negara;
- b. kejahatan terhadap sistem politik;
- c. kejahatan terhadap sistem kekuasaan;
- d. kejahatan terhadap nilai-nilai dasar atau hak-hak dasar Hak Asasi Manusia (HAM) dalam bermasyarakat/bernegara/berpolitik;
- e. kejahatan yang mengandung unsur/motif politik;
- f. kejahatan dalam meraih/mempertahankan/menjatuhkan kekuasaan;
- g. kejahatan terhadap lembaga-lembaga politik;
- h. kejahatan oleh negara/penguasa/politisi;
- i. kejahatan penyalahgunaan kekuasaan.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, halaman 46.

<sup>34</sup> *Ibid.*, halaman 185

Bahkan ada pendapat, bahwa semua kejahatan dalam pengertian yang sangat luas adalah kejahatan politik.

Dari berbagai identifikasi pengertian di atas, secara garis besar kejahatan politik dapat dikategorikan dalam 2 (dua) kelompok, yaitu :<sup>35</sup>

- a. Kejahatan oleh pemegang kekuasaan; dan
- b. Kejahatan terhadap sistem kekuasaan.

Kategori pertama dilakukan oleh pejabat/penguasa/politisi, dan kategori kedua dilakukan oleh warga masyarakat.

*Kejahatan oleh pemegang kekuasaan sering disebut dengan berbagai istilah, antara lain "Kejahatan/tindak pidana jabatan", "crimes of the powerful", "abuses of public and political power", "crimes by government", "crimes of politicians in office", "To-hat-crimes", "white collar crime".*<sup>36</sup>

Menurut **Dionysios Spinellis** (dalam *"Crime by Government"*, ed. Dr. Helmut EPP. Hal. 19-23), sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief, *"crimes of politicians in office" ("Top hat crimes")* terdiri dari :<sup>37</sup>

- a. Pelanggaran terhadap aturan dasar/aturan pokok mengenai perjuangan kekuasaan dan permainan politik (*"violations of the basic rules of the struggle for power and of the political game"*). Termasuk kelompok ini antara lain "pengkhianatan kepada negara" (*high treason*), "pelanggaran terhadap konstitusi negara" (*violations of the constitution of the country*), "delik-delik Pemilu" (*offences related to elections*), "manipulasi dan intervensi ilegal dalam Pemilu" (*illegal manipulations and interventions in the elections*), "mata-mata politik" (*political spying/espionage*);
- b. Pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) warga masyarakat untuk meraih dan mempertahankan kekuatan politik, antara lain, *"political assassinations"* (disebut juga *"political murder"*), *"torture"*, *"police brutality"*, *"unlawful arrests"*.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*, halaman 186.

<sup>37</sup> *Ibid.*, halaman 186-187

- c. Delik-delik yang biasa disebut sebagai **korupsi dan skandal ekonomi**. Termasuk antara lain : penggelapan kekayaan publik, penyuapan, favoritisme (pilih kasih) dalam pelelangan publik dan seleksi karyawan, penyalahgunaan informasi orang dalam, pemalsuan dokumen publik.
- d. Semua delik lainnya yang dilakukan politisi/pejabat dalam melakukan tugasnya.

Adapun ciri-ciri (karakteristik) dari "*crimes of politicians in office*" ini menurut **Dionysios Spinellis** adalah :<sup>38</sup>

mengandung unsur penyalahgunaan jabatan publik (*the abuse of political office*);

- a. mengandung unsur pelanggaran kepercayaan (*violation of trust*) atau penyalahgunaan kepercayaan (*abuse of confidence*);
- b. berkaitan dengan kepentingan hukum masyarakat yang sangat serius;
- c. biasanya dilakukan dengan bantuan karyawan sipil atau karyawan partai sebagai kaki tangan, atau sebagai pelaku utama (sementara si politisi sebagai penganjur atau pelaku tidak langsung);
- d. sulitnya tindak pidana ini dideteksi atau dibuktikan;
- e. munculnya fenomena kembar berupa "penalisasi politik" (*penalization of politics*) dan "politisasi proses peradilan pidana" (*the politicising of the criminal proceedings*).

*Kejahatan terhadap sistem kekuasaan* meliputi bermacam-macam tindak pidana, antara lain tindak pidana terhadap keamanan negara, tindak pidana terhadap kepala negara, terhadap pejabat dan lembaga negara atau lembaga kedaulatan rakyat, terhadap konstitusi dan lambang kenegaraan, terhadap kewajiban dan hak konstitusional/kenegaraan, terhadap ketertiban umum, terhadap sistem peradilan dan sebagainya.<sup>39</sup>

Dari uraian di atas dapat dilihat dengan jelas bahwa dari pendapat **Hazewinkel Soeringa** yang mengutarakan 4 (empat) teori untuk menentukan delik politik, tindak pidana Pemilu merupakan tindak pidana politik, karena sesuai dengan teori keempat, yaitu *teori political incidence* yang melihat bahwa suatu

<sup>38</sup> *Ibid.*, halaman 187

<sup>39</sup> *Ibid.*, halaman 189

perbuatan yang merupakan bagian dari kegiatan politik merupakan tindak pidana politik. Demikian pula pendapat dari **Dionysios Spinellis** yang menyatakan bahwa "*crimes of politicians in office*" antara lain terdiri dari "delik-delik Pemilu" dan "manipulasi dan intervensi ilegal dalam Pemilu".

Selain itu, ciri-ciri (karakteristik) tindak pidana Pemilu juga sesuai dengan ciri-ciri (karakteristik) dari "*crimes of politicians in office*" menurut **Dionysios Spinellis**, yaitu mengandung unsur penyalahgunaan jabatan publik, mengandung unsur pelanggaran kepercayaan atau penyalahgunaan kepercayaan, berkaitan dengan kepentingan hukum masyarakat yang sangat serius, dilakukan dengan bantuan karyawan sipil atau karyawan partai, sulitnya tindak pidana Pemilu dideteksi dan dibuktikan, munculnya fenomena kembar berupa "penalisasi politik" (*penalization of politics*) dan "politisasi proses peradilan pidana" ("*the politicising of the criminal proceedings*").

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

#### **A. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu Dalam Hukum Positif Indonesia.**

Kebijakan formulatif/legislatif merupakan salah satu dari 3 (tiga) rangkaian proses kebijakan hukum pidana. Substansi/masalah pokok dalam kebijakan formulatif terdiri dari 3 (tiga) materi, yaitu (1) masalah tindak pidana; (2) masalah kesalahan atau pertanggungjawaban pidana; dan (3) masalah pidana dan pemidanaan.

Ketiga permasalahan tersebut akan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilihan Umum, baik KUHP, UU tentang Pemilihan Umum, yaitu UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 dan UU No. 12 Tahun 2003 maupun UU Tentang Partai Politik.

#### **1. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu dalam UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000.**

##### **a. Tindak Pidana.**

Dalam substansi yang pertama, yaitu tindak pidana, akan dibahas tentang : 1) pengertian dan ruang lingkup tindak pidana Pemilu, 2) unsur-unsur tindak pidana Pemilu serta 3) kualifikasi tindak pidana Pemilu.

## 1) Pengertian dan Ruang Lingkup Tindak Pidana Pemilu.

Wirjono Prodjodikoro mengemukakan bahwa “suatu tindak pidana adalah pelanggaran norma-norma dalam tiga hukum lain, yaitu Hukum Perdata, Hukum Ketatanegaraan, dan Hukum Tata Usaha Pemerintahan, yang oleh pembentuk Undang-undang ditanggapi dengan suatu hukum pidana”<sup>1</sup>. Maka sifat yang selalu ada dalam tiap tindak pidana ialah *sifat melanggar hukum (sifat melawan hukum)*.

Mengenai sifat melawan hukum Von Liszt menyatakan bahwa “perkosaan atau pembahayaan terhadap kepentingan hukum hanyalah bersifat melawan hukum materiil (*materiel rechtswidrig*), jika perbuatan itu bertentangan dengan tujuan ketertiban hukum, kalau tidak bertentangan dengan tujuan itu, maka tidak bersifat melawan hukum.”<sup>2</sup>

Selanjutnya Zevenbergen menyatakan bahwa “*onrechtmatigheid* adalah syarat yang umum, objektif yang berdiri sendiri, yang biasanya ada jika suatu perbuatan memenuhi rumusan delik dalam undang-undang, tetapi mengenai hal itu harus diselidiki untuk tiap-tiap kejadian yang konkrit, apakah yang diharapkan oleh ketertiban hukum. Dalam hal ada keraguan mengenai sifat melawan hukum, maka tidak boleh ada penjatuhan pidana”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia*, (Bandung : PT Eresco, 1989), halaman 59

<sup>2</sup> Sudarto (I), *Hukum Pidana I*, (Semarang : Yayasan Sudarto d/a Fakultas Hukum UNDIP, 1990), halaman 79

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

Pengertian tentang tindak pidana Pemilihan Umum sendiri tidak diatur secara tegas dalam Undang-undang No. 3 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No. 4 Tahun 2000 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut sebagai UU Pemilu).

Menurut Djoko Prakoso pengertian tindak pidana Pemilihan Umum 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>4</sup>

Tindak pidana Pemilu selain diatur dalam Undang-undang Pemilu juga diatur dalam KUHP. Dalam KUHP tindak pidana Pemilu diatur dalam Bab IV Buku Kedua , yaitu dalam Pasal 148 sampai Pasal 152 KUHP mengenai “Kejahatan Terhadap Pelaksanaan Kewajiban dan Hak Kenegaraan, yang ada hubungannya dengan suatu Pemilihan Umum yang diadakan berdasarkan undang-undang, yaitu :<sup>5</sup>

Pasal 148 KUHP :

Barangsiapa pada waktu pemilihan yang diadakan berdasar aturan-aturan umum, dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, dengan sengaja merintangi seseorang memakai hak pilihnya dengan bebas dan tidak terganggu, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan.

---

<sup>4</sup> Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta : Rajawali Pers), halaman 147

<sup>5</sup> R. Sugandhi, *KUHP Dengan Penjelasannya*, ( Surabaya : Penerbit Usaha Nasional, 1981), halaman 155-161

Pasal 149 KUHP:

- (1) Barangsiapa pada waktu pemilihan yang diadakan berdasar aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara yang tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah
- (2) Pidana itu juga ditentukan kepada pemilih yang dengan menerima pemberian atau janji, mau disuap supaya memakai atau tidak memakai haknya seperti di atas.

Pasal 150 KUHP :

Barangsiapa pada waktu pemilihan yang diadakan berdasar aturan-aturan umum melakukan tipu muslihat yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan orang lain daripada yang dimaksud oleh pemilih yang ditunjuk diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan.

Pasal 151 KUHP :

Barangsiapa dengan sengaja memakai nama orang lain untuk ikut serta dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan.

Pasal 152 KUHP :

Barangsiapa pada waktu pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara yang telah diadakan, atau melakukan perbuatan tipu muslihat yang menyebabkan putusan pemungutan suara itu lain dari yang seharusnya diperoleh berdasarkan kartu-kartu pemungutan suara yang masuk secara sah atau berdasarkan suara-suara yang dikeluarkan secara sah, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun.

Dari ketentuan-ketentuan dalam KUHP tersebut, maka dapat diketahui, bahwa ruang lingkup tindak pidana Pemilu menurut KUHP adalah :

- a) Merintang seseorang melakukan haknya memilih;
- b) Menyuiap seseorang untuk tidak menjalankan haknya untuk memilih;
- c) Melakukan perbuatan tipu muslihat yang menyebabkan suara seseorang menjadi tidak berharga;
- d) Mengaku dirinya sebagai orang lain;
- e) Menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau melakukan tipu muslihat yang menyebabkan hasil pemungutan suara menjadi lain.

Dalam Undang-undang Pemilihan Umum, tindak pidana Pemilu diatur dalam Pasal 72 sampai Pasal 75, yang dinyatakan sebagai berikut :

Pasal 72 UU Pemilu:

- (1) Barangsiapa dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang sesuatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 1 (satu) tahun.
- (2) Barangsiapa meniru atau memalsu sesuatu surat, yang menurut suatu aturan dalam undang-undang ini diperlukan untuk menjalankan sesuatu perbuatan dalam Pemilihan Umum, dengan maksud untuk dipergunakan sendiri atau orang lain sebagai surat sah dan tidak dipalsukan, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (3) Barangsiapa dengan sengaja dan mengetahui bahwa sesuatu surat dimaksud pada ayat (2) adalah tidak sah atau dipalsukan, mempergunakannya atau menyuruh orang lain mempergunakannya sebagai surat sah dan tidak dipalsukan, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

Pasal 73 UU Pemilu:

- (1) Barangsiapa dengan sengaja mengacaukan, menghalangi atau mengganggu jalannya Pemilihan Umum yang diselenggarakan menurut undang-undang ini, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (2) Barangsiapa pada waktu diselenggarakannya Pemilihan Umum menurut undang-undang ini dengan sengaja dan dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih dengan bebas dan tidak terganggu jalannya kegiatan Pemilihan Umum dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (3) Barangsiapa pada waktu diselenggarakannya Pemilihan Umum menurut undang-undang ini dengan pemberian atau janji menyuap seseorang, baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun. Pidana itu dikenakan juga kepada pemilih yang menerima suap berupa pemberian atau janji berbuat sesuatu.
- (4) Barangsiapa pada waktu diselenggarakan Pemilihan Umum menurut undang-undang ini melakukan tipu muslihat yang menyebabkan suara seseorang pemilih menjadi tidak berharga atau yang menyebabkan partai tertentu mendapatkan tambahan suara, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun.
- (5) Barangsiapa dengan sengaja turut serta dalam Pemilihan Umum menurut undang-undang ini dengan mengaku dirinya sebagai orang lain, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (6) Barangsiapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 43 Ayat (1) huruf f dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun. (Pasal 43 ayat (1) huruf f berisi tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh seorang calon anggota DPR, DPRD I dan DPRD II, penulis).
- (7) Barangsiapa memberikan suaranya lebih dari yang ditetapkan dalam undang-undang ini dalam satu Pemilihan Umum, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (8) Barangsiapa pada waktu diselenggarakan Pemilihan Umum menurut undang-undang ini dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan, atau melakukan sesuatu perbuatan tipu muslihat, yang menyebabkan hasil pemungutan suara itu menjadi lain dari yang harus diperoleh dengan suara-suara yang diberikan dengan sah, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

- (9) Seorang majikan/atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya tanpa alasan bahwa pekerjaan dari pekerja itu tidak memungkinkannya, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun.
- (10) Seorang penyelenggara Pemilihan Umum yang melalaikan kewajibannya dipidana dengan hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling tinggi Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (11) Barangsiapa memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh KPU dipidana dengan hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)

**Pasal 74 UU Pemilu:**

- (1) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dan Pasal 73 ayat (1) sampai dengan ayat (9) adalah kejahatan.
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (10) dan ayat (11) adalah pelanggaran.

**Pasal 75 UU Pemilu :**

Dalam menjatuhkan pidana atas perbuatan-perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (2) dan ayat (3), surat-surat yang dipergunakan dalam tindak pidana itu, beserta benda-benda dan barang yang menurut sifatnya diperuntukkan guna meniru atau memalsu surat-surat itu, dirampas dan dimusnahkan, juga kalau surat-surat, benda-benda atau barang-barang itu bukan kepunyaan terpidana.

Dilihat dari ketentuan pidana yang terdapat dalam UU Pemilu tersebut, maka ruang lingkup tindak pidana Pemilu menurut UU Pemilu meliputi perbuatan sebagai berikut :

- a) Memberikan keterangan palsu yang berkaitan dengan pengisian daftar pemilih ;

- b) Meniru atau memalsu surat yang diperlukan untuk menjalankan perbuatan dalam Pemilu;
- c) Menggunakan atau menyuruh orang lain untuk menggunakan surat palsu;
- d) Mengacaukan dan menghalangi atau mengganggu jalannya Pemilu;
- e) Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih;
- f) Menyuiap seseorang untuk tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu;
- g) Melakukan perbuatan tipu muslihat yang menyebabkan suara seseorang menjadi tidak berharga;
- h) Mengaku dirinya sebagai orang lain;
- i) Tidak memenuhi syarat-syarat sebagai calon anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II;
- j) Memberi suara lebih;
- k) Menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau melakukan tipu muslihat yang menyebabkan hasil pemungutan suara menjadi lain;
- l) Majikan yang tidak memberi kesempatan kepada pekerja untuk memilih;
- m) Penyelenggara Pemilu yang melalaikan kewajibannya;
- n) Memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas.

Dari kedua peraturan perundangan tersebut di atas dapat diketahui bahwa tindak pidana Pemilu dalam KUHP diatur dalam 5 pasal, yaitu Pasal 148 sampai dengan Pasal 152, sedangkan dalam UU Pemilu, tindak pidana Pemilu diatur diatur dalam 4 pasal, yaitu Pasal 72 sampai dengan Pasal 75.

Sesuai dengan hal tersebut di atas dapat diketahui bahwa beberapa tindak pidana Pemilu yang diatur dalam KUHP diatur pula dalam UU Pemilu. Menurut **Sintong Silaban** “hanya cakupan pengaturan, redaksi dan ancaman hukumannya yang berbeda”.<sup>6</sup>

Berkaitan dengan pendapat **Sintong Silaban** tersebut, maka persamaan dan perbedaan tindak pidana Pemilu yang diatur dalam KUHP dan UU Pemilu adalah sebagai berikut :

- a) Pasal 148 KUHP yang berisi larangan pada waktu diadakan Pemilihan Umum, dengan sengaja dan dengan kekerasan atau ancaman kekerasan merintangi seorang akan melakukan hak untuk memilih dengan bebas dan tidak terganggu. Ancaman hukumannya adalah pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 4 (empat) bulan. Dalam Pasal 73 ayat (2) Undang-undang Pemilu hal itu diatur kembali, tetapi dengan ancaman hukuman penjara selama-lamanya 5 (lima) Tahun.
- b) Pasal 149 KUHP berisi larangan menyuap dengan pemberian atau janji kepada seorang pemilih, supaya tidak menjalankan hak pilih atau supaya menjalankan secara tertentu, kemudian dalam ayat 2 nya

---

<sup>6</sup> Sintong Silaban, *Op.cit.*, halaman 95.

ditentukan pula hukuman bagi orang yang menerima suap. Ancaman hukumannya adalah pidana penjara paling lama 9 (sembilan) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 4.500,00 hal ini diatur kembali dalam UU Pemilu Pasal 73 ayat (3), tetapi dengan ancaman hukuman penjara selama-lamanya 3 (tiga) tahun.

- c) Pasal 150 KUHP : berisi larangan perbuatan tipu muslihat, yang menyebabkan suara seorang pemilih tidak berharga atau orang lain daripada yang dimaksudkan oleh pemilih itu menjadi terpilih, ancaman hukumannya adalah penjara paling lama 9 (sembilan) bulan. Mengenai hal ini diatur kembali dalam Pasal 73 ayat (4) UU Pemilu tetapi dengan ancaman hukuman paling lama 3 (tiga) tahun
- d) Pasal 151 KUHP: mengatur tentang orang yang turut serta dalam suatu Pemilihan Umum dengan mengaku dirinya sebagai orang lain, diancam dengan pidana penjara selama-lamanya 1 (satu) tahun 4 (empat) bulan. Hal ini kembali diatur dalam UU Pemilu Pasal 73 ayat (5) Dengan ancaman hukuman paling lama 5 tahun
- e) Pasal 152 KUHP : mengenai orang yang menggagalkan dengan sengaja suatu pemungutan suara dalam suatu Pemilihan Umum, atau melakukan perbuatan tipu muslihat yang menyebabkan hasil pemungutan suara itu menjadi lain daripada yang harus diperoleh dengan surat-surat suara yang dimasukkan dengan sah atau dengan suara-suara yang diberikan dengan sah. Ancaman hukumannya adalah selama-lamanya 2 (dua) tahun penjara. Mengenai hal ini diatur

kembali dalam Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu dengan ancaman hukuman paling lama 5 (lima) tahun.

Untuk lebih jelasnya, persamaan dan perbedaan tindak pidana Pemilu yang diatur dalam KUHP dan UU Pemilu dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1

Persamaan dan Perbedaan tindak pidana Pemilu dalam KUHP dan UU Pemilu

NO	PERBUATAN	KUHP		UU PEMILU	
		Pa sal	Ancaman Hukuman	Pa sal	Ancaman Hukuman
1	Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan merintangi seorang akan melakukan hak untuk memilih dengan bebas dan tidak terganggu	148	Paling lama 1 tahun 4 bulan penjara	73 (2)	Paling lama 5 tahun penjara
2	Menyuap dengan pemberian atau janji kepada seorang pemilih supaya tidak menjalankan hak pilih atau supaya menjalankan secara tertentu. Hukuman diberikan juga kepada yang menerima suap.	149	Paling lama 9 bulan penjara atau denda paling banyak Rp 4500,-	73 (3)	Paling lama 3 tahun penjara.
3	Melakukan perbuatan tipu muslihat yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga.	150	Paling lama 9 bulan penjara	73 (4)	Paling lama 3 tahun penjara
4	Turut serta dalam pemilihan dengan mengaku dirinya sebagai orang lain.	151	Paling lama 1 tahun 4 bulan penjara	73 (5)	Paling lama 5 tahun penjara

5	Menggagalkan Pemilu atau melakukan perbuatan tipu muslihat sehingga hasil pemilu manjadi lain.	152	Paling lama 2 tahun penjara	73 (8)	Paling lama 5 tahun penjara
---	--	-----	-----------------------------	--------	-----------------------------

Dari tabel di atas dapat dilihat dengan jelas persamaan dan perbedaan tindak pidana Pemilu menurut KUHP dan UU Pemilu.

Selanjutnya, dari uraian di atas dapat dilihat bahwa cakupan pengaturan tindak pidana Pemilu dalam UU Pemilu lebih luas daripada tindak pidana mengenai Pemilu yang diatur dalam KUHP. Dalam UU Pemilu ada 14 jenis perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana, dengan perincian 12 perbuatan merupakan kejahatan dan 2 perbuatan termasuk pelanggaran, sedangkan dalam KUHP hanya 6 jenis perbuatan yang digolongkan sebagai tindak pidana mengenai Pemilu, yang keseluruhannya merupakan kejahatan.

Selain ketentuan tentang tindak pidana Pemilu yang sama-sama diatur dalam KUHP dan UU Pemilu, dalam UU Pemilu terdapat beberapa ketentuan yang tidak diatur dalam KUHP.

Beberapa pasal mengenai ketentuan pidana dalam Undang-undang Pemilu yang tidak diatur dalam KUHP adalah :

Pasal 72 UU Pemilu :

- (1) Barangsiapa dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang sesuatu hal

yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 1 (satu) tahun,

- (2) Barangsiapa meniru atau memalsu sesuatu surat, yang menurut suatu aturan dalam undang-undang ini diperlukan untuk menjalankan sesuatu perbuatan dalam Pemilihan Umum, dengan maksud untuk dipergunakan sendiri atau orang lain sebagai surat sah dan tidak dipalsukan, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (3) Barangsiapa dengan sengaja dan mengetahui bahwa sesuatu surat dimaksud pada ayat (2) adalah tidak sah atau dipalsukan, mempergunakannya atau menyuruh orang lain mempergunakannya sebagai surat sah dan tidak dipalsukan, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

**Pasal 73 UU Pemilu:**

- (1).Barangsiapa dengan sengaja mengacaukan, menghalangi atau mengganggu jalannya Pemilihan Umum yang diselenggarakan menurut Undang-undang ini, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun..
- (2).Barangsiapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 43 ayat (1) huruf f dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

- (3).Barangsiapa memberikan suaranya lebih dari yang ditetapkan dalam undang-undang ini dalam suatu Pemilihan Umum, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (4).Seorang majikan/atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya tanpa alasan bahwa pekerjaan dari pekerja itu tidak memungkinkannya, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun.
- (5).Seorang penyelenggara Pemilihan Umum yang melalaikan kewajibannya dipidana dengan hukuman kurungan paling lama 3(tiga) bulan atau denda paling tinggi Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (6).Barangsiapa memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh KPU dipidana dengan hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Dari uraian di atas, permasalahan yang muncul adalah ketentuan mana yang akan dipergunakan jika terjadi suatu tindak pidana yang sama-sama diatur dalam KUHP dan UU Pemilu. Dalam memecahkan masalah tersebut ada asas hukum yang dapat dijadikan pedoman, yaitu "*Lex Specialis Derogat Lex Generalis*", artinya bahwa peraturan khusus dapat mengesampingkan peraturan yang bersifat umum. Dalam kaitan ini,

KUHP dapat disebut sebagai *Lex Generalis* dan ketentuan pidana dalam Undang-undang Pemilu sebagai *Lex Specialis*.<sup>7</sup>

Dilihat perbandingan antara tindak pidana Pemilu dalam KUHP dan tindak pidana Pemilu dalam UU Pemilu yang mengatur perbuatan yang sama, ancaman hukumannya jauh berbeda. Ancaman pidana bagi pelaku tindak pidana Pemilu dalam UU Pemilu jauh lebih berat. Berkaitan dengan hal tersebut apakah terhadap pelaku tindak pidana Pemilu akan dikenakan delik KUHP yang ancaman hukumannya lebih ringan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) KUHP, yaitu : *Jikalau Undang-undang diubah, setelah perbuatan itu dilakukan., maka kepada tersangka dikenakan ketentuan yang menguntungkan baginya*".<sup>8</sup> Walaupun dalam KUHP ada ketentuan yang berbunyi demikian, tetapi berdasarkan asas hukum sebagaimana disebutkan di atas, maka apabila terjadi tindak pidana Pemilu yang akan dipakai adalah ketentuan dalam UU Pemilu, bukan KUHP.

**Menurut Sintong Silaban :**

Alasan tidak berlakunya ketentuan Pasal 1 ayat (2) KUHP untuk tindak pidana Pemilu adalah karena UU Pemilu pasti sudah ada sebelum Pemilu dilaksanakan, sedangkan tindak pidana Pemilu hanya dapat terjadi pada pelaksanaan Pemilu. Selain itu, lamanya tenggang waktu pelaksanaan Pemilu (sekali dalam lima tahun) juga menyebabkan tipisnya kemungkinan adanya suatu perkara tindak pidana Pemilu yang dipengaruhi peralihan hukum (undang-undang).<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, halaman 57

<sup>8</sup> *Ibid.*, halaman 56

<sup>9</sup> *Ibid.*, halaman 57

Selanjutnya, menurut Sintong Silaban “tindak pidana mengenai Pemilu yang diatur dalam KUHP merupakan ketentuan yang mati (tidak berlaku lagi)<sup>10</sup>”, dengan kata lain tindak pidana Pemilu dalam KUHP bersifat *semu*, karena tindak pidana Pemilu hanya berlaku 5 (lima) tahun sekali. Berkaitan dengan itu dalam pembahasan akan dititikberatkan pada masalah tindak pidana Pemilu berdasarkan UU Pemilihan Umum, yaitu UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 dengan masih mengacu pada beberapa ketentuan yang diatur dalam KUHP maupun UU Politik, yaitu UU No. 2 Tahun 1999 serta peraturan lain yang berkaitan dengan Pemilihan Umum.

## 2). Unsur-unsur Tindak Pidana Pemilu.

Tindak pidana merupakan suatu pengertian dasar dalam hukum pidana. Tindak pidana adalah suatu pengertian yuridis.<sup>11</sup> Selanjutnya dikatakan oleh D.Simons adanya unsur objektif dan unsur subjektif dalam *strafbaar feit*, yaitu :<sup>12</sup>

Unsur objektif terdiri dari:

- a) Perbuatan orang,
- b) Akibat yang kelihatan dari perbuatan itu,
- c) mungkin ada keadaan tertentu yang menyertai perbuatan seperti dalam fasal 281 KUHP sifat “*openbaar*” atau “*dimuka umum*”.

Unsur subjektif terdiri dari :

- a) Orang yang mampu bertanggung jawab.
- b) Adanya kesalahan (*dolus* atau *culpa*) . Perbuatan harus dilakukan dengan kesalahan.

---

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

<sup>11</sup> Sudarto, *Hukum Pidana I*, (Semarang : Yayasan Sudarto Fakultas Hukum UNDIP, 1990), halaman 40

<sup>12</sup> *Ibid.* halaman 41

Kesalahan ini dapat berhubungan dengan akibat dari perbuatan atau dengan keadaan-keadaan mana perbuatan itu dilakukan.

Betolak dari pendapat Simons tersebut, maka dalam pembahasan unsur-unsur tindak pidana Pemilu akan dikaji menurut unsur objektif dan unsur subjektifnya.<sup>13</sup>

Dari semua ketentuan pidana yang dirumuskan dalam UU Pemilu dapat diketahui unsur-unsur tindak pidana Pemilu, terdiri dari:

a) *Unsur objektif* yang dapat diuraikan sebagai berikut :

(1). Unsur objektif dari Pasal 72 ayat (1) UU Pemilu adalah :

- (a) memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau orang lain.
- (b) Tentang sesuatu hal yang diperlukan.

*Unsur objektif pertama* dari ketentuan Pasal 72 ayat (1) UU Pemilu adalah “*memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain*”. Maksud “*diri sendiri*” adalah “*diri pelaku sendiri*” sedangkan “*diri orang lain*” adalah “*orang-orang yang tinggal satu rumah (mempunyai alamat rumah yang sama) dengan pelaku*” yang berhak didaftar sebagai “*pemilih*” ditempat yang sama dengan pelaku.

Berkaitan dengan *unsur objektif pertama* dalam Pasal 72 ayat (1) tersebut, dalam Pasal 29 UU Pemilu disebutkan bahwa yang mempunyai hak memilih adalah warga negara Republik Indonesia

---

<sup>13</sup> Lihat Lamintang, *Delik-delik Khusus Kejahatan-kejahatan Terhadap Kepentingan Hukum Negara*, (Bandung : Sinar Baru, 1987), halaman 343-430.

yang pada waktu pemungutan suara untuk Pemilihan Umum sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun dan sudah/pernah kawin, kemudian dalam Pasal 30 disebutkan bahwa Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih.

Selanjutnya Pasal 32 ayat (2) UU Pemilu menyatakan bahwa :  
“Pendaftaran pemilih di tempat yang ditentukan dilakukan secara aktif oleh pemilih dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau bukti diri lainnya yang sah”.

Sesuai dengan bunyi Pasal 32 ayat (2) di atas, pendaftaran pemilih harus dilakukan sendiri oleh pemilih, akan tetapi walaupun ketentuannya mengatur demikian, dalam praktek seringkali pemilih tidak datang sendiri ke tempat pendaftaran pemilih, tetapi menitipkan kepada orang yang mempunyai alamat yang sama dengan pemilih dengan menyertakan bukti diri dari yang menitipkan. Hal ini bisa dimaklumi karena pemilih tersebut kemungkinan sangat sibuk atau berada di luar kota sehingga tidak bisa mendaftarkan sendiri sebagai pemilih.

Disamping itu, Pasal 32 ayat (3) menyatakan bahwa : “Untuk Desa/Kelurahan/UPT yang secara geografis sulit dijangkau oleh pemilih dan atau kondisi masyarakatnya masih sulit berprakarsa untuk mendaftarkan diri, PPS berkewajiban aktif melakukan pendaftaran pemilih yang bersangkutan”.

Dari ketentuan Pasal 32 ayat (3) UU Pemilu tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk daerah-daerah tertentu Panitia Pemungutan Suara (PPS) harus datang untuk mendaftarkan pemilih di kediaman pemilih yang bersangkutan. Dalam hal ini sangat dimungkinkan bahwa PPS tersebut tidak dapat bertemu dengan semua orang di rumah tersebut yang akan mendaftarkan diri sebagai pemilih karena alasan tertentu (sekolah, bekerja dsb) sehingga pendaftaran untuk semua anggota keluarga tersebut dilakukan oleh orang yang ada di rumah tersebut.

Dari hal-hal tersebut di atas, dapat diketahui bahwa sangat mungkin pendaftaran sebagai pemilih tidak dilakukan sendiri oleh pemilih, akan tetapi dilakukan oleh orang lain, sehingga kemungkinan untuk "*memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri orang lain*" dapat terjadi.

*Unsur objektif yang kedua* dari ketentuan Pasal 72 ayat (1) adalah "*tentang sesuatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih*". Mengenai hal tersebut, undang-undang hanya mengatur dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) UU Pemilu sebagaimana disebutkan di atas, bahwa untuk dapat didaftar sebagai pemilih, pendaftar harus menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau bukti diri lainnya yang sah, kemudian dalam penjelasan Pasal 32 ayat (2) UU Pemilu disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan

bukti diri lainnya yang sah antara lain Surat Ijin Mengemudi, Ijazah, Surat Nikah, Paspor dan Kartu Keluarga.

Selain itu dalam Pasal 29 ayat (2) UU Pemilu juga disebutkan bahwa untuk didaftar sebagai pemilih harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- (1) nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya;
- (2) tidak sedang menjalani pidana penjara atau pidana kurungan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- (3) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dari ketentuan Pasal 32 ayat (2) dapat diketahui bahwa yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih adalah Kartu Tanda Penduduk, Surat ijin Mengemudi, Ijazah, Surat Nikah, Paspor dan Kartu Keluarga sehingga bagi orang yang memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain yang berkaitan dengan Kartu Tanda Penduduk, Surat Ijin Mengemudi, Ijazah, Suart Nikah, Paspor dan Kartu Keluarga dapat dijatuhi pidana sesuai dengan ketentuan Pasal 72 ayat (1) UU Pemilu.

(2). Unsur objektif dari Pasal 72 ayat (2) UU Pemilu adalah :

- (a) Meniru atau memalsu surat yang menurut sesuatu aturan dalam Undang-undang diperlukan untuk menjalankan sesuatu perbuatan dalam pemilihan.
- (b) Untuk dipergunakan sendiri atau oleh orang lain sebagai surat sah dan tidak dipalsukan.

*Unsur objektif yang pertama* dari ketentuan Pasal 72 ayat (2) UU Pemilu adalah *meniru atau memalsu surat yang menurut sesuatu aturan dalam Undang-undang diperlukan untuk menjalankan sesuatu perbuatan dalam pemilihan.*

Seperti telah dikemukakan di atas, bahwa untuk dapat didaftar sebagai pemilih, seseorang harus menunjukkan KTP atau bukti diri lainnya yang sah, yaitu Surat Ijin Mengemudi, Ijazah, Surat Nikah, Paspor dan Kartu Keluarga. Selain surat-surat tersebut yang diperlukan untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih ada suatu surat yang disebut dengan *surat suara* yang merupakan surat yang dipakai pada waktu pelaksanaan Pemilihan Umum, yaitu surat yang berisi tanda gambar yang akan dipilih oleh pemilih.

Berkaitan dengan hal itu, maka seseorang yang *mempunyai maksud untuk meniru atau memalsu* surat-surat tersebut di atas, baik surat-surat yang diperlukan untuk pendaftaran pemilih maupun surat suara dapat dinyatakan bersalah melakukan tindak

pidana sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 72 ayat (2) UU Pemilu.

Unsur objektif kedua dari Pasal 72 ayat (2) adalah *untuk dipergunakan sendiri atau oleh orang lain sebagai surat sah dan tidak dipalsukan.*

Dari rumusan tersebut dapat diartikan bahwa surat yang ditiru tersebut dapat dipergunakan oleh diri sendiri, dalam hal ini yang mempunyai maksud untuk meniru dan memalsu surat adalah pelaku sendiri (orang yang akan memilih) atau oleh orang lain, ini berarti bahwa surat tersebut dibuat oleh seseorang (pejabat yang mempunyai kewenangan untuk membuat surat) yang diberikan kepada orang lain untuk dipergunakan sebagai surat sah dan tidak dipalsukan untuk menjalankan sesuatu perbuatan dalam pemilihan.

(3). Unsur objektif dari Pasal 72 ayat (3) UU Pemilu adalah :

- (a) Sesuatu surat yang dimaksudkan dalam ayat (2) itu adalah tidak sah atau dipalsukan.
- (b) Mempergunakan atau menyuruh orang lain mempergunakan sebagai surat yang sah dan tidak dipalsukan.

*Unsur objektif yang pertama* dari Pasal 72 ayat (3) adalah *sesuatu surat yang dimaksudkan dalam ayat (2) adalah tidak sah atau dipalsukan.* Dari rumusan tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan surat yang tidak sah atau dipalsukan adalah

surat-surat yang diperlukan untuk pendaftaran pemilih dan surat suara.

*Unsur objektif yang kedua adalah mempergunakan atau menyuruh orang lain mempergunakan sebagai surat yang sah dan tidak dipalsukan.*

Dari rumusan tersebut dapat diketahui bahwa orang tersebut mengetahui bahwa surat yang diperlukan dalam pemilihan tersebut tidak sah atau dipalsukan tetapi *dengan sengaja* tetap menggunakannya atau menyuruh orang lain menggunakannya seolah-olah surat tersebut sah dan tidak dipalsukan

(4). unsur objektif dari Pasal 73 ayat (1) adalah :

(a) mengacaukan, menghalangi atau mengganggu

(b) jalannya pemilihan yang diselenggarakan menurut UU ini.

*Unsur objektif yang pertama dari Pasal 73 ayat (1) UU Pemilu adalah mengacaukan, menghalangi atau mengganggu. UU sama sekali tidak menyebutkan tentang apa yang dimaksud dengan mengacaukan, menghalangi atau mengganggu. Dalam kamus bahasa Indonesia yang dimaksud dengan mengacau<sup>14</sup> adalah menimbulkan (ketakutan, ketidakberesan, dsb) sedang menghalangi atau mengganggu<sup>15</sup> diartikan sebagai merintang, menyebabkan tidak berjalan sebagaimana mestinya.*

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, halaman 427.

<sup>15</sup> *Ibid.*, halaman 336

*Unsur objektif yang kedua dari ketentuan Pasal 73 ayat (1) UU Pemilu adalah jalannya Pemilihan Umum yang diselenggarakan menurut undang-undang ini.*

Dalam penjelasan Pasal 73 ayat (1) UU Pemilu disebutkan bahwa: "yang dimaksud dengan jalannya Pemilihan Umum pada ayat ini adalah seluruh tahapan kegiatan penyelenggaraan Pemilihan Umum".

Sesuai dengan bunyi penjelasan Pasal 73 ayat (1) UU Pemilu tersebut, maka perbuatan yang dilakukan *dengan sengaja* untuk mengacaukan, menghalangi atau mengganggu jalannya Pemilihan Umum adalah semua perbuatan yang dilakukan *dengan sengaja yang dapat menimbulkan kerusuhan dan menyebabkan* semua tahapan kegiatan Pemilihan Umum *menjadi berjalan tidak sebagaimana mestinya*. Adapun tahapan kegiatan Pemilihan Umum sesuai dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 11 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Peraturan KPU Nomor 134 Tahun 1999 adalah terdiri dari :

(a) Tahap Pertama : Persiapan.

Tahap persiapan diawali dengan pembentukan Badan Penyelenggara/Pelaksana Pemilu di Tingkat Propinsi (PPD I), di tingkat Kabupaten/Kotamadia (PPD II), di tingkat Kecamatan (PPK), di tingkat Desa/Kelurahan (PPS dan KPPS).

- (b) Tahap Kedua : Pendaftaran Pemilih.
- (c) Tahap Ketiga : Penetapan jumlah anggota DPR, DPRD I, DPRD II berdasarkan jumlah penduduk di masing-masing daerah pemilihan.
- (d) Tahap Keempat : Pencalonan Anggota DPR, DPRD I, DPRD II.
- (e) Tahap Kelima : Kampanye Pemilu
- (f) Tahap Keenam : Masa Tenang
- (g) Tahap Ketujuh : Pemungutan dan Penghitungan Suara
- (h) Tahap Kedelapan Penetapan Hasil Pemilihan Umum Tahun 1999
- (i) Tahap Kesembilan : Penetapan dan Pemberitahuan Kepada Terpilih
- (j) Tahap Kesepuluh : Pengucapan sumpah/janji.

(5). Unsur Objektif dari Pasal 73 ayat (2) UU Pemilu adalah :

- (a) pada waktu diselenggarakan Pemilihan Umum menurut ini
- (b) dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan
- (c) menghalang-halangi seseorang.
- (d) Akan melakukan haknya untuk memilih dengan bebas dan tidak terganggu.

*Unsur objektif pertama* dari tindak pidana yang diatur dalam Pasal 73 ayat (2) UU Pemilu adalah "*pada waktu diselenggarakan*

*Pemilihan menurut undang-undang No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000”.*

Undang-undang tidak menjelaskan mengenai maksud kata-kata “*pada waktu*” diselenggarakan Pemilihan Umum menurut UU No. 3 Tahun 1999 jo. UU No. 4 Tahun 2000. Apakah kata-kata “*pada waktu*” dimulai sejak pendaftaran pemilih atau hanya pada waktu orang akan menggunakan hak pilihnya dengan memasukkan kartu suara ke dalam kotak kartu suara .

Dalam praktek penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia, sangat jarang terjadi orang menghalang-halangi orang lain akan melakukan haknya memilih dengan memakai kekerasan atau ancaman kekerasan *pada waktu diselenggarakannya pemungutan suara*, biasanya orang memakai kekerasan atau ancaman kekerasan untuk menghalang-halangi orang lain akan *melakukan haknya memilih* dengan bebas dan rahasia serta tidak terganggu justru sebelum pemungutan suara.

Mengenai hal tersebut **Simons** mengatakan bahwa :”*opzet pelaku itu harus ditujukan kepada perbuatan menghalang-halangi kebebasan dan tidak terganggunya pelaksanaan dari hak memilih oleh pemilih*”.<sup>16</sup> Senada dengan hal itu, **Noyon-Langemeijer** menyatakan : “*kejahatan ini hanya ditujukan kepada seorang pemilih, hingga kejahatan tersebut merupakan suatu kejahatan*

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, halaman 348

*politik. Itu sebabnya yang dinyatakan dapat dipidana itu hanyalah kesengajaan menghalang-halangi pelaksanaan dari hak pilih. Barang siapa menghalang-halangi seorang pemilih yang sedang menuju ke tempat pemungutan suara, akan tetapi perbuatannya itu tidak ada hubungannya dengan pelaksanaan dari hak pilihnya, dan ia tidak mempunyai maksud untuk merugikan hak pilih orang tersebut, maka perbuatannya itu bukan merupakan tindak pidana seperti yang dimaksudkan dalam pasal ini”.*<sup>17</sup>

Berkaitan dengan unsur objektif yang pertama, untuk menentukan waktu yang paling tepat kapan larangan yang diatur dalam Pasal 73 ayat (2) UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 dapat mulai diberlakukan, adalah tidak mudah. Apakah larangan tersebut mulai diberlakukan pada waktu dimulainya masa kampanye, karena pengalaman menunjukkan bahwa sejak waktu itulah biasanya perbuatan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalang-halangi orang lain akan melakukan haknya memilih dengan bebas dan rahasia serta tidak terganggu, akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa pemakaian dengan ancaman kekerasan untuk menghalang-halangi orang lain akan melakukan haknya memilih dengan bebas dan rahasia serta tidak terganggu itu, dapat saja dilakukan orang jauh sebelum waktu dimulainya masa kampanye, misalnya pada waktu pendaftaran

---

<sup>17</sup>*Ibid.*

calon pemilih, karena pada saat ini dapat dilakukan pengancaman-pengancaman.

*Unsur objektif kedua* dari tindak pidana yang diatur dalam Pasal 73 ayat 2 UU Pemilu itu ialah “*dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan*”.

Undang-undang sendiri tidak memberikan penjelasannya mengenai perilaku yang bagaimana, yang dapat dipandang sebagai *kekerasan*, dan perilaku yang bagaimana yang dapat dipandang sebagai *ancaman kekerasan*.

Menurut **Simons**, kata “*geweld*” atau “*kekerasan*” itu harus diartikan sebagai “*elke uitoefening van lichamelijk kracht van niet al te geringe betekenis*”, yang artinya bahwa “setiap penggunaan tenaga badan yang sifatnya tidak terlalu berarti”, atau “*het aanwenden van lichamelijk kracht van niet al te geringe intensiteit*”, artinya penggunaan tenaga badan yang sifatnya tidak terlalu ringan.<sup>18</sup>

Mengenai “*dengan ancaman kekerasan*”, khususnya mengenai “*cara bagaimana*” ancaman tersebut harus dilakukan, dalam *arest-arest-nya* masing-masing tanggal 5 Januari 1914, N.J. 1914 halaman 397, W.9604 dan tanggal 18 Oktober 1915, N.J. 1915 halaman 1116, disyaratkan oleh *Hoge Raad* bahwa :<sup>19</sup>

- (a) ancaman itu harus diucapkan dalam suatu keadaan yang demikian rupa hingga dapat menimbulkan kesan pada orang yang diancam, bahwa yang diancamkan itu benar-benar akan dapat merugikan bagi kebebasan pribadinya;
- (b) maksud pelaku memang ditujukan untuk menimbulkan kesan seperti itu.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, halaman 351

<sup>19</sup> *Ibid.*, halaman 351-352

*Unsur objektif ketiga* dari tindak pidana yang diatur dalam Pasal 73 ayat (2) UU Pemilu ialah “*menghalang-halangi*”. Kata “*menghalang-halangi*” ini berasal dari kata “*verhinderen*” yang juga mempunyai arti lain, yaitu “*merintang*”.<sup>20</sup>

Berdasarkan unsur objektif ketiga dari Pasal 73 ayat (2) UU Pemilu di atas, pelaku harus terbukti *mempunyai kehendak* untuk menghalang-halangi seseorang akan melakukan haknya memilih dengan bebas dan rahasia serta tidak terganggu, atau setidaknya *ia harus mengetahui* bahwa yang ia lakukan itu merupakan perbuatan menghalang-halangi seseorang akan melakukan haknya memilih dengan bebas dan rahasia serta tidak terganggu.

*Unsur objektif keempat* dari tindak pidana yang diatur dalam Pasal 73 ayat (2) UU Pemilu itu ialah “*akan melakukan haknya memilih dengan bebas dan rahasia serta tidak terganggu*”.

Berdasarkan unsur ini, pelaku harus *mengetahui* bahwa orang yang akan ia halang-halangi itu *akan melakukan haknya memilih dengan bebas dan rahasia serta tidak terganggu*. Dalam hal ini *tidak perlu dibuktikan* bahwa ia mengetahui, memilih dengan bebas dan rahasia serta tidak terganggu itu merupakan hak dari orang yang dihalang-halangi akan melakukan haknya memilih dengan bebas dan rahasia serta tidak terganggu karena “kebebasan” dan “kerahasiaan” dalam pemilihan itu merupakan

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, halaman 353

asas-asas pemilihan yang disebutkan di dalam Undang-undang, hingga setiap orang dianggap mengetahui tentang adanya asas-asas tersebut, setelah undang-undang yang bersangkutan diundangkan.

(6). Unsur objektif dari Pasal 73 ayat (3) UU Pemilu adalah :

- (a) pada waktu diselenggarakan Pemilihan Umum menurut Undang-undang ini
- (b) menyuap seseorang dengan pemberian atau janji
- (c) supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih atau menjalankan haknya dengan cara tertentu.

*Unsur objektif yang pertama* dari Pasal 73 ayat (3) UU Pemilu adalah "*pada waktu diselenggarakan pemilihan menurut Undang-undang ini*". Mengenai arti dari "pemilihan menurut Undang-undang ini" dapat diartikan sebagai pemilihan menurut UU No. 3 tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000.

Unsur "*pada waktu*" di dalam rumusan tindak pidana tersebut, tidak hanya berarti pada waktu orang memberikan suaranya dalam suatu pemilihan seperti yang dimaksudkan di atas. Yang dilarang dalam ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 73 ayat (3) UU Pemilu itu sebenarnya adalah *menyuap* orang lain dengan pemberian atau janji agar orang lain tersebut *tidak mempergunakan hak pilihnya* atau agar orang lain itu *mempergunakan hak pilihnya* secara lain daripada yang sebenarnya ia kehendaki.

Adapun yang dimaksudkan dengan *menjalankan haknya untuk memilih* dalam rumusan Pasal 73 ayat (3) UU Pemilu tersebut di atas dapat dilihat dari ketentuan Pasal 28 UU dan Pasal 29 ayat (1) UU Pemilu. Dalam Pasal 28 UU Pemilu dinyatakan bahwa yang mempunyai hak pilih adalah warga negara Republik Indonesia yang pada waktu pemungutan suara untuk Pemilihan Umum sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin. Dengan demikian menurut Undang-undang mereka mempunyai "hak pilih". Akan tetapi mereka itu tidak dengan sendirinya "dapat mempunyai hak untuk memilih", karena untuk dapat mempergunakan "hak pilih" mereka harus terdaftar dalam daftar pemilih. Selanjutnya mengenai hal tersebut di atas dinyatakan secara tegas dalam Pasal 29 ayat (1) UU Pemilu yaitu bahwa : "Untuk dapat menggunakan hak memilih seorang warga negara harus terdaftar sebagai pemilih".

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29 ayat (1) UU Pemilu tersebut, dapat diketahui bahwa hanya warga negara Republik Indonesia *yang mempunyai hak pilih dan telah terdaftar* dalam daftar pemilih sajalah yang *dapat menggunakan haknya untuk memilih*, karena hanya mereka yang dapat menggunakan hak mereka untuk memilih, maka hanya mereka pulalah yang dapat *tidak menjalankan haknya untuk memilih* seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 73 ayat (3) UU

Pemilu. Hal itu juga berarti bahwa *hanya mereka sajalah* yang dapat *menjadi objek* dari tindak pidana *penyuapan* sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 73 ayat (3) UU Pemilu, karena orang yang *tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih* itu dengan sendirinya tidak dapat dipengaruhi dengan pemberian atau janji untuk *tidak menjalankan haknya untuk memilih*.

Dihubungkan dengan unsur "*supaya orang menjalankan haknya dengan cara tertentu*" kiranya sudah jelas bahwa yang dapat dipengaruhi dengan pemberian atau janji agar "*menjalankan haknya dengan cara tertentu*" itu hanya orang yang mempunyai hak memilih dan telah terdaftar dalam daftar pemilih, karena walaupun seseorang itu mempunyai hak memilih, ia tidak akan dapat *menjalankan haknya untuk memilih dengan cara apapun*, jika ia *tidak terdaftar dalam daftar pemilih*. Itu juga berarti bahwa yang dapat dipengaruhi dengan pemberian atau janji untuk *menjalankan haknya dengan cara tertentu* seperti yang dimaksudkan Pasal 73 ayat (3) UU Pemilu itu hanyalah orang yang *dapat menjalankan haknya untuk memilih*.

(7). Unsur objektif dari Pasal 73 ayat (4) UU Pemilu adalah :

- (a) pada waktu diselenggarakan Pemilihan Umum menurut Undang-undang ini;
- (b) melakukan tipu muslihat;
- (c) yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga

(d) yang menyebabkan partai tertentu mendapatkan tambahan suara

*Unsur objektif pertama* dari Pasal 73 ayat (4) UU Pemilu adalah “pada waktu diselenggarakan Pemilihan Umum menurut Undang-undang ini”. Maksud dari “pemilihan menurut Undang-undang ini” adalah *Pemilihan Umum* untuk memilih anggota-anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menurut UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000.

*Unsur objektif kedua* dari ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 73 ayat (4) UU Pemilu adalah “melakukan tipu muslihat”.

Menurut Lamintang, kata-kata “melakukan tipu muslihat” dapat diartikan sebagai *perbuatan curang*.<sup>21</sup> Sesuai dengan rumusan Pasal 73 ayat (4) UU Pemilu, agar pelaku dapat dipidana dengan pidana yang diancamkan dalam Pasal tersebut, maka kecurangannya itu harus:<sup>22</sup>

- (a) menyebabkan *suara seorang pemilih* menjadi tidak berharga;
- (b) menyebabkan *partai tertentu* mendapatkan *tambahan suara*.

*Unsur objektif ketiga* dari ketentuan Pasal 73 ayat (4) UU Pemilu adalah *menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga*. Dalam suatu Pemilihan Umum, suara seorang pemilih

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, halaman 375

<sup>22</sup> *Ibid.*

merupakan hal yang sangat penting, karena dengan suara tersebut akan ditentukan Partai Politik mana yang menang dalam Pemilihan Umum, dimana Partai Politik Pemenang Pemilu inilah yang nantinya akan mengendalikan Pemerintahan di negara Indonesia.

Perbuatan yang menyebabkan *suara seorang pemilih menjadi tidak berharga* dalam Pemilihan Umum biasanya dilakukan dengan cara antara lain merusak kartu suara seorang pemilih atau memberikan surat suara yang aspal (asli tapi palsu) kepada seorang pemilih

*Unsur objektif keempat* dari ketentuan Pasal 73 ayat (4) adalah *menyebabkan partai tertentu mendapatkan tambahan suara.*

Dalam Pemilihan Umum di Indonesia, suara seseorang dalam Pemilihan Umum diberikan dengan cara mencoblos tanda gambar dari Partai Politik Peserta Pemilihan Umum. Perbuatan yang *menyebabkan partai tertentu mendapatkan tambahan suara* biasanya dilakukan pada saat perhitungan suara yaitu dengan cara memanipulasi perhitungan suara dengan mengubah angka hasil murni perhitungan suara.

(8). Unsur objektif dari Pasal 73 ayat (5) UU Pemilu adalah :

- (a) Dengan mengaku dirinya sebagai orang lain
- (b) Turut serta dalam pemilihan menurut undang-undang ini.

*Unsur Objektif pertama* dari Pasal 73 ayat (5) UU Pemilu adalah “*dengan mengaku dirinya sebagai orang lain*” dan “*turut serta dalam pemilihan menurut Undang-undang ini*”.

Berkaitan dengan hal tersebut dinyatakan oleh **Lamintang** :

Ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 73 ayat (5) UU Pemilu tersebut bukan hanya dimaksudkan untuk dapat mencegah keikutsertaan secara tidak sah dalam suatu pemilihan, melainkan juga dimaksudkan untuk dapat mencegah setiap perilaku yang dapat membuat pemberian suara menjadi tidak terlaksana secara bersih.<sup>23</sup>

Selanjutnya, dinyatakan oleh **Noyon-Langemeijer** bahwa :

Turut serta dalam suatu pemilihan itu terjadi, segera setelah pelaku memberikan suaranya. Selama surat suara yang ada pada pelaku itu belum dimasukkan ke dalam kotak surat suara, tindakan pelaku itu hanya merupakan suatu percobaan. Sebaliknya bukan merupakan syarat, bahwa suara yang diberikan oleh pelaku itu telah mempunyai sesuatu pengaruh terhadap hasil pemilihan yang bersangkutan.<sup>24</sup>

(9). Unsur objektif dari Pasal 73 ayat (6) adalah:

- melanggar ketentuan Pasal 43 ayat (1) huruf f 43 ayat (1) huruf f.

Rumusan ketentuan Pasal 43 ayat (1) huruf f UU Pemilu berbunyi sebagai berikut :

Seorang calon anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II harus memenuhi syarat-syarat : bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya atau bukan seseorang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam “G-30-S/PKI atau organisasi terlarang lainnya.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, halaman 380

<sup>24</sup> *Ibid.*

Dalam penjelasan Pasal 43 ayat (1) UU Pemilu disebutkan bahwa :

Untuk mengetahui seseorang calon bukan bekas anggota organisasi terlarang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f ini Pemerintah berkewajiban menyampaikan kepada KPU daftar nama-nama warga negara Republik Indonesia yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam "G-30S/PKI" atau organisasi terlarang lainnya.

Dari rumusan ketentuan Pasal 43 ayat (1) huruf f UU Pemilu tersebut , maka dapat diketahui bahwa seseorang dikatakan telah bertindak melanggar ketentuan Pasal 73 ayat (6) UU Pemilu apabila ia memang *mempunyai maksud* untuk melakukan suatu tindakan tertentu, dalam hal ini tindakannya adalah tidak memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR, DPRD I dan DPRD II karena bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia termasuk organisasi massanya atau terlibat langsung maupun tidak langsung dalam G-30-S/PKI atau organisasi terlarang lainnya, dan sadar bahwa perbuatan tersebut akan menyebabkan sesuatu mungkin akan terjadi akibat perbuatannya tersebut, akan tetapi kesadarannya tidak menyebabkan ia membatalkan tindakan yang ingin dilakukannya, yaitu mendaftarkan diri sebagai calon anggota DPR, DPRD I, DPRD II.

(10). Unsur objektif dari Pasal 73 ayat (7) UU Pemilu adalah :

- (a) memberikan suaranya lebih dari yang ditetapkan
- (b) dalam UU ini
- (c) dalam satu Pemilihan Umum.

*Unsur objektif yang pertama* dari ketentuan Pasal 73 ayat (7) UU Pemilu adalah *memberikan suaranya lebih dari yang ditetapkan.*

Sebagaimana telah disebutkan di muka bahwa setiap warga negara Republik Indonesia yang telah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin dan terdaftar dalam daftar pemilih berhak memilih, akan tetapi pemilih hanya berhak atas satu suara dalam pemilihan umum. Mengenai hal ini diatur dalam Pasal 36 ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan bahwa :” Seorang pemilih hanya dapat didaftarkan dalam satu daftar pemilih”.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 36 ayat (1) UU Pemilu tersebut dan sesuai dengan ketentuan Pasal 73 ayat (7) UU Pemilu, maka seseorang yang memberikan suaranya lebih dari satu dapat dipidana karena melanggar ketentuan Pasal 73 ayat (7) UU Pemilu.

*Unsur objektif kedua* dari ketentuan Pasal 73 ayat (7) UU Pemilu adalah *dalam Undang-undang ini.* Dari rumusan ini sudah jelas bahwa yang dimaksud dengan Undang-undang ini adalah Undang-undang No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 Tentang Pemilihan Umum.

Unsur objektif ketiga dari ketentuan Pasal 73 ayat (7) UU Pemilu adalah *dalam satu Pemilihan Umum.* Pemilihan umum yang dimaksud dalam rumusan ketentuan pidana Pasal 73 ayat (7)

UU Pemilu adalah Pemilihan Umum untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II.

(11). Unsur objektif dari Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu adalah :

- (a) pada waktu diselenggarakan pemungutan suara menurut ini
- (b) menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau
- (c) melakukan sesuatu perbuatan tipu muslihat;
- (d) yang menyebabkan hasil pemungutan suara itu menjadi lain daripada yang harus diperoleh dengan suara-suara yang diberikan dengan sah.

*Unsur objektif pertama* dari Pasal 73 ayat (8) adalah “*Pada waktu diselenggarakan Pemilihan Umum menurut UU Ini*”, maksudnya adalah Pemilihan Umum yang dilakukan menurut UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000.

*Unsur objektif kedua* dari tindak pidana yang diatur dalam Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu adalah “menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan”. Selanjutnya, maksud dari kalimat “pemungutan suara yang telah dilakukan” ialah “pemungutan suara yang dilakukan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam suatu peraturan yang berlaku pada saat pemungutan suara tersebut dilakukan”, yaitu pemungutan suara yang oleh ketua panitia pemungutan suara di suatu tempat

pemungutan suara, dengan resmi *dinyatakan dimulai* akan tetapi *belum dengan resmi dinyatakan selesai*.

Tindakan-tindakan yang dapat membuat *suatu pemungutan suara menjadi batal*, dengan sendirinya harus dilakukan *selama proses pemungutan suara itu berlangsung*. Tindakan-tindakan yang dilakukan *sebelum pemungutan suara dimulai*, tidak dapat dipandang sebagai *suatu percobaan* menggagalkan suatu pemungutan suara. Mengenai tindakan-tindakan mana yang dapat dimasukkan dalam pengertian *tindakan menggagalkan* suatu pemungutan suara dalam suatu pemilihan itu, Noyon-Langemeijer telah mengeluarkan pendapat, sebagai berikut :<sup>25</sup>

“Ia hanya dapat merupakan suatu perbuatan yang dilakukan terhadap kotak-kotak suara , surat-surat suara atau terhadap berita acara pemungutan suara. Termasuk dalam pengertiannya yakni perbuatan-perbuatan, baik yang dilakukan dengan cara mengubah alat-alat atau surat-surat yang dapat mempunyai akibat bagi hasil pemungutan suara, maupun yang dilakukan dengan cara melalaikan tindakan-tindakan yang perlu diambil sesuai dengan ketentuan, untuk menjamin pemungutan suara dapat berlangsung sebagaimana mestinya. Dengan demikian maka termasuk pula dalam pengertiannya yakni perbuatan mencuri, melakukan pencurian, merusak meterai-meterai, membuat surat-surat suara menjadi tidak dapat dibaca, sengaja mengalpakan kewajiban memberi meterei kotak-kotak surat suara atau kunci-kunci, demikian juga mengalpakan kewajiban untuk menandatangani berita acara. Semua perbuatan itu merupakan perbuatan menggagalkan, yakni membuat hasil pemungutan suara menjadi tidak sah”.

*Unsur objektif ketiga* yang diatur dalam ketentuan Pasal 73 ayat

(8) UU Pemilu adalah *“melakukan sesuatu perbuatan tipu*

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, halaman 388

*muslihat*". Menurut Lamintang, kata-kata "*perbuatan tipu muslihat*" dalam rumusan Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu tersebut lebih tepat diganti dengan "*kecurangan*"<sup>26</sup>

Kecurangan seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu itu tidak mungkin dilakukan oleh satu orang, mengingat pemungutan suara dalam Pemilihan Umum itu menurut peraturan harus dilakukan oleh suatu panitia, yang terdiri dari beberapa orang, hingga dalam peristiwa-peristiwa kecurangan seperti itu biasanya terlibat beberapa orang.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, dinayatkan oleh Lamintang bahwa :

Dalam suatu tindak pidana seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu itu terlibat beberapa orang, tidak berarti bahwa dalam tindak pidana tersebut selalu terdapat suatu *mededaderschap*, dimana beberapa orang *secara bersama-sama* telah melakukan tindak pidana yang bersangkutan, akan tetapi dapat terjadi bahwa dari peristiwa tersebut terdapat suatu *doen plegen* (perbuatan menyuruh melakukan) atau suatu *uitloking* (perbuatan menggerakkan orang lain melakukan tindak pidana).<sup>27</sup>

Dengan demikian agar beberapa orang yang terlibat dalam kesengajaan menggagalkan pemungutan suara atau yang terlibat dalam kecurangan, yang menyebabkan hasil pemungutan suara menjadi lain daripada yang harus diperoleh dengan suara-suara yang diberikan dengan sah itu dapat dipersalahkan telah

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, halaman 389

<sup>27</sup> *Ibid.*, halaman 391-392

melakukan *mededaderschap* menggagalkan pemungutan suara atau melakukan kecurangan yang menyebabkan hasil pemungutan suara menjadi lain daripada yang harus diperoleh dengan suara-suara yang diberikan dengan sah, seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu, harus terbukti bahwa mereka itu telah melakukan suatu *kerjasama secara fisik* dan suatu *kerjasama yang disadari* untuk melakukan tindak pidana-tindak pidana tersebut.

Selanjutnya, untuk adanya suatu *doenplegen* atau *menyuruh melakukan* tindak pidana-tindak pidana seperti yang diatur dalam Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu itu, yang terpenting adalah bahwa dalam peristiwa tersebut terdapat seseorang atau beberapa orang yang *menyuruh melakukan* tindak pidana-tindak pidana tersebut, dan seseorang atau beberapa orang yang *disuruh melakukan* tindak pidana-tindak pidana yang bersangkutan.

Sebagaimana telah diuraikan di muka bahwa tindak pidana sesuai rumusan Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu dapat dilakukan secara *mededarschap*, *doen plegen* dan *uitlokking* (perbuatan menggerakkan orang lain melakukan tindak pidana).

Masalah *uitlokking* diatur dalam Pasal 55 KUHP yang berbunyi .<sup>28</sup>

- (1) Dipidana seperti pelaku dari suatu tindak pidana, yakni :
  - (a) mereka yang melakukan, menyuruh melakukan atau turut melakukan tindak pidana;
  - (b) mereka yang dengan pemberian, janji, menyalahgunakan kekuasaan atau keterpandangan, kekerasan, ancaman atau dengan cara menyesatkan atau dengan memberikan kesempatan, sarana atau keterangan dengan sengaja menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana.
- (2) Bagi yang disebutkan terakhir, penggerak hanya dipertanggungjawabkan atas tindakan-tindakan yang dengan sengaja telah ia gerakkan untuk dilakukan orang lain, berikut akibat-akibatnya.

Dari ketentuan Pasal 55 KUHP tersebut dapat diketahui bahwa seseorang hanya dapat dipersalahkan telah *menggerakkan* orang melakukan tindak pidana seperti yang diatur dalam Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu, jika dalam usahanya untuk *menggerakkan* orang lain melakukan tindak pidana yang ia kehendaki itu, orang tersebut telah memakai salah satu upaya yang disebutkan secara limitatif dalam Pasal 55 angka 2 KUHP tersebut di atas, dan orang yang digerakkan itu ternyata tergerak untuk melakukan tindak pidana yang bersangkutan.

(12). Unsur objektif dari Pasal 73 ayat (9) UU Pemilu adalah :

- (1) tidak memberi kesempatan kepada pekerja;
- (2) untuk memberikan suaranya;

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, halaman 406

(3) tanpa alasan bahwa pekerjaan dari pekerja itu tidak memungkinkannya.

*Unsur objektif yang pertama* dari ketentuan Pasal 73 ayat (9) UU Pemilu adalah *tidak memberi kesempatan kepada pekerja*. Mengenai hal ini sebenarnya UU sudah mengantisipasi dengan mengaturnya dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa : “Pemilihan Umum dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali pada *hari libur atau hari yang diliburkan secara serentak* di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dari ketentuan Pasal 1 ayat (3) tersebut dapat diketahui bahwa pembentuk UU menghendaki bahwa setiap Warga Negara Republik Indonesia yang berhak memilih dan akan menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan dapat menggunakan haknya tersebut tanpa dibebani oleh pekerjaan.

*Unsur objektif kedua* dari ketentuan Pasal 73 ayat (9) adalah *untuk memberikan suaranya*. Dalam Pemilihan Umum di Indonesia, pemberian suara seorang pemilih dilakukan dengan cara *mencoblos* tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu yang terdapat dalam surat suara, yang dikenal dengan istilah *pemungutan suara*. Pemungutan suara ini dilakukan pada Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang telah disediakan oleh Panitia Pelaksana Pemilihan Umum, dimana seorang pemilih dapat memilih TPS-nya sesuai dengan tempat tinggalnya atau sesuai

dengan tempat bekerjanya Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 36 ayat (2) UU Pemilu yang menyatakan bahwa :”Apabila seorang pemilih mempunyai lebih dari satu tempat tinggal, pemilih tersebut harus menentukan satu diantaranya untuk ditetapkan sebagai tempat tinggal yang tetap”.

*Unsur objektif ketiga* dari ketentuan Pasal 73 ayat (9) UU Pemilu adalah *tanpa alasan bahwa pekerjaan dari pekerja itu tidak memungkinkannya*. Mengenai hal ini juga sudah diatur dalam Pasal 37 ayat (3) UU Pemilu yang menyatakan bahwa :”Pemilih terdaftar yang terpaksa tidak dapat menggunakan hak pilihnya di tempat yang bersangkutan tercatat dalam Daftar Pemilih, dapat menggunakan hak pilihnya di tempat lain yang pengaturan lebih lanjut ditentukan oleh KPU”. Kemudian dalam penjelasannya dinyatakan bahwa :”Yang dimaksud “terpaksa” ialah karena menjalankan tugas pelayanan masyarakat yang tidak dapat dihindari di saat pemungutan suara atau karena kondisi tak terduga di luar kemauan yang bersangkutan antara lain: sakit rawat inap, masuk Rutan/Lapas, tertimpa bencana alam”.

Dari ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 36 ayat (2) dan Pasal 37 ayat (3) UU Pemilu tersebut di atas sebenarnya *tidak ada alasan* bagi seorang majikan untuk tidak memberikan ijin kepada pekerjanya untuk memberikan suaranya pada hari pemilihan.

(13). Unsur objektif dari Pasal 73 ayat (11) UU Pemilu adalah :

*“memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditetapkan oleh KPU”.*

Sesuai dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 96 Tahun 1999 Tentang Penetapan Batas Dana Kampanye Pemilihan Umum Yang Diterima Oleh Partai Politik Peserta Pemilihan Umum, maka batas dana yang boleh diterima oleh Partai Politik Peserta Pemilihan Umum adalah Rp. 110.000.000.000,00 (Seratus sepuluh milyar rupiah).

Sumber dana tersebut di atas dapat berasal dari Partai Politik yang bersangkutan, Pemerintah yang berasal dari APBN/APBD dan sumbangan pihak lain yang sah dan tidak mengikat. Yang meliputi badan-badan swasta, perusahaan, yayasan atau perorangan.

Dari Ketentuan Pasal 73 ayat (11) dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum tersebut dapat diketahui bahwa bagi badan swasta, perusahaan, yayasan dan perorangan yang memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas dana yang ditentukan oleh KPU, yaitu Rp. 110.000.000.000,00 (seratus sepuluh milyar rupiah) dapat dikenai hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

b) *Unsur subjektif* dari ketentuan pidana dalam UU Pemilu adalah :

- (1). “*dengan sengaja*” yang dirumuskan dalam Pasal 72 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 73 ayat (1), ayat (2), ayat (5), ayat (6) dan ayat (8) UU Pemilu.

Menurut **Von Hippel** “Inti kesengajaan adalah kehendak untuk mewujudkan unsur-unsur delik dalam rumusan undang-undang”.<sup>29</sup>

Selanjutnya, menurut **Lamintang**, unsur sengaja dalam semua ketentuan tindak pidana Pemilu tersebut harus diartikan *secara luas*, sehingga kata “*sengaja*” bukan hanya diartikan sebagai “*opzet als oogmerk*” saja melainkan juga sebagai “*opzet bij zekerheidsbewustzijn*” dan sebagai “*opzet bij mogelijkheidsbewustzijn*”.<sup>30</sup>

Berdasarkan pengertian “*dengan sengaja*” secara luas tersebut, maka seseorang dapat dikatakan telah bertindak “*dengan sengaja*” dalam arti “*opzet als oogmerk*” adalah apabila ia memang *mempunyai maksud* untuk melakukan suatu tindakan tertentu. Seseorang disebut telah bertindak “*dengan sengaja*” dalam arti “*opzet bij zekerheidsbewustzijn*” jika ia sadar (*bewust*) mengakibatkan sesuatu pasti (*zeker*) akan terjadi tetapi kesadaran tersebut tidak membuat dirinya membatalkan tindakan yang ingin

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, halaman 102

<sup>30</sup> *Ibid.*, halaman 417

ia lakukan. Selanjutnya seseorang disebut telah bertindak “*d* *sengaja*” dalam arti “*opzet bij mogelijkheidsbewustzijn*”, jika ia sadar (*bewust*) bahwa perbuatannya tersebut menyebabkan sesuatu mungkin (*mogelijk*) akan terjadi, akan tetapi kesadaran tersebut tidak menyebabkan ia membatalkan tindakan yang ingin ia lakukan.

(2). “*dengan maksud*” yang dirumuskan dalam Pasal 72 ayat (2).

Walaupun dalam Undang-undang tidak disyaratkan adanya unsur “*dengan sengaja*” tetapi apabila dilihat dari kalimat selanjutnya dalam Pasal 72 ayat (2) yaitu *meniru* atau *memalsu*, maka dapat diketahui bahwa perbuatan tersebut *harus dilakukan dengan sengaja*, karena perbuatan *meniru* atau *memalsu* tidak mungkin dilakukan *tanpa disengaja*.<sup>31</sup>

(3). “*kelalaian*” yang dirumuskan dalam Pasal 73 ayat (10) UU Pemilu.

Definisi tentang kelalaian tidak dijumpai dalam Undang-undang, hanya dalam Memori Penjelasan (*Memorie van Toelichting*) dikatakan bahwa “*kelalaian (culpa)* terletak antara sengaja dan kebetulan, sehingga *culpa* dipandang lebih ringan dibanding dengan sengaja”. Berkaitan dengan hal itu dikatakan oleh **Hazewinkel-Soeringa** bahwa “*culpa* itu merupakan delik semu (*quasidelict*) sehingga diadakan pengurangan pidana”.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, halaman 420

<sup>32</sup> Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994), halaman 125.

Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, lalai diartikan sebagai “lengah, kurang hati-hati , tidak mengindahkan (kewajiban, pekerjaan, dsb)”<sup>33</sup>.

### **3). Kualifikasi Tindak Pidana Pemilu.**

Dalam ketentuan Pasal 74 UU Pemilu disebutkan bahwa :

- (1) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dan Pasal 73 ayat (1) sampai dengan ayat (9) adalah kejahatan.
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (10) dan ayat (11) adalah pelanggaran.

Dari ketentuan Pasal 74 UU Pemilu tersebut dapat diketahui bahwa dalam UU Pemilu terdapat dua jenis tindak pidana yaitu **kejahatan** dan **pelanggaran**. UU tersebut secara tegas dan jelas membedakan antara **kejahatan** dan **pelanggaran**. Ketentuan yang membedakan antara kejahatan dan pelanggaran ini berbeda dengan arah kebijaksanaan di dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 yang sudah tidak lagi membedakan kualifikasi tindak pidana yang berupa kejahatan dan pelanggaran.

#### **b. Pertanggungjawaban Pidana.**

Dalam substansi yang kedua, yaitu pertanggungjawaban pidana akan dibahas tentang : 1) subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak

---

<sup>33</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa , *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, (Jakarta : Balai Pustaka ), halaman 555

pidana Pemilihan Umum dan 2) pertanggungjawaban (hukum) pidana terhadap pelaku tindak pidana Pemilihan Umum.

**1) Subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu.**

Sesuai dengan perkembangan masyarakat dewasa ini, subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam suatu tindak pidana bukan hanya "orang" saja, melainkan juga "korporasi". Berbicara masalah korporasi tidak bisa lepas dari bidang hukum perdata, karena korporasi merupakan terminologi yang erat kaitannya dengan badan hukum (*rechtspersoon*) dan badan hukum itu sendiri merupakan terminologi yang erat kaitannya dengan hukum perdata.<sup>34</sup>

Menurut Subekti dan R. Tjitrosudibio yang dimaksud dengan *corporatie* atau korporasi adalah suatu perseroan yang merupakan badan hukum.<sup>35</sup> Menurut Yan Pramadya Puspa dinyatakan bahwa :

"Korporasi atau badan hukum, adalah suatu perseroan yang merupakan badan hukum: korporasi atau perseroan di sini yang dimaksud adalah suatu perkumpulan atau organisasi yang oleh hukum diperlakukan seperti seorang manusia (*persona*) ialah sebagai pengemban (atau pemilik) hak dan kewajiban memiliki hak menggugat ataupun digugat di muka pengadilan. Contoh badan hukum itu adalah PT (Perseroan Terbatas), N.V. (*Namloze Vennotschap*) dan yayasan (*Stichting*); bahkan negarapun juga merupakan badan hukum".<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Dwija Priyatno, *Suatu Tinjauan Terhadap Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana Dan Prospeknya*, Tesis Magister Ilmu Hukum, Fakultas Pasca Sarjana KPK UI – UNDIP, Semarang, 1990, halaman 23

<sup>35</sup> Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kamus Hukum*, Jakarta : Pradnya Paramita, 1979, halaman 34

<sup>36</sup> Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum*, (Semarang : C.V. Aneka, 1977), halaman 256

Adapun pengertian korporasi dalam *Ensiklopedia Ekonomi, Keuangan dan Perdagangan* yang dihimpun oleh A. Abdurachman adalah:

“*Corporatio* (korporasi ; perseroan) adalah suatu kesatuan menurut hukum atau suatu badan susila yang diciptakan menurut undang-undang sesuatu negara untuk menjalankan suatu usaha atau aktivitas atau kegiatan lainnya yang sah. Badan ini dapat dibentuk untuk selama-lamanya atau untuk sesuatu jangka waktu yang terbatas, mempunyai nama dan identitas yang dengan nama dan identitas itu dapat dituntut di muka pengadilan, dan berhak akan mengadakan suatu persetujuan menurut kontrak dan melaksanakan semua fungsi lainnya yang seseorang dapat melaksanakannya menurut undang-undang suatu negara. Pada umumnya suatu *corporation* dapat merupakan suatu organisasi pemerintah, setengah pemerintah atau partikelir.<sup>37</sup>”

Selanjutnya menurut Wirjono Prodjodikoro:

korporasi adalah suatu perkumpulan orang, dalam korporasi biasanya yang mempunyai kepentingan adalah orang-orang manusia yang merupakan anggota dari korporasi itu, anggota-anggota mana juga mempunyai kekuasaan dalam peraturan korporasi berupa rapat anggota sebagai alat kekuasaan yang tertinggi dalam peraturan korporasi.<sup>38</sup>

Mengenai ciri korporasi dikemukakan oleh David J. Rachman, yaitu :<sup>39</sup>

- a) merupakan subjek hukum buatan yang memiliki kedudukan khusus;
- b) memiliki jangka waktu hidup yang tak terbatas;
- c) memperoleh kekuasaan (dari negara) untuk melakukan kegiatan bisnis tertentu;
- d) dimiliki oleh pemegang saham;
- e) tanggung jawab pemegang saham terhadap kerugian korporasi biasanya sebatas saham yang dimilikinya.

<sup>37</sup> A. Abdurachman, *Ensiklopedia Ekonomi, Keuangan dan Perdagangan (Inggris-Indonesia)*, Jilid I, (Jakarta : Yayasan Prapancha, 1963), halaman 246

<sup>38</sup> Dalam Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung : Alumni, 1987), halaman 74

<sup>39</sup> Dalam IS Susanto, *Kejahatan Korporasi*, (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995), halaman 15

Dalam perkembangan selanjutnya, kedudukan korporasi tidak hanya sebagai subjek dalam hukum perdata melainkan juga menjadi subjek dalam hukum pidana.

Penempatan korporasi sebagai subjek dalam hukum pidana tidak lepas dari modernisasi sosial, menurut **Satjipto Rahardjo**, modernisasi sosial dampaknya pertama harus diakui, bahwa semakin modern masyarakat itu semakin kompleks sistem sosial, ekonomi dan politik yang terdapat di situ maka kebutuhan akan sistem pengendalian kehidupan yang formal akan menjadi semakin besar pula. Kehidupan sosial tidak dapat lagi diserahkan kepada pola aturan yang santai, melainkan dikehendaki adanya pengaturan yang semakin rapi, terorganisasi, jelas dan terperinci. Sekalipun cara-cara seperti ini mungkin memenuhi kebutuhan masyarakat yang semakin berkembang namun persoalan-persoalan yang ditimbulkan tidak kurang pula banyaknya.<sup>40</sup>

Tanda-tanda adanya modernisasi tersebut di atas antara lain perlunya terutama yang menyangkut kehidupan ekonomi menempatkan korporasi sebagai subjek hukum pidana untuk menanggulangi dampak negatif yang ditimbulkan oleh adanya korporasi.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, (Bandung : Alumni, 1980), halaman 3-4

<sup>41</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Depdikbud RI, 1988), halaman 455

Perubahan dan perkembangan kedudukan korporasi sebagai subjek hukum pidana, mengalami perkembangan secara bertahap. Pada umumnya secara garis besar dapat dibedakan dalam 3 (tiga) tahap<sup>42</sup>, yaitu :

a) Tahap Pertama.

Tahap ini ditandai dengan usaha-usaha agar sifat delik yang dilakukan korporasi dibatasi pada perorangan (*natuurlijk persoon*). Sehingga apabila suatu tindak pidana terjadi dalam lingkungan korporasi maka tindak pidana tersebut dianggap dilakukan oleh pengurus korporasi tersebut. Dalam tahap ini membebankan “tugas mengurus” (*zorgplicht*) kepada pengurus.<sup>43</sup>

Tahap ini dapat dilihat pada Pasal 59 KUHP yang isinya :

“Dalam hal-hal dimana karena pelanggaran ditentukan pidana terhadap pengurus, anggota-anggota badan pengurus atau komisaris-komisaris, maka pengurus, anggota badan pengurus atau komisaris yang ternyata tidak ikut campur melakukan pelanggaran tidak dipidana”.

Kesulitan yang timbul dari Pasal 59 KUHP tersebut adalah sehubungan dengan ketentuan-ketentuan dalam hukum pidana yang menimbulkan kewajiban bagi seorang pemilik atau seorang pengusaha. Dalam hal pemilik atau pengusahanya adalah korporasi, sedangkan tidak ada pengaturan bahwa pengurusnya bertanggung jawab, maka

---

<sup>42</sup> D. Scaffmeister, *Het Daderschap van de Rechtspersoon*, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana Angkatan I, tanggal 6 – 28 Agustus 1997, (Semarang : FH UNDIP, 1987), halaman 6 - 14

<sup>43</sup> Mardjono Reksodiputro, *Tinjauan Terhadap Perkembangan Delik-delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi*, Kertas Kerja Pada Seminar Perkembangan Delik-delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi, FH UNAIR, Bandung : Binacipta, 1982, halaman 51

bagaimana memutuskan tentang pembuat dan pertanggungjawabannya?<sup>44</sup>

b) Tahap Kedua.

Tahap kedua ini ditandai dengan pengakuan yang timbul sesudah perang dunia pertama dalam perumusan undang-undang bahwa suatu tindak pidana dapat dilakukan oleh perserikatan atau badan usaha (korporasi). Tanggung jawab untuk itu juga menjadi beban dari pengurus badan hukum tersebut.<sup>45</sup>

Perumusan khusus untuk ini adalah apakah jika suatu tindak pidana dilakukan oleh atau karena suatu badan hukum, tuntutan pidana beralih dari anggota pengurus kepada mereka yang memerintahkan, atau dengan larangan melakukan apabila melalaikan memimpin secara sesungguhnya.<sup>46</sup> Dalam tahap ini korporasi dapat menjadi pembuat delik, akan tetapi yang dipertanggungjawabkan adalah para anggota pengurus, asal saja dengan tegas dinyatakan demikian dalam peraturan itu.<sup>47</sup>

c) Tahap Ketiga.

Tahap ketiga ini merupakan permulaan adanya tanggungjawab yang langsung dari korporasi yang dimulai pada waktu dan sesudah perang dunia kedua. Dalam tahap ini dibuka kemungkinan untuk menuntut korporasi dan meminta pertanggungjawabannya menurut

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Dwija Priyatno, *Op.cit.*, halaman. 58

<sup>46</sup> D. Schaffmeister, *Op. cit.*, halaman 10 - 11

<sup>47</sup> Mardjono Reksodiputro, *Op. cit.*, halaman 52

hukum pidana. Alasan lain adalah karena misalnya dalam delik-delik ekonomi dan fiskal keuntungan yang diperoleh korporasi atau kerugian yang diderita masyarakat dapat demikian besarnya sehingga tidak akan mungkin seimbang bilamana pidana hanya dijatuhkan kepada pengurus korporasi saja. Juga diajukan alasan bahwa dengan hanya memidana para pengurus tidak atau belum ada jaminan bahwa korporasi tidak akan mengulangi delik tersebut. Dengan memidana korporasi dengan jenis dan beratnya yang sesuai dengan sifat korporasi itu, diharapkan dapat dipaksa korporasi untuk mentaati peraturan bersangkutan.<sup>48</sup>

Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional telah menjadikan korporasi sebagai subjek hukum pidana sejak tahun 1951, yaitu dalam Undang-undang Penimbunan Barang-barang.<sup>49</sup> Selanjutnya, korporasi sebagai subjek hukum pidana mulai dikenal secara luas antara lain dalam Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi Pasal 15 ayat (1) UU No. 7 Drt Tahun 1955. Selain UU No. 7 Drt Tahun 1955 tersebut, korporasi sebagai subjek hukum pidana juga diatur antara lain dalam UU No. 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian, UU No. 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal, UU No. 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika, UU No. 23 Tahun 1977 Tentang Lingkungan Hidup dan UU No. 5 Tahun 1999 Tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, halaman 236

<sup>49</sup> Andi Hamzah, *Hukum Pidana Ekonomi*, Jakarta : Erlangga, 1977, halaman 48

Sehubungan dengan masalah dapat dipidananya korporasi, dinyatakan oleh Sudarto :

“Saya tidak akan menyangkal kemungkinan peranan korporasi di kemudian hari, akan tetapi saya ingin mengetahui selama berlakunya undang-undang Tindak Pidana Ekonomi yang hampir 20 tahun itu (sekarang hampir 48 tahun, penulis) berapakah korporasi yang telah dijatuhi pidana. Sayang sekali tidak dapat dijumpai angka-angka yang bisa dijadikan dasar untuk mengadakan perkiraan untuk masa depan. Angka-angka ini dapat memberikan petunjuk sampai dimana kebutuhan akan perluasan pertanggungjawaban dari korporasi. Kalau pada delik-delik yang termasuk hukum pidana khusus itu kenyataannya tidak banyak pembedaan yang dikenakan kepada korporasi, apakah perluasan itu memang diperlukan ? kalau aturan itu nanti betul-betul diterima, maka Indonesia akan tergolong negara sangat maju di seluruh dunia di bidang ini”<sup>50</sup>

Walaupun Indonesia telah menjadikan korporasi sebagai subjek hukum pidana sejak tahun 1951, akan tetapi pengertian korporasi sebagai subjek hukum pidana belum ada dalam peraturan perundangan di Indonesia.

Pengertian korporasi sebagai subjek hukum pidana baru dijumpai dalam Pasal 162 Rancangan KUHP 2000 yang berasal dari Pasal 146 Konsep 1993 atau Pasal 1 sub 14 Konsep 1998<sup>51</sup> yang menyatakan :”Korporasi adalah kumpulan terorganisasi dari orang dan atau kekayaan, baik merupakan badan hukum atau bukan”.

Pengertian korporasi dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 tersebut mirip dengan pengertian korporasi di Negeri Belanda sebagaimana terdapat dalam bukunya Van Bemmelen yang berjudul “*Ons Strafrecht I*

---

<sup>50</sup> Sudarto (II), *Suatu Dilema Dalam Pembaharuan Sistem Pidana Indonesia*, FH UNDIP, Semarang, 1979, halaman 21-23

<sup>51</sup> Barda Nawawi Arief, *Bahan Kuliah Umum di FH UNSWAGATI*, Cirebon, 17 Juni 2002

*Het Materiele Strafrecht Algemeen deel*” yang antara lain menyatakan :  
“.....dalam naskah dari bab ini selalu dipakai dalil umum  
“korporasi”, dalam mana termasuk semua badan hukum khusus dan  
umum, perkumpulan, yayasan, pendeknya semua perseorangan yang tidak  
bersifat alamiah.<sup>52</sup>

Rumusan tersebut dapat dijumpai dalam Pasal 51 W.v.S Belanda,  
yang berbunyi :<sup>53</sup>

- a) Tindak pidana dapat dilakukan oleh manusia alamiah dan badan hukum;
- b) Apabila suatu tindak pidana dilakukan oleh badan hukum, dapat dilakukan tuntutan pidana, dan jika dianggap perlu dapat dijatuhkan pidana dan tindakan-tindakan yang tercantum dalam undang-undang terhadap :
  - (1).Badan Hukum atau :
  - (2).Mereka yang memerintahkan melakukan perbuatan itu, demikian pula terhadap mereka yang bertindak sebagai pemimpin melakukan tindakan yang dilarang itu, atau ;
  - (3).Yang disebutkan di dalam a dan b bersama-sama;
  - (4).Pemakaian ayat selebihnya disamakan dengan badan hukum perseroan tanpa hak badan hukum, perserikatan dan yayasan.

Dari semua uraian di atas dapat diketahui bahwa pengertian korporasi dalam hukum pidana lebih luas apabila dibandingkan dengan pengertian korporasi dalam hukum perdata, sebab korporasi dalam hukum pidana dapat berbentuk badan hukum atau tidak berbadan hukum, sedangkan menurut hukum perdata korporasi hanya badan hukum.

Apabila melihat ketentuan dalam UU Pemilu, dapat diketahui bahwa kebijakan legislatif yang tertuang dalam UU Pemilu tentang sistem

---

<sup>52</sup> J.M. van Bemmelen, *Hukum Pidana I Hukum Pidana Material Bagian Umum*, diterjemahkan oleh Hasnan, Bandung : Binacipta, 1986, halaman 233

<sup>53</sup> Dwija Priyatno, *Op. cit.*, halaman 34

pertanggungjawaban tindak pidana Pemilu dapat diidentifikasi dalam pasal-pasal, yaitu dalam Pasal 72 ayat (1) sampai dengan ayat (3) dan Pasal 73 ayat (1) sampai dengan ayat (8) dan ayat (11). Dalam semua ketentuan pasal-pasal tersebut diawali dengan kata-kata "*Barang siapa*" yang berarti menunjuk pada pengertian *orang*. Selain itu dalam ketentuan Pasal 73 ayat (9), disebutkan mengenai seorang majikan/atasan, yang juga menunjuk pada pengertian *orang*, kemudian dalam Pasal 73 ayat (10) dikatakan "*seorang penyelenggara Pemilihan Umum*". Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 73 ayat (10) dikatakan bahwa yang dimaksud dengan penyelenggara Pemilihan Umum adalah KPU, Pelaksana dan Pengawas.

KPU merupakan suatu organisasi yang bebas dan mandiri yang terdiri dari unsur Partai-partai Politik peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 8 ayat (2) UU Pemilu). KPU berkedudukan di Ibukota Negara (Pasal 8 ayat (3) UU Pemilu) KPU dibentuk dengan Keputusan Presiden (Pasal 8 ayat (4) UU Pemilu) dengan masa keanggotaan selama 5 (lima) tahun (Pasal 9 ayat (6) UU Pemilu). KPU terdiri dari seorang Ketua, 2 (dua) orang Wakil Ketua, dan Anggota-anggota (Pasal 9 ayat (4) UU Pemilu).

Tugas dan kewenangan KPU diatur dalam Pasal 10 UU Pemilu, yaitu :

- a. merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Umum;
- b. menerima, meneliti, dan menetapkan Partai-partai Politik yang berhak sebagai peserta Pemilihan Umum;
- c. membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS;

- d. menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II untuk setiap Daerah Pemilihan;
- e. menetapkan keseluruhan hasil Pemilihan Umum di semua Daerah Pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II;
- f. mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data hasil Pemilihan Umum;
- g. memimpin tahapan kegiatan Pemilihan Umum.

Selain KPU, untuk melaksanakan Pemilihan Umum juga dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang berkedudukan di Ibukota Negara (Pasal 12 ayat (1) UU Pemilu), Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I) yang berkedudukan di Ibukota Propinsi (Pasal 14 ayat (1) UU Pemilu), Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II) yang berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kotamadya (Pasal 16 ayat (1) UU Pemilu), Panitia Pemilihan Kecamatan yang berkedudukan di Kecamatan (Pasal 18 ayat (1) UU Pemilu) serta Panitia Pemungutan Suara yang berkedudukan di Desa/Kelurahan/Unit Pemukiman Transmigrasi (UPT) (Pasal 21 ayat (1) UU Pemilu).

Keanggotaan PPI, PPD I, PPD II, PPK terdiri dari wakil-wakil Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, dengan susunan seorang Ketua, Wakil-wakil Ketua, Sekretaris, Wakil-wakil Sekretaris, dan Anggota-anggota sebagaimana diatur dalam UU Pemilu Pasal 12 ayat (2), Pasal 14 ayat (2), Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (2). Sedangkan keanggotaan PPS terdiri dari wakil-wakil Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, dengan susunan seorang Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan Anggota-anggota ( Pasal 21 ayat (2) UU Pemilu)

Adapun tugas dan kewenangan PPI, PPD I, PPD II, PPK dan PPS adalah sebagai berikut :

- a) Tugas dan Kewenangan PPI diatur dalam Pasal 13 UU Pemilu, yaitu :
  - a. membentuk serta mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I yang selanjutnya disebut PPD I di seluruh Indonesia;
  - b. menetapkan nama-nama calon anggota DPR untuk setiap daerah pemilihan;
  - c. melaksanakan Pemilihan Umum untuk pemilihan anggota DPR;
  - d. menghitung suara hasil Pemilihan Umum untuk menentukan anggota DPR.
  
- b) Tugas dan Kewenangan PPD I diatur dalam Pasal 15 UU Pemilu, yaitu:
  - a. membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II yang selanjutnya disebut PPD II di setiap daerah pemilihan;
  - b. menetapkan nama-nama calon anggota DPRD I untuk setiap daerah pemilihan;
  - c. melaksanakan Pemilihan Umum untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD I;
  - d. menghitung suara hasil Pemilihan Umum setiap daerah pemilihan untuk DPR dan DPRD I;
  - e. membantu tugas-tugas PPI.
  
- c) Tugas dan Kewenangan PPD II diatur dalam Pasal 17 UU Pemilu, yaitu:
  - a. membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Kecamatan yang selanjutnya disebut PPK;
  - b. menetapkan nama-nama calon anggota DPRD II untuk setiap daerah pemilihan;
  - c. melaksanakan Pemilihan Umum untuk pemilihan anggota DPR, DPRD I dan DPRD II di daerahnya;
  - d. menghitung hasil Pemilihan Umum setiap daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II;
  - e. membantu tugas-tugas PPD I.
  
- d) Tugas dan Kewenangan PPK diatur dalam Pasal 19 UU Pemilu, yaitu:
  - a. membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut PPS;

- b. menghitung suara hasil Pemilihan Umum untuk DPR, DPRD I dan DPRD II di tingkat Kecamatan;
  - c. membantu tugas-tugas PPD II.
- e) Tugas dan Kewenangan PPS diatur dalam Pasal 22 UU Pemilu yaitu:
- a. melakukan pendaftaran pemilih dengan membentuk petugas pendaftaran pemilih;
  - b. membentuk Kelompok Pelaksana Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut KPPS sesuai dengan jumlah TPS;
  - c. membantu tugas-tugas PPK.

Pengawasan Pemilihan Umum dilakukan oleh Panitia Pengawas yang dibentuk baik di tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kotamadya maupun Kecamatan (Pasal 24 ayat (2) UU Pemilu).

Keanggotaan Panitia Pengawas tingkat Pusat, Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II terdiri dari Hakim, unsur Perguruan Tinggi dan unsur masyarakat (Pasal 24 ayat (3) UU Pemilu), sedangkan untuk tingkat Kecamatan terdiri dari unsur Perguruan Tinggi dan unsur masyarakat (Pasal 24 ayat (4) UU Pemilu), dengan susunan panitia yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung untuk Tingkat Pusat, Ketua Pengadilan Tinggi untuk Tingkat I, Ketua Pengadilan Negeri untuk Tingkat II dan Kecamatan (Pasal 24 ayat (5) UU Pemilu..

Adapun tugas dan kewajiban Panitia Pengawas diatur dalam Pasal 26 UU Pemilu, yaitu :

- a. mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum;
- b. menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum;
- c. menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum.

Melihat ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang KPU, Panitia Pelaksana Pemilihan Umum dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum sebagaimana disebutkan di atas serta melihat pengertian korporasi dari sudut hukum perdata sebagaimana telah dikemukakan di muka serta sesuai dengan ciri-ciri korporasi sebagaimana dikemukakan oleh **David J. Rahman**, maka dapat dikatakan bahwa KPU bukan merupakan korporasi, akan tetapi apabila melihat pengertian korporasi dari hukum pidana maka baik KPU, Panitia Pelaksana Pemilihan Umum maupun Panitia Pengawas Pemilihan Umum dapat dikatakan sebagai korporasi.

Selanjutnya, Pasal 73 ayat (11) UU Pemilu menyatakan bahwa :  
"Barangsiapa memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh KPU dipidana dengan hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling tinggi Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)".

Dalam penjelasan Pasal 73 ayat (11) UU Pemilu sama sekali tidak dijelaskan pihak-pihak yang boleh memberikan sumbangan dana kampanye Pemilihan Umum, sehingga dari rumusan ketentuan Pasal 73 ayat (11) UU Pemilu yang juga diawali dengan kata-kata "*Barang siapa*" yang berarti juga menunjuk pada pengertian "*orang*", dapat disimpulkan bahwa yang boleh memberikan sumbangan dana kampanye Pemilihan Umum adalah perorangan. Hal ini juga berarti bahwa apabila seseorang memberikan sumbangan dana kampanye Pemilihan Umum melebihi

jumlah yang ditetapkan oleh KPU dapat dipidana karena melanggar ketentuan Pasal 73 ayat (11) UU Pemilu .

Walaupun ketentuan Pasal 73 ayat (11) UU Pemilu beserta penjelasannya secara implisit hanya menyebutkan “orang” yang dapat dipidana karena melanggar ketentuan Pasal 73 ayat (11) tersebut, akan tetapi apabila melihat ketentuan di luar ketentuan pidana dalam UU Pemilu, yaitu ketentuan Pasal 48 ayat (1) yang menyatakan bahwa :

“Dana kampanye Pemilihan Umum masing-masing Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dapat diperoleh dari :

- a. Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang bersangkutan;
- b. Pemerintah, yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- c. Pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi badan-badan swasta, perusahaan, yayasan atau perorangan”.

dapat diketahui bahwa sumbangan dana kampanye Pemilihan Umum dapat berasal dari badan-badan swasta, perusahaan, yayasan dan perorangan, sehingga walaupun ketentuan Pasal 73 ayat (11) UU Pemilu diawali dengan kata-kata “Barang siapa” , akan tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 48 ayat (1) huruf c dan penjelasan Pasal 73 ayat (10) UU Pemilu tersebut, korporasi juga dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilihan Umum di Indonesia.

## 2). Pertanggungjawaban (hukum) pidana terhadap pelaku tindak pidana Pemilu.

Asas hukum pidana "*tiada pidana tanpa kesalahan*" merupakan asas yang sangat fundamental dalam mempertanggungjawabkan pembuat yang telah melakukan tindak pidana.

Dipidananya seseorang tidaklah cukup apabila orang itu telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau sifat melawan hukum. Jadi meskipun perbuatannya memenuhi rumusan delik dalam Undang-undang dan tidak dibenarkan (*an objective breach of a penal provision*), namun hal tersebut belum memenuhi syarat untuk penjatuhan pidana. Untuk pemidanaan masih perlu adanya syarat, bahwa orang yang melakukan perbuatan itu mempunyai kesalahan atau bersalah (*subjective guilt*).<sup>54</sup>

Dengan perkataan lain, orang tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya atau jika dilihat dari sudut perbuatannya baru dapat dipertanggungjawabkan kepada orang tersebut.

Kesalahan menurut Simons adalah "sebagai dasar untuk pertanggung jawaban dalam hukum pidana ia berupa keadaan psychisch dari si pembuat dan hubungannya terhadap perbuatannya, dan dalam arti bahwa berdasarkan keadaan psychisch (jiwa) itu perbuatannya dapat dicelakan kepada si pembuat".<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Sudarto (I), *Op.cit.*, halaman 85

<sup>55</sup> *Ibid.*, halaman 88

Sedangkan menurut **Mezger** kesalahan adalah “keseluruhan syarat yang memberi dasar untuk adanya pencelaan pribadi terhadap si pembuat tindak pidana”.<sup>56</sup>

Menurut **Van Hattum** “pengertian kesalahan yang paling luas memuat semua unsur dalam mana seseorang dipertanggungjawabkan menurut hukum pidana terhadap perbuatan yang melawan hukum, meliputi semua hal, yang bersifat psychis yang terdapat dalam keseluruhan yang berupa *strafbaarfeit* termasuk si pembuatnya”.<sup>57</sup>

Selanjutnya **Sudarto** menyatakan bahwa “kesalahan dalam arti yang seluas-luasnya, dapat disamakan dengan pengertian “*pertanggungjawaban dalam hukum pidana*”, di dalamnya terkandung makna dapat dicelanya si pembuat atas perbuatannya. Jadi apabila dikatakan , bahwa orang bersalah melakukan sesuatu tindak pidana , maka itu berarti bahwa ia dapat dicela atas perbuatannya”.<sup>58</sup>

Dengan dicantumkannya unsur “*sengaja*” dalam Pasal 72 ayat (1), Pasal 72 ayat (3), Pasal 73 ayat (1), Pasal 73 ayat (2), Pasal 73 ayat (5), Pasal 73 ayat (6), Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu, dan “*kelalaian*” dalam Pasal 73 ayat (10) UU Pemilu jelas terlihat, bahwa pertanggungjawaban pidana menurut UU Pemilu didasarkan pada prinsip “*liability based on fault*” (pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan). Jadi didasarkan pada asas *kesalahan* atau asas *culpabilitas*.

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, halaman 89-90

Bertolak dari asas kesalahan tersebut, maka di dalam pertanggungjawaban pidana tidak dimungkinkan adanya “pertanggungjawaban mutlak” (*“strict liability”* atau *“Absolute liability”*).

### **c. Pidana dan Pemidanaan.**

Dalam membicarakan masalah pidana dan pemidanaan akan dibahas tentang: 1) Fungsi Hukum Pidana, 2). Jenis dan Sanksi Pidana Dalam Tindak Pidana Pemilihan Umum, 3). Akibat Hukum Kejahatan dan Pelanggaran Dalam Tindak Pidana Pemilihan Umum.

#### **1). Fungsi Hukum Pidana**

Kejahatan, disamping merupakan masalah kemanusiaan juga merupakan masalah sosial. Menurut **Benedict S. Alper** kejahatan merupakan *“the social oldest problem”*.<sup>59</sup>

Banyak usaha telah dilakukan untuk menanggulangi kejahatan akan tetapi hingga sekarang hasilnya belum memuaskan. Salah satu usaha penanggulangan kejahatan (tindak pidana) ialah dengan menggunakan hukum pidana dengan sanksinya yang berupa pidana..

Berkaitan dengan hal tersebut, **Roeslan Saleh** mengemukakan 3 (tiga) alasan mengenai masih perlunya pidana dan hukum pidana, yang intinya adalah sebagai berikut :<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung : Alumni, 1984), halaman 148

<sup>60</sup> *Ibid.*, halaman 153

- a) perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan; persoalannya bukan terletak pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam pertimbangan antara lain dari hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.
- b) Ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi siterhukum; dan disamping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja.
- c) Pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata-mata ditujukan kepada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat yang mentaati norma-norma masyarakat.

Senada dengan hal tersebut, H.L. Packer mengemukakan hal-hal sebagai berikut :<sup>61</sup>

- a) sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup sekarang maupun di masa yang akan datang, tanpa pidana (*the criminal sanction is indispensable; we could not, now or in the foreseeable future, without it*).
- b) Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya. *The criminal sanction is the best available device we have for dealing with gross and immediate harms and threats of harm*.
- c) Sanksi pidana suatu ketika merupakan "penjamin yang utama/terbaik" dan suatu ketika merupakan "pengancam yang utama" dari kebebasan manusia utama. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat-cermat dan secara manusiawi; ia merupakan pengancam, apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa. *(The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely, it is guarantor; used indiscriminately and coercively, it is threatener)*.

Di Indonesia, penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan tidak menjadi masalah dan dianggap sebagai hal yang wajar. Hal ini dapat dilihat dari produk perundang-undangnya yang hampir semua menggunakan sanksi pidana. Penggunaan sanksi

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, halaman 155

pidana dalam hampir semua produk perundangan di Indonesia menunjukkan bahwa penggunaan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan atau politik hukum yang dianut di Indonesia.

Mengenai hal ini Sudarto pernah mengemukakan bahwa apabila hukum pidana hendak digunakan hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau "*social defence planning*" yang inipun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.<sup>62</sup>

Menurut Marc Ancel politik kriminal ialah pengaturan atau penyusunan secara rasional usaha-usaha pengendalian kejahatan oleh masyarakat.<sup>63</sup>

Tujuan akhir dari kebijakan kriminal ialah "perlindungan masyarakat" untuk mencapai tujuan utama yang sering disebut dengan berbagai istilah, misalnya "kebahagiaan warga masyarakat/penduduk" (*happines of the citizens*); "kehidupan kultural yang sehat dan menyegarkan" (*a wholesome and cultural living*), "kesejahteraan masyarakat" (*social welfare*) atau untuk mencapai "keseimbangan" (*equality*)<sup>64</sup>.

Dengan memperhatikan tujuan-tujuan tersebut, maka wajarlah apabila dikatakan bahwa politik kriminal merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.<sup>65</sup>

Walaupun di Indonesia penggunaan sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan tidak pernah dipermasalahkan, akan tetapi harus

---

<sup>62</sup> Sudarto (III), *Hukum dan Hukum Pidana*, halaman 104

<sup>63</sup> Dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, halaman 157

<sup>64</sup> *Ibid.*, halaman 158

<sup>65</sup> *Ibid.*

diingat juga mengenai keterbatasan kemampuan hukum pidana, baik dari hakikat terjadinya kejahatan maupun dari hakikat berfungsinya/bekerjanya hukum (sanksi) pidana itu sendiri.

Adapun sebab-sebab keterbatasan kemampuan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan adalah :<sup>66</sup>

- a) sebab-sebab kejahatan yang demikian kompleks berada di luar jangkauan hukum pidana;
- b) 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 dan sebagainya);
- c) Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "*kurieren am symptom*", oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan "pengobatan simptomatik dan bukan "pengobatan kausatif";
- d) Sanksi hukum pidana merupakan "*remedium*" yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif;
- e) Sistem pidana bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat struktural/fungsional;
- f) Keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif;
- g) Bekerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut "biaya tinggi".

Penggunaan upaya "penal" (sanksi/hukum pidana) dalam mengatur masyarakat (lewat perundang-undangan) pada hakikatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan ("*policy*"). Mengingat berbagai keterbatasan dan kelemahan hukum pidana sebagaimana dikemukakan di atas, maka dilihat dari sudut kebijakan, penggunaan atau intervensi "*penal*" seyogianya dilakukan dengan lebih hati-hati, cermat, hemat,

---

<sup>66</sup> Barda Nawawi Arief (I), *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, halaman 46-47

selektif dan limitatif. Dengan kata lain, sarana penal tidak selalu harus dipanggil/digunakan dalam setiap produk legislatif.<sup>67</sup> Dalam menggunakan sarana penal, Nigel Walker pernah mengingatkan adanya “prinsip-prinsip pembatas” (*the limiting principles*) yang sepatutnya mendapat perhatian, antara lain :<sup>68</sup>

- a) jangan hukum pidana digunakan semata-mata untuk tujuan pembalasan;
- b) jangan menggunakan hukum pidana untuk memidana perbuatan yang tidak merugikan/membahayakan;
- c) jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai suatu tujuan yang dapat dicapai secara lebih efektif dengan sarana-sarana lain yang lebih ringan;
- d) jangan menggunakan hukum pidana apabila kerugian/bahaya yang timbul dari pidana lebih besar daripada kerugian/bahaya dari perbuatan/tindak pidana itu sendiri;
- e) larangan-larangan hukum pidana jangan mengandung sifat lebih berbahaya daripada perbuatan yang akan dicegah;
- f) hukum pidana jangan memuat larangan-larangan yang tidak mendapat dukungan kuat dari publik.

Secara lebih singkat Jeremy Bentham pernah menyatakan bahwa janganlah pidana dikenakan/digunakan apabila “*groundless, needless, unprofitable or inefficacious*”. Demikian pula Helbert L. Packer pernah mengingatkan, bahwa penggunaan sanksi pidana secara sembarangan/tidak pandang bulu/menyamaratakan (“*indiscriminately*”) dan digunakan secara paksa (“*coercively*”) akan menyebabkan sarana pidana itu menjadi suatu “pengancam yang utama” (“*prime threatener*”).<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, halaman 47

<sup>68</sup> *Ibid.*, halaman 47-48

<sup>69</sup> *Ibid.*, halaman 48

## 2) Jenis Sanksi Pidana dalam Tindak Pidana Pemilu.

Bertolak dari fungsi hukum pidana sebagaimana diuraikan di atas, penulis berpendapat bahwa **sangat penting** untuk menggunakan sanksi pidana dalam UU Pemilu di Indonesia, mengingat bahwa masalah Pemilihan Umum bagi negara Indonesia merupakan masalah yang fundamental dalam memulai kehidupan berbangsa dan bernegara, hal ini sesuai dengan pendapat **Barda Nawawi Arief** yang menyatakan bahwa:<sup>70</sup>

Walaupun kebijakan penal bersifat represif, namun sebenarnya juga mengandung unsur preventif, karena dengan adanya ancaman dan penjatuhan pidana terhadap delik/kejahatan politik diharapkan ada efek pencegahan/penangkal ("*deterrent effect*")-nya. Di samping itu, kebijakan penal tetap diperlukan dalam penanggulangan kejahatan, karena hukum pidana merupakan salah satu sarana kebijakan sosial untuk menyalurkan "ketidaksukaan masyarakat" ("*social dislike*") atau "pencelaan kebencian sosial" ("*social disapproval*"/"*social abhorrence*") yang sekaligus juga diharapkan menjadi sarana "perlindungan sosial" ("*social defence*"):

Tujuan dibentuknya UU Pemilu adalah untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga Permusyawaratan/ Perwakilan, untuk mewujudkan penyusunan tata kehidupan Negara yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk mewujudkan kedaulatan di tangan rakyat, serta untuk menata kembali penyelenggaraan Pemilihan Umum secara demokratis dan transparan, jujur dan adil dengan mengadakan

---

<sup>70</sup> Barda Nawawi Arief, (II), *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001), halaman 184

pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia.

Berdasarkan pemikiran bahwa pada hakekatnya pidana merupakan alat untuk mencapai tujuan, maka apabila dilihat dari sanksi pidana yang terdapat dalam UU Pemilu dapat diketahui bahwa maksud dari pengenaan pidana dalam UU Pemilu adalah untuk menaggulangi tindak pidana Pemilu yang dapat mengancam tata kehidupan Negara yang dijiwai semangat Pancasila dan UUD 1945, kedaulatan rakyat serta penyelenggaraan Pemilu secara demokratis dan transparan, jujur dan adil.

Dalam tindak pidana Pemilu, sesuai dengan ketentuan pidana yang terdapat dalam Pasal 72 sampai dengan Pasal 73 UU Pemilu sanksi pidana yang dikenakan terhadap pelaku tindak pidana Pemilu adalah pidana yang konvensional, yaitu berupa pidana penjara, pidana kurungan dan pidana denda, akan tetapi apabila melihat ketentuan dalam UU Pemilu di luar ketentuan pidananya dapat diketahui bahwa selain pidana penjara, denda dan kurungan, dalam tindak pidana Pemilu juga dimungkinkan adanya sanksi administratif.

Sanksi administratif dalam tindak pidana Pemilu berhubungan dengan masalah dana kampanye Pemilihan Umum yang diatur dalam Pasal 48 ayat (4) dan Pasal 49 ayat (2) dan ayat (3).

Dalam Pasal 48 ayat (4) UU Pemilu dinyatakan bahwa : "Pelanggaran terhadap ketentuan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dapat dikenakan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal

17 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (2) UU No. 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik”. (Pasal 17 ayat (2) UU No. 2 Tahun 1999 berisi tentang kewenangan MA untuk membekukan atau membubarkan suatu Partai Politik dan Pasal 18 ayat (2) UU No. 2 Tahun 1999 berisi tentang kewenangan MA untuk mencabut hak suatu Partai Politik untuk ikut Pemilihan Umum, penulis).

Ketentuan Pasal 49 ayat (2) UU Pemilu menyatakan bahwa: “Pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif berupa penghentian bantuan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah”.

Sedangkan ketentuan Pasal 49 ayat (3) UU Pemilu menyatakan bahwa: “Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang melanggar batas jumlah dana kampanye dikenakan sanksi administratif tidak boleh mengikuti Pemilihan Umum berikutnya “.

Dari semua ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa UU Pemilu ditegakkan dengan menggunakan sanksi pidana yang berupa penjara, denda dan kurungan serta sanksi administratif berupa pembubaran Partai Politik, pencabutan hak suara Partai Politik, penghentian bantuan dana dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Daerah dan larangan untuk mengikuti Pemilihan Umum berikutnya.

Selanjutnya, sesuai dengan ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 72 dan Pasal 73 UU Pemilu, dapat diketahui bahwa ancaman pidana yang diberikan kepada pelaku tindak pidana Pemilu adalah bervariasi sesuai

dengan kualifikasi delik, yaitu 5 (lima) tahun, 3 (tiga) tahun, 1 (satu) tahun, 3 (tiga) bulan kurungan atau denda Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), dengan perincian sebagai berikut

a) Ancaman pidana 5 (lima) tahun penjara bagi perbuatan yang :

- (1).Meniru atau memalsu sesuatu surat yang diperlukan untuk menjalankan sesuatu perbuatan dalam Pemilihan Umum.
- (2).Menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan sesuatu surat yang tidak sah atau dipalsukan
- (3).mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan;
- (4).dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan menghalangi seseorang melakukan haknya memilih dengan bebas dan tidak terganggu;
- (5).mengaku dirinya sebagai orang lain untuk turut serta dalam pemilihan;
- (6).melanggar ketentuan Pasal 43 ayat (1) huruf f UU Pemilu;
- (7).memberikan suaranya lebih dari yang ditetapkan dalam UU Pemilu;
- (8).menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan, atau melakukan sesuatu perbuatan tipu muslihat, yang menyebabkan hasil pemungutan suara itu menjadi lain daripada yang harus diperoleh dengan suara-suara yang diberikan dengan sah.

- b) Ancaman pidana 3 (tiga) tahun penjara bagi perbuatan yang :
- (1). Dengan pemberian atau janji menyuap seseorang, baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya itu untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu;
  - (2). Melakukan sesuatu perbuatan tipu muslihat yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau orang lain daripada orang yang dimaksudkan oleh pemilih itu menjadi terpilih.
  - (3). tidak memberi kesempatan kepada pekerja untuk memberikan suaranya.
- c) Ancaman pidana 1 (satu) tahun penjara bagi perbuatan yang memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang sesuatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih.
- d) Ancaman pidana kurungan 3 (tiga) bulan atau denda Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) bagi perbuatan yang :
- (1). melalaikan kewajiban untuk menyelenggarakan Pemilu bagi penyelenggara Pemilu;
  - (2). Memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan oleh KPU.

Melihat sistem penentuan berat ringannya pidana yang terdapat dalam UU Pemilu tersebut di atas, dapat diketahui bahwa sistem yang digunakan adalah sistem absolut

### 3) Perbedaan Kualifikasi Tindak Pidana Pemilu.

Jenis pidana dalam UU Pemilu Tentang Pemilihan Umum terdiri dari Kejahatan dan Pelanggaran. Ketentuan yang mengatur tentang kejahatan tersebut dengan tegas tercantum dalam Pasal 74 ayat (1) UU Pemilu yang berbunyi :”Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dan Pasal 73 ayat (1) sampai dengan ayat (9) adalah kejahatan”.

Adapun jenis tindak pidana yang merupakan kejahatan adalah :

- a) Dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang sesuatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih (Pasal 72 ayat (1) UU Pemilu);
- b) Meniru atau memalsu sesuatu surat yang diperlukan untuk menjalankan sesuatu perbuatan dalam Pemilihan Umum dengan maksud untuk dipergunakan sendiri atau orang lain sebagai surat sah dan tidak dipalsukan (Pasal 72 ayat (2) UU Pemilu);
- c) Dengan sengaja dan mengetahui bahwa sesuatu surat tidak sah dan dipalsukan, mempergunakannya atau menyuruh orang lain menggunakannya sebagai surat sah dan tidak dipalsukan (Pasal 72 ayat (3) UU Pemilu);
- d) Dengan sengaja mengacaukan, menghalangi atau mengganggu jalannya Pemilihan Umum (Pasal 73 ayat (1) UU Pemilu);
- e) Dengan sengaja dan dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan

- haknya untuk memilih dengan bebas dan tidak terganggu (Pasal 73 ayat (2) UU Pemilu);
- f) Dengan pemberian atau janji menyuap seseorang baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu (Pasal 73 ayat (3) UU Pemilu);
  - g) Melakukan tipu muslihat yang menyebabkan suara seseorang pemilih menjadi tidak berharga atau yang menyebabkan partai tertentu mendapatkan tambahan suara (Pasal 73 ayat (4) UU Pemilu);
  - h) Dengan sengaja turut serta dalam Pemilihan Umum dengan mengaku dirinya sebagai orang lain (Pasal 73 ayat (5) UU Pemilu);
  - i) Dengan sengaja melanggar ketentuan Pasal 43 ayat (1) huruf f UU Pemilu (Pasal 73 ayat (6) UU Pemilu);
  - j) Memberikan suaranya lebih dari yang ditetapkan (Pasal 73 ayat (7) UU Pemilu);
  - k) Dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan, atau melakukan sesuatu perbuatan tipu muslihat yang menyebabkan hasil pemungutan suara itu menjadi lain dari yang harus diperoleh dengan suara-suara yang diberikan dengan sah (Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu);
  - l) Tidak memberi kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya tanpa alasan bahwa pekerjaan dari pekerja itu tidak memungkinkannya (Pasal 73 ayat (9) UU Pemilu).

Ketentuan tentang Pelanggaran juga diatur secara tegas dalam Pasal 74 ayat (2) UU Pemilu, yaitu :”Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (10) dan ayat (11) adalah pelanggaran”.

Adapun jenis tindak pidana yang merupakan pelanggaran adalah :

- a) melalaikan kewajiban untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum (Pasal 73 ayat 10) UU Pemilu);
- b) memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan (Pasal 73 ayat (11) UU Pemilu).

Dari semua ketentuan tentang kejahatan dan pelanggaran sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat diketahui bahwa sanksi pidana untuk tindak pidana yang berupa kejahatan lebih berat, yaitu dengan hukuman penjara 1 (satu) tahun, 3 (tiga) tahun dan 5 (lima) tahun, sedangkan sanksi pidana untuk tindak pidana yang berupa Pelanggaran lebih ringan, yaitu hukuman kurungan 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Selanjutnya apabila dilihat dari ketentuan pidana Pasal 72 ayat (1) dan Ayat (2) dan Pasal 73 ayat (1) sampai dengan ayat (9) UU Pemilu yaitu tentang sanksi untuk tindak pidana Pemilu yang berupa kejahatan serta Pasal 73 ayat (10) dan ayat (11) UU Pemilu yaitu tentang sanksi untuk tindak pidana Pemilu yang berupa pelanggaran dapat diketahui bahwa untuk tindak pidana yang berupa *Kejahatan*, sanksi pidananya dirumuskan secara *tunggal*, yaitu berupa *pidana penjara*, sedangkan untuk

tindak pidana yang berupa *pelanggaran*, sanksi pidananya dirumuskan secara *alternatif*, yaitu berupa pidana *kurungan* atau *denda*.

## **2. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu dalam UU No. 12 Tahun 2003.**

Sebagaimana halnya dengan pembahasan tindak pidana Pemilu menurut UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000, maka dalam pembahasan masalah tindak pidana Pemilu menurut UU No. 12 Tahun 2003 juga akan dibahas berdasarkan 3 (tiga) substansi pokok dalam kebijakan formatif, yaitu a. masalah tindak pidana, b. masalah kesalahan atau pertanggungjawaban pidana dan c. masalah pidana dan pemidanaan.

### **a. Tindak Pidana.**

Dalam substansi yang pertama, yaitu tindak pidana akan dibahas tentang :

1) ruang lingkup tindak pidana Pemilihan Umum dan 2) kualifikasi tindak pidana Pemilihan Umum.

#### **1) Ruang Lingkup Tindak Pidana Pemilu.**

Sebagaimana diketahui UUD 1945 yang telah disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, saat ini telah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali, yaitu dengan Amandemen I, II, III dan IV. Pada Amandemen ke III terjadi perubahan yang sangat mendasar dalam Pemilihan Umum, karena dalam Amandemen ke III terjadi perubahan sistem Pemilihan Umum

yang berbeda dari ketentuan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945.

Dalam Amandemen ke III tersebut, terdapat satu pasal yang secara khusus mengatur tentang Pemilihan Umum, yaitu Pasal 22 E, yang secara lengkap berbunyi :

- (1) Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik.
- (4) Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-undang.

Selain ketentuan Pasal 22 E tersebut, dalam Pasal 6 A UUD 1945 setelah perubahan ketiga dinyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara *langsung* oleh *rakyat*, MPR hanya berwenang untuk *melantik* Presiden dan Wakil Presiden yang telah dipilih oleh rakyat tersebut (Pasal 3 ayat 3 UUD 1945).

Sesuai dengan perubahan sistem Pemilihan Umum tersebut, maka UU Pemilu harus diubah karena sudah tidak sesuai lagi dengan sistem Pemilihan Umum yang baru.

Berkaitan dengan hal tersebut, pada Tanggal 18 Februari Tahun 2003 DPR RI telah menyetujui RUU Pemilu menjadi UU Pemilu, yaitu menjadi UU No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam UU No. 12 Tahun 2003 keetentuan pidana Pemilihan Umum dijabarkan dalam Pasal 137 sampai Pasal 141 yang secara lengkap berbunyi sebagai berikut :

Pasal 137 UU No. 12 Tahun 2003 :

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang sesuatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (2) Setaip orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya dan orang yang kehilangan hak pilihnya tersebut berkeberatan diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan sengaja memalsukan surat yang menurut suatu aturan dalam undang-undang ini diperlukan untuk menjalankan suatu perbuatan dalam Pemilu, dengan maksud untuk digunakan sendiri atau orang lain sebagai seolah-olah surat sah atau tidak dipalsukan, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (4) Setiap orang yang dengan sengaja dan mengetahui bahwa suatu surat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) adalah tidak sah atau dipalsukan, menggunakannya atau menyuruh orang lain menggunakan sebagai surat sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.600.000,00. (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (5) Setiap orang yang dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan atau dengan menggunakan kekuasaan yang ada padanya pada saat pendaftaran pemilih menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam Pemilu menurut undang-undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda

paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6000.000,00 (enam juta rupiah).

- (6) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang atau dengan memaksa atau dengan menjanjikan suatu imbalan dengan maksud untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pemilu, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (7) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar atau menggunakan surat palsu seolah-olah sebagai surat sah tentang suatu hal yang diperlukan bagi persyaratan untuk menjadi peserta Pemilu, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah)

Pasal 138 UU No. 12 Tahun 2003 :

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan mengenai larangan pelaksanaan kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah)
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan mengenai larangan pelaksanaan kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 huruf f dan huruf g, diancam dengan pidana penjara paling sedikit 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPU untuk masing-masing peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3), diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas ) hari atau paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (4) Setiap orang yang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye Pemilu, diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam

ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).

- (5) Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (2), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (6) Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (7) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye Pemilu sebagaimana diwajibkan oleh undang-undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)

#### Pasal 139 UU No. 12 Tahun 2003

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan dan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.1.000.000, 00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih peserta Pemilu tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja mengaku dirinya sebagai orang lain, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling 60 (enam puluh) hari dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00

- (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (4) Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS, diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 4 (empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah).
  - (5) Setiap orang yang dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara diancam dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan atau paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)
  - (6) Seorang majikan/atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
  - (7) Setiap orang yang dengan sengaja pada waktu pemungutan suara mendampingi seorang pemilih selain yang diatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (1), diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)
  - (8) Setiap orang yang bertugas membantu pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (1), dengan sengaja memberitahukan pilihan si pemilih kepada orang lain, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)

Pasal 140 UU No. 12 Tahun 2003 :

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suaranya berkurang, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

- (2) Setiap orang yang dengan sengaja merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel, diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah) atau paling banyak Rp. 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya hasil pemungutan suara yang sudah disegel, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 2 (dua) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (4) Setiap orang yang dengan sengaja mengubah hasil perhitungan suara dan/atau berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara, diancam dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan atau paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

#### Pasal 141 UU No. 12 Tahun 2003

Jika tindak pidana dilakukan dengan sengaja oleh penyelenggara atau peserta Pemilu, ancaman pidananya ditambah 1/3 (satu pertiga) dari pidana yang tersebut dalam pasal yang bersangkutan.

Dari rumusan ketentuan pidana dalam UU No. 12 Tahun 2003 di atas, dapat diketahui bahwa beberapa ketentuan pidana dari UU Pemilu tidak berubah, hanya redaksi dan ancaman pidananya saja yang berubah, yaitu ketentuan Pasal 137 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 sama dengan Pasal 72 ayat (1) UU Pemilu, Pasal 137 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003 sama dengan Pasal 72 ayat (2) UU Pemilu, Pasal 137 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2003 sama dengan Pasal 72 ayat (3) UU Pemilu, Pasal 139 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 sama dengan Pasal 73 ayat (2) UU Pemilu, Pasal 139 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 sama dengan Pasal 73 ayat (3) UU Pemilu, Pasal 139 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003 sama dengan Pasal 73

ayat (5) UU Pemilu, Pasal 139 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2003 sama dengan Pasal 73 ayat (7) UU Pemilu, Pasal 139 ayat (5) UU No. 12 Tahun 2003 sama dengan Pasal 73 ayat (8) UU Pemilu, Pasal 139 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2003 sama dengan Pasal 73 ayat (9) UU Pemilu, dan Pasal 140 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 sama dengan Pasal 73 ayat (4) UU Pemilu.

Selanjutnya, dilihat dari ketentuan pidana yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2003 tersebut, maka ruang lingkup tindak pidana Pemilu menurut UU No. 12 Tahun 2003 meliputi :

- a) Memberikan keterangan palsu yang berkaitan dengan pengisian daftar pemilih;
- b) Menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya dan orang yang kehilangan hak pilihnya tersebut berkeberatan;
- c) Memalsukan surat yang diperlukan untuk menjalankan suatu perbuatan dalam Pemilu;
- d) Menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan surat palsu;
- e) Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan menggunakan kekuasaannya menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih;
- f) Melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang atau menjanjikan suatu imbalan agar memperoleh dukungan bagi pencalonan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pemilu;

- g) Memberikan keterangan tidak benar atau menggunakan surat palsu tentang suatu hal yang diperlukan bagi persyaratan untuk menjadi peserta Pemilu;
- h) Melanggar ketentuan mengenai larangan pelaksanaan kampanye Pemilu yang berkaitan dengan mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan atau peserta Pemilu yang lain, menghasut dan mengadu domba antar perseorangan maupun antar kelompok masyarakat, mengganggu ketertiban umum, mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau peserta Pemilu yang lain;
- i) Melanggar ketentuan mengenai larangan pelaksanaan kampanye Pemilu yang berkaitan dengan merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye peserta Pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
- j) Melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPU, yaitu selama 3 (tiga) minggu dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara;
- k) Mengacaukan, menghalangi atau mengganggu jalannya kampanye Pemilu;
- l) Memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas

- m) Menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak asing, penyumbang yang tidak jelas identitasnya dan pemerintah, BUMN dan BUMD;
- n) Memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye Pemilu;
- o) Dengan kekerasan dan ancaman kekerasan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih;
- p) Memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih peserta Pemilu tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu;
- q) Mengaku dirinya sebagai orang lain;
- r) Memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS;
- s) Menggagalkan pemungutan suara
- t) Majikan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya;
- u) Mendampingi seorang pemilih yang tidak menderit tunanetra, tunadaksa atau halangan fisik lain pada waktu pemungutan suara;
- v) Membantu pemilih kemudian memberitahukan pilihan si pemilih kepada orang lain;
- w) Melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suaranya berkurang;

- x) Merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel;
- y) Menyebabkan rusak atau hilangnya hasil pemungutan suara yang sudah disegel;
- z) Mengubah hasil perhitungan suara dan/atau berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara.

Dari ruang lingkup tindak pidana Pemilu menurut UU No. 12 Tahun 2003 sebagaimana disebutkan di atas, terdapat tambahan tindak pidana yang cukup banyak dalam tindak pidana Pemilu, yaitu 12 jenis tindak pidana, khususnya dalam tindak pidana yang berkaitan dengan kampanye Pemilihan Umum, baik masalah pelaksanaan kampanye maupun sumbangan dana kampanye. Ditambahnya rumusan tindak pidana Pemilu yang berkaitan dengan kampanye Pemilu tersebut merupakan hal yang sangat menggembirakan karena dari semua UU Pemilu yang pernah berlaku di Indonesia, mulai UU No. 7 tahun 1953 sampai dengan UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 tidak satu pasalpun yang mengatur tentang tindak pidana Pemilu yang terjadi pada saat kampanye, sehingga dapat dikatakan bahwa dirumuskannya tindak pidana kampanye Pemilu dalam UU No. 12 Tahun 2003 merupakan penyempurnaan dari UU Pemilu yang terdahulu.

Arti penting dirumuskannya tindak pidana Pemilu yang berkaitan dengan masalah kampanye adalah karena kampanye merupakan salah satu tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir

ke 14 UU No. 12 Tahun 2003, sehingga dapat dikatakan bahwa tindak pidana yang terjadi dalam kampanye Pemilu juga merupakan tindak pidana Pemilu.

## 2) Kualifikasi Tindak Pidana Pemilu.

Dalam ketentuan pidana UU No. 12 Tahun 2003 sama sekali tidak dirumuskan secara eksplisit mengenai kualifikasi tindak pidana Pemilu, apakah tindak pidananya berupa pelanggaran atau kejahatan.

Penyebutan secara eksplisit tentang kualifikasi tindak pidana dalam UU Pemilu Tahun 2003 sangat penting, karena UU No. 12 Tahun 2003 tidak membuat aturan umum tersendiri yang berarti tetap mengacu pada Aturan Umum Buku I KUHP. Berdasarkan Aturan Umum Buku I KUHP tersebut ada beberapa prinsip dasar yang dimuat dalam Buku I yang hanya berlaku bagi kejahatan saja dan tidak berlaku bagi pelanggaran, yaitu :

- a) Perbuatan percobaan (*poging*) dan mambantu (*medeplichtigheid*) hanya berlaku dalam tindak pidana kejahatan saja.
- b) Tenggang waktu untuk daluwarsa (*verjaring*) untuk kejahatan lebih lama daripada untuk pelanggaran.
- c) Keharusan adanya pengaduan (*klacht*) untuk penuntutan dimuka hakim hanya ada terhadap beberapa tindak pidana kejahatan saja, dan tidak ada terhadap pelanggaran.
- d) Ketentuan tentang gabungan tindak pidana (*samenloop*) berlainan untuk kejahatan dan untuk pelanggaran.<sup>71</sup>

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, penentuan kualifikasi tindak pidana untuk membedakan antara kejahatan dan pelanggaran merupakan

---

<sup>71</sup> M. Sudradjat Bassar, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, (Bandung : Remadja Karya, 1986), halaman 7-8

hal yang sangat penting. Selain itu, bagi tiap-tiap ketentuan hukum pidana di luar KUHP yang tidak membuat Aturan Umum tersendiri, harus menentukan mana yang dikualifikasikan sebagai kejahatan dan mana yang dikualifikasikan sebagai pelanggaran.

Tidak adanya penyebutan secara eksplisit tentang kualifikasi tindak pidana dalam UU Pemilu tersebut merupakan hal yang fatal, karena sekalipun ancaman sanksi pidana dalam UU Pemilu Tahun 2003 tersebut berupa pidana penjara dan atau denda, namun tanpa penyebutan kualifikasi tindak pidana, tidak secara otomatis tindak pidana yang dilakukan sesuai dengan ketentuan pidana dalam Undang-undang tersebut dapat dikualifikasikan sebagai kejahatan. Berkaitan dengan hal tersebut, maka seharusnya kualifikasi tindak pidana dalam UU Pemilu Tahun 2003 disebutkan secara eksplisit.

#### **b. Pertanggungjawaban Pidana.**

Dalam substansi yang kedua yaitu pertanggungjawaban pidana akan dibahas masalah : 1) subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dan 2) pertanggungjawaban hukum (pidana) terhadap pelaku tindak pidana Pemilihan Umum.

##### **1) Subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam Tindak Pidana Pemilu.**

Sebagaimana telah diuraikan dalam permasalahan pertama (pokok bahasan 2.a), bahwa sesuai dengan perkembangan masyarakat dewasa ini,

subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana, bukan hanya orang melainkan juga korporasi. Pengertian Korporasi terdapat dalam Pasal 162 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 yang berasal dari Pasal 146 Konsep 1993 atau Pasal 1 sub 14 Konsep 1998 yaitu: "Korporasi adalah kumpulan terorganisasi dari orang dan atau kekayaan, baik merupakan badan hukum atau bukan".

Korporasi sebagai subjek hukum pidana diatur dalam Buku I Pasal 44 sampai dengan Pasal 49 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000.

Penjelasan Pasal 44 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 menyatakan bahwa "Berdasarkan ketentuan ini korporasi telah diterima sebagai subjek hukum pidana, dalam arti dapat dipertanggungjawabkan secara pidana atas perbuatan yang telah dilakukan".

Selanjutnya, dalam penjelasan Pasal 46 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 dinyatakan :

Mengenai kedudukan sebagai pembuat dan sifat pertanggungjawaban pidana dari korporasi terdapat kemungkinan sebagai berikut :

- a) pengurus korporasi sebagai pembuat dan oleh karena itu penguruslah yang bertanggung jawab;
- b) korporasi sebagai pembuat dan pengurus yang bertanggung jawab;
- c) korporasi sebagai pembuat dan juga sebagai yang bertanggung jawab.

Oleh karena itu jika suatu tindak pidana dilakukan oleh dan untuk suatu korporasi, maka penuntutannya dapat dilakukan dan pidananya dapat dijatuhkan terhadap korporasi sendiri, atau korporasi dan pengurusnya, atau pengurusnya saja.

Sistem pertanggungjawaban tindak pidana Pemilu dalam UU Pemilu Tahun 2003 dirumuskan dalam Pasal 137 sampai Pasal 141 UU Pemilu Tahun 2003. Dari ketentuan tersebut semuanya diawali dengan

kata-kata “*Setiap orang*” yang berarti menunjuk pada pengertian “*orang*”.

Selanjutnya dalam Pasal 141 UU No. 12 Tahun 2003 disebutkan kata “*penyelenggara*” atau “*peserta*” Pemilu. Pengertian tentang “*penyelenggara*” Pemilu dan “*peserta*” Pemilu tidak dijumpai dalam penjelasan Pasal 141 UU No. 12 Tahun 2003.

Pengertian *penyelenggara* Pemilu terdapat dalam Pasal 15 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 yang berbunyi “Pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”.

Selanjutnya dalam Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2003 disebutkan bahwa:

- (1) Jumlah anggota :
  - a. KPU sebanyak-banyaknya 11 orang;
  - b. KPU Provinsi sebanyak 5 orang;
  - c. KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 orang.
- (2) Keanggotaan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota, dan para anggota.

Selanjutnya dalam Pasal 17 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 disebutkan bahwa: “Struktur organisasi penyelenggara Pemilu terdiri atas KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota”.

Pengertian tentang “*peserta*” Pemilu dirumuskan dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 butir ke 9, yang berbunyi :”Peserta Pemilu adalah Partai Politik dan Perseorangan calon anggota DPD”. Dalam Pasal 1 UU No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik disebutkan bahwa :

Partai Politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas

dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui Pemilihan Umum.

Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (2) UU No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik disebutkan bahwa :”Pengesahan Partai Politik sebagai badan hukum dilakukan oleh Menteri Kehakiman .....”.

Dari ketentuan pidana dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang dirumuskan dalam Pasal 137 sampai dengan Pasal 140 tersebut dapat diketahui bahwa subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu adalah *orang*.

Apabila melihat semua ketentuan pidana UU No. 12 Tahun 2003 tidak terdapat rumusan yang secara eksplisit menyatakan bahwa dalam tindak pidana Pemilu korporasi juga dapat dijadikan subjek yang dapat dipertanggungjawabkan, akan tetapi apabila melihat ketentuan Pasal 141 UU No. 12 Tahun 2003 dan melihat ketentuan lain di luar ketentuan pidana UU No. 12 Tahun 2003, yaitu dalam Pasal 78 ayat (1) butir b yang secara jelas dinyatakan bahwa dana kampanye Pemilu dapat diperoleh peserta Pemilu dari “*pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi badan hukum swasta atau perseorangan*”, dan sesuai dengan pengertian korporasi berdasarkan Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 tersebut di atas, dapat diketahui bahwa *korporasi* juga merupakan subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu menurut UU No. 12 Tahun 2003.

**2) Pertanggungjawaban (hukum) pidana terhadap pelaku tindak pidana Pemilu.**

Dalam Pasal 137 ayat (1), (2), (3), (4), (6), (7), Pasal 138 ayat (1), (2), (3), (4), (6), (7), Pasal 139 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (7), Pasal 140 ayat (1), (2), (4), dan Pasal 141 UU No. 12 tahun 2003 dicantumkan kata "*sengaja*". Selanjutnya, walaupun dalam Pasal 137 ayat (5) UU No.12 Tahun 2003 tidak mencantumkan kata "*sengaja*" tapi perbuatan yang dilakukan "*dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan atau dengan menggunakan kekuasaan*" dapat dikatakan merupakan perbuatan yang dilakukan dengan "*sengaja*". Demikian juga rumusan Pasal 138 ayat (5) UU No. 12 tahun 2003 yang berbunyi "*memberi atau menerima*" dana kampanye, di sini tidak tercantum kata dengan "*sengaja*", tapi perbuatan memberi atau menerima tidak mungkin dilakukan dengan *tidak sengaja*, kemudian Pasal 139 ayat (6) UU No. 12 tahun 2003 yang mengatur tentang seorang majikan/atasan yang tidak memberi kesempatan kepada pekerjanya untuk memberikan suaranya, juga dapat dikatakan sebagai perbuatan yang dilakukan dengan *sengaja*.

Dengan dicantulkannya kata "*sengaja*" dari semua ketentuan pidana sebagaimana dikemukakan di atas dan "*kelalaian*" dalam Pasal 140 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003 dapat diketahui bahwa pertanggungjawaban pidana menurut UU Pemilu didasarkan pada prinsip "*liability based on*

*fault*” (pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan). Jadi didasarkan pada asas *kesalahan* atau *culpabilitas*.

Bertolak dari asas kesalahan tersebut, maka didalam pertanggungjawaban pidana Pemilu tidak dimungkinkan adanya “*pertanggungjawaban mutlak*” (“*strict liability*” atau “*absolute liability*”)

### **c. Pidana dan Pemidanaan.**

Dalam pidana dan pemidanaan ini akan dibahas mengenai jenis sanksi pidana menurut UU No. 12 Tahun 2003. Dari semua rumusan ketentuan pidana UU No. 12 Tahun 2003 , dapat diketahui bahwa sanksi pidana yang dikenakan terhadap pelaku tindak pidana Pemilu adalah pidana penjara dan/atau denda. Sistem yang digunakan adalah kumulatif-alternatif dengan ancaman pidana minimal dan maksimal.

Selanjutnya, sesuai dengan ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 137 sampai Pasal 141 UU No. 12 Tahun 2003 dapat diketahui bahwa ancaman pidana yang diberikan kepada pelaku tindak pidana Pemilu dapat dirinci sebagai berikut :

- 1) Pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 60 (enam puluh) hari dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 139 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003;

- 2) Pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 2 (dua) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 140 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003;
- 3) Pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 137 ayat (1) dan Pasal 138 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003;
- 4) Pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 4 (empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.2.000.000,00 (dua juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 139 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2003;
- 5) Pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 138 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003;
- 6) Pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.2.000.000,00 (dua juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 137 ayat (2) UU.No. 12 Tahun 2003;
- 7) Pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu

rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 138 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2003;

- 8) Pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 138 ayat (7), Pasal 139 ayat (1), ayat (2), ayat (6), ayat (7) dan Pasal 139 ayat (8) UU No. 12 Tahun 2003;
- 9) Pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 140 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003;
- 10) Pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 ( enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 137 ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7) dan Pasal 138 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003;
- 11) Pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (duapuluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 ( dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 138 ayat (5) dan ayat (6) UU No. 12 Tahun 2003;

- 12) Pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 2.000.000,00 ( dua juta rupiah) atau paling banyak Rp.20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 140 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003;
- 13) Pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan atau paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 139 ayat (5) UU No. 12 Tahun 2003;
- 14) Pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan atau paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) untuk tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 140 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2003;

Dari rumusan tentang ancaman pidana sebagaimana disebutkan di atas, dapat dilihat bahwa terdapat ketidak setaraan antara pidana penjara dan pidana dendanya, dalam arti dengan ancaman pidana penjara yang sama jumlah ancaman dendanya berbeda, yaitu pada butir f (Pasal 137 ayat (2)), butir e (Pasal 138 ayat (2)) dan butir g ( Pasal 138 ayat (4)) UU No. 12 Tahun 2003 pidana penjara yang diancamkan adalah paling singkat 1 bulan atau paling lama 6 (enam) bulan, sedangkan denda yang diancamkan adalah pada Pasal 137 ayat (2) paling sedikit Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) dan/atau paling banyak Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah), Pasal 138 ayat (2) adalah paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus

ribu rupiah) dan/atau paling banyak Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah), kemudian dalam Pasal 138 ayat (4) denda yang diancamkan adalah paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) dan/atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah). Selanjutnya pada butir m (Pasal 139 ayat (5) dan butir n (Pasal 140 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2003, pidana penjara yang diancamkan adalah paling singkat enam bulan penjara atau paling lama 3 (tiga) tahun, sedangkan denda yang diancamkan dalam Pasal 139 ayat (5) adalah paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan/atau paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan dalam Pasal 140 ayat (4) adalah paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan/atau paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)

Dari ketidaksetaraan antara pidana penjara dan pidana denda sebagaimana diuraikan di atas, dapat diketahui bahwa kebijakan untuk lebih mengefektifkan pidana denda dalam UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu dilaksanakan dengan cara memperbesar sanksi pidana denda saja tanpa memperberat sanksi pidana penjara terhadap tindak pidana yang dianggap lebih berat.

## **B. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu Masa Yang Akan Datang.**

Pembahasan tentang Kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu masa yang akan datang akan dibagi dalam dua pokok bahasan, yaitu kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu menurut Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 dan kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu dalam UU Pemilu masa yang akan datang

### **1. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000.**

#### **a. Ruang Lingkup Tindak Pidana Pemilu.**

Dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 tindak pidana Pemilu dirumuskan dalam Pasal 240 sampai dengan Pasal 245 Tentang "Tindak Pidana Terhadap Kewajiban dan Hak Kenegaraan.

Adapun rumusan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 240 sampai Pasal 245 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 adalah sebagai berikut  
Pasal 240 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000:

Setiap orang yang pada waktu pemilihan yang diadakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dengan kekerasan atau ancaman kekerasan merintangi seseorang untuk menggunakan hak pilihnya secara bebas dan tidak terganggu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1(satu) tahun atau denda paling banyak Kategori III.

Pasal 241 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000:

- (1) Setiap orang yang pada waktu pemilihan yang diadakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, memberikan atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau supaya melakukan hak pilihnya menurut cara tertentu, dipidana

dengan pidana penjara paling lama 1(satu) tahun atau denda paling banyak Kategori III;

- (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlaku juga terhadap pemilih yang menerima pemberian, janji, atau mau disuap supaya menggunakan hak pilihnya tersebut.

Pasal 242 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000:

Setiap orang yang pada waktu pemilihan diadakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, melakukan perbuatan curang yang mengakibatkan suara pemilih menjadi tidak berharga atau mengakibatkan terpilihnya orang lain yang bukan dimaksud oleh pemilih, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1(satu) tahun atau denda paling banyak Kategori II.

Pasal 243 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000:

Setiap orang yang memakai nama orang lain ikut serta dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Kategori III.

Pasal 244 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000:

Setiap orang yang pada waktu pemilihan yang diadakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, berbuat sesuatu yang menjadikan batal pemungutan suara yang telah selesai atau melakukan perbuatan curang sehingga mengakibatkan hasil pemungutan suara menjadi berlainan dari yang harus diperoleh dengan surat pemungutan suara yang sah dimasukkan atau dengan suara yang sah dikeluarkan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Kategori III.

Pasal 245 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000:

- (2) Pembuat tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239, Pasal 240, Pasal 241, Pasal 242, Pasal 243, atau Pasal 244 dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 84 ayat (1) butir c. (Pasal 84 ayat (1) huruf c berisi tentang pencabutan hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penulis).

Dari ketentuan Pasal 240 sampai dengan Pasal 244 dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 tersebut di atas, terlihat bahwa rumusan tentang Tindak Pidana Terhadap Kewajiban dan Hak Kenegaraan materinya sama dengan rumusan ketentuan pidana yang diatur dalam UU Pemilu Tahun 2003, hanya redaksi dan ancaman pidananya saja yang berbeda.

Selanjutnya dari ketentuan pidana Pasal 240 sampai Pasal 244 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 tersebut di atas, ruang lingkup tindak pidana Pemilu menurut Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 adalah :

- 1) merintangi seseorang melakukan haknya memilih;
- 2) menyuap seseorang untuk tidak menjalankan haknya untuk memilih atau supaya memilih dengan cara tertentu;
- 3) melakukan perbuatan curang yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga;
- 4) memakai nama orang lain untuk ikut dalam Pemilihan;
- 5) menggagalkan pemungutan suara yang telah selesai dilakukan atau melakukan perbuatan curang yang menyebabkan hasil pemungutan suara menjadi lain.

**b. Pertanggungjawaban Pidana.**

Dengan dicantumkan kata "*setiap orang*" dari Pasal 240 sampai dengan Pasal 244 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000, dapat diketahui bahwa menurut Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu adalah *orang*, namun

karena ada ketentuan umum dalam Pasal 161 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 yang menyatakan bahwa korporasi dapat menjadi subjek tindak pidana, maka *korporasipun* dapat melakukan/dipidana karena melakukan tindak pidana Pemilu

**c. Pidana dan Pemidanaan.**

Dalam Pasal 60 ayat (1) Rancangan KUHP Tahun 1999/2000, diatur mengenai masalah pidana pokok yang terdiri dari pidana penjara, pidana tutupan, pidana pengawasan, pidana denda dan pidana kerja sosial, sedangkan mengenai pidana tambahan diatur dalam Pasal 62 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 yang terdiri dari pencabutan hak tertentu, perampasan barang tertentu dan atau tagihan, pengumuman putusan hakim, pembayaran ganti kerugian dan pemenuhan kewajiban adat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 62 Rancangan KUHP Pasal 245 ayat (2) Rancangan KUHP Tahun 1999/2000, maka sanksi pidana yang dapat diberikan kepada pelaku tindak pidana Pemilu bukan hanya pidana pokok yang berupa pidana penjara dan pidana denda saja, melainkan juga pidana tambahan berupa *pencabutan hak-hak tertentu* yang meliputi hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu dalam UU Pemilihan Umum masa yang akan datang.

Pada prinsipnya hukum pidana dapat dilihat dari 3 (tiga) segi, yaitu :<sup>72</sup>

- a. hukum pidana yang kita cita-citakan atau hukum pidana sebagai *ius constituendum*;
- b. hukum pidana yang berlaku sekarang, artinya harus diterapkan oleh pengadilan, atau disebut hukum pidana sebagai *ius constitutum* atau *ius operandum*; dan
- c. hukum pidana yang benar-benar diterapkan untuk suatu perbuatan konkret, atau hukum pidana sebagai *ius operatum*. Sehubungan dengan hal itu maka pengaruh yang dimaksudkan menyangkut : pertama, pembentukan undang-undang pidana, kedua KUHP dan peraturan-peraturan hukum pidana yang sekarang berlaku, dan ketiga, pemberian keputusan dalam perkara pidana.

Agar Pemilu dapat dilaksanakan secara Luber dan Jurdil, diperlukan suatu peraturan perundangan yang baik, yang ideal yang dapat diterapkan dan diterima serta dipahami masyarakat, oleh sebab itu agar UU Pemilu benar-benar dapat dipakai sebagai pedoman untuk melaksanakan Pemilihan Umum yang jujur dan adil, maka ada beberapa hal yang perlu dibenahi dalam UU Pemilu yang akan datang berdasarkan analisis terhadap kelemahan UU No. 12 Tahun 2003 yang dapat dijabarkan sebagai berikut :

### a. Kualifikasi Tindak Pidana Pemilu.

Sebagaimana telah diuraikan di muka, dalam UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat , Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sama sekali tidak dirumuskan secara eksplisit tentang kualifikasi tindak pidana Pemilu apakah dibedakan antara kejahatan dan pelanggaran, apakah hanya dikualifikasikan

---

<sup>72</sup> Sudarto (III), *Op.cit*, halaman 31.

sebagai kejahatan saja atau dikualifikasikan sebagai pelanggaran saja. Tidak adanya perumusan secara eksplisit tentang kualifikasi tindak pidana Pemilu dalam UU No. 12 tahun 2003 tersebut merupakan suatu hal yang fatal karena akan menyulitkan dalam penerapan hukumnya. Hal ini karena sesuai dengan Aturan Umum Bab I KUHP terdapat beberapa prinsip dasar yang hanya berlaku bagi kejahatan saja dan tidak berlaku bagi pelanggaran, oleh sebab itu dalam UU Pemilu yang akan datang *seyogyanya dirumuskan secara eksplisit mengenai kualifikasi tindak pidana Pemilu* dalam ketentuan pidananya.

**b. Pertanggungjawaban Pidana.**

Subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu menurut UU No. 12 Tahun 2003 yang dirumuskan secara eksplisit dalam ketentuan pidananya adalah *orang*, karena dalam semua ketentuan pidana UU No. 12 Tahun 2003 selalu diawali dengan kata "*setiap orang*". Hal ini merupakan kelemahan dari ketentuan pidana dalam UU No. 12 Tahun 2003, karena sesuai dengan rumusan Pasal 141 UU No. 12 Tahun 2003 yang dapat dipertanggungjawabkan dalam dalam tindak pidana Pemilu bukan hanya "*orang*" melainkan juga "*korporasi*". Pasal 141 UU No. 12 Tahun 2003 menyatakan bahwa *penyelenggara Pemilu* dan *peserta Pemilu* dapat dipidana karena melakukan tindak pidana Pemilu.

Pengertian *penyelenggara Pemilu* menurut Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2003 adalah KPU (Komisi Pemilihan Umum) yang anggotanya berjumlah 11 (sebelas) orang, KPU Provinsi berjumlah 5 (lima) orang, KPU

Kabupaten/Kota berjumlah 5 (lima) orang dengan susunan keanggotaan yang terdiri dari seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan para anggota, sedangkan yang dimaksud peserta Pemilu menurut Pasal 1 butir ke 9 UU No. 12 Tahun 2003 adalah Partai Politik dan perseorangan calon anggota DPD.

Pengertian Partai Politik diatur dalam Pasal 1 UU No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik yang menyatakan bahwa: "Partai Politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok Warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui Pemilihan Umum". Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (2) UU No. 31 Tahun 2002 disebutkan bahwa : "Pengesahan Partai Politik sebagai badan hukum dilakukan oleh Menteri Kehakiman selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah penerimaan pendaftaran".

Berdasarkan pengertian penyelenggara Pemilu dan peserta Pemilu sebagaimana disebutkan di atas dan sesuai dengan pengertian korporasi menurut hukum pidana, maka penyelenggara Pemilu dan peserta Pemilu dapat dikatakan sebagai *korporasi*.

Selain itu, dalam Pasal 138 ayat (5) UU No. 12 Tahun 2003 dinyatakan bahwa memberi dana kampanye Pemilu yang melebihi batas dapat dijatuhi pidana. Berdasarkan ketentuan Pasal 78 UU No. 12 Tahun 2003 dana kampanye Pemilu dapat diperoleh dari Badan Hukum Swasta atau perorangan.

Dalam hal ini dapat diketahui dengan jelas bahwa Badan Hukum Swasta baik dilihat dari sudut hukum perdata maupun hukum pidana merupakan *korporasi*.

Bertolak dari hal-hal tersebut di atas, maka dalam kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu masa yang akan datang *seyogyanya dirumuskan secara eksplisit mengenai korporasi sebagai subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu*

### **c. Pidana dan Pemidanaan.**

Sanksi Pidana yang dapat dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana Pemilu menurut UU No. 12 Tahun 2003 adalah pidana yang konvensional, yaitu berupa pidana penjara dan/atau pidana denda.

Agar hasil Pemilu benar-benar akurat dan semua peserta Pemilu melaksanakan Pemilu berdasarkan asas Luber serta jujur dan adil dan sesuai dengan ketentuan pasal 245 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 yang mencantumkan pidana tambahan berupa *pencabutan hak* bagi pelaku tindak pidana Pemilu, maka untuk kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu masa yang akan datang *seyogyanya juga dirumuskan tentang pencabutan hak bagi pelaku tindak pidana Pemilu yang meliputi hak untuk memilih dan dipilih*. Selain sanksi pidana berupa pencabutan hak tersebut tersebut, bagi peserta Pemilu dari Partai Politik yang melakukan tindak pidana Pemilu *seyogyanya dijatuhi sanksi administratif* yang dapat berupa pembubaran partai, larangan untuk ikut Pemilu berikutnya serta penghentian bantuan dana baik yang berasal dari APBN maupun APBD.

### **3. Alternatif Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu masa yang akan datang.**

Selain masalah kualifikasi tindak pidana Pemilu, subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu, pidana tambahan dan sanksi administratif dalam UU Pemilu sebagaimana dikemukakan di muka, dalam kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu dalam UU Pemilu masa yang akan datang, ada satu masalah lagi yang perlu dipertimbangkan yaitu masalah rumusan tindak pidana Pemilu yang berkaitan dengan letak ketentuan pidananya, apakah dalam KUHP, dalam UU Pemilu atau dalam UU tersendiri lepas dari KUHP maupun UU Pemilu.

Dari semua uraian di muka dapat diketahui bahwa pada saat ini ketentuan pidana tentang tindak pidana Pemilu, selain diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003, juga diatur dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000. Pengaturan tindak pidana Pemilu dalam 2 (dua) peraturan perundangan merupakan sesuatu hal yang kurang ideal, karena dalam kedua peraturan perundangan tersebut mengatur masalah yang sama tetapi dengan redaksi dan ancaman pidana yang berbeda.

Persamaan dan perbedaan antara ketentuan pidana dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 dan UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu adalah :

- a. Ketentuan Pasal 240 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 yang berisi larangan pada waktu diadakan Pemilihan Umum, dengan sengaja dan dengan kekerasan atau ancaman kekerasan merintangi seseorang akan melakukan hak untuk memilih dengan bebas dan tidak terganggu. Ancaman hukumannya adalah pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak

Kategori III. Pasal 139 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 juga mengatur hal yang sama dengan ancaman hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)

- b. Ketentuan Pasal 241 ayat (1) Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 berisi larangan menyuap dengan pemberian atau janji kepada seorang pemilih, supaya tidak menjalankan hak pilih atau supaya menjalankan secara tertentu. Ancaman hukumannya adalah pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun penjara atau denda paling banyak Kategori III . Pasal 139 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 juga mengatur hal yang sama dengan ancaman pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- c. Ketentuan Pasal 242 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 berisi larangan melakukan perbuatan curang, yang menyebabkan suara seorang pemilih tidak berharga atau mengakibatkan terpilihnya orang lain yang bukan dimaksud oleh pemilih. Ancaman hukumannya adalah 1 (satu) tahun penjara atau denda paling banyak kategori II., Pasal 140 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 ancaman hukumannya adalah pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

- d. Ketentuan Pasal 243 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 berisi larangan untuk ikut serta dalam Pemilihan dengan memakai nama orang lain. Ancaman hukumannya adalah pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Kategori III Pasal 139 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003 dengan ancaman hukuman pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 60 (enam puluh) hari dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah)
- e. Pasal 244 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 yang berisi larangan berbuat sesuatu yang menjadikan batal pemungutan suara yang telah selesai dilakukan atau melakukan perbuatan curang yang mengakibatkan hasil pemungutan suara menjadi lain dari yang harus diperoleh dengan surat pemungutan suara yang sah dimasukkan atau dengan suara yang sah dikeluarkan. Ancaman hukumannya adalah pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Kategori III. Pasal 139 ayat (5) UU No. 12 Tahun 2003 mengatur hal yang sama dengan ancaman hukuman pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan atau paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Untuk lebih jelasnya persamaan dan perbedaan tindak pidana Pemilu yang diatur dalam Rancangan KUHP 1999/2000 dan UU No. 12 Tahun 2003, dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 2

Persamaan dan Perbedaan Tindak Pidana Pemilu Dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 dan UU No. 12 Tahun 2003

NO	PERBUATAN	Rancangan KUHP 1999/2000		UU PEMILU TAHUN 2003	
		Pasal	Ancaman Hukuman	Pasal	Ancaman Hukuman
1	Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan merintangi seorang akan melakukan hak untuk memilih dengan bebas dan tidak terganggu	240	Paling lama 1 tahun penjara atau denda paling banyak Kategori III	139 (1)	Penjara paling singkat 2 bl, paling lama 12 bl dan/atau denda paling sedikit 1 juta rupiah, paling banyak 10 juta rupiah
2	Menyuap dengan pemberian atau janji kepada seorang pemilih supaya tidak menjalankan hak pilih atau supaya menjalankan secara tertentu.	241	Paling lama 1 tahun penjara atau denda paling banyak Kategori III	139 (2)	Penjara paling singkat 2 bl, paling lama 12 bl dan/atau denda paling sedikit 1 juta rupiah, paling banyak 10 juta rupiah.
3	Melakukan curang yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga.	242	Paling lama 1 tahun penjara atau denda paling banyak Kategori II	140 (1)	Penjara paling singkat 2 bl, paling lama 1 tahun dan/atau denda paling sedikit 1 juta rupiah, paling banyak 10 juta rupiah

4	Turut serta dalam pemilihan dengan memakai nama orang lain.	243	Paling lama 1 tahun penjara atau denda banyak Kategori III	139 (3)	Penjara singkat 15 hari, paling lama 60 hari, dan/atau denda paling sedikit seratus ribu rupiah, paling banyak satu juta rupiah
5	Melakukan perbuatan yang menyebabkan batal pemungutan suara atau melakukan perbuatan curang yang menyebabkan hasil pemungutan suara menjadi lain.	244	Paling lama 2 tahun penjara atau denda paling banyak Kategori III	139 (5)	Penjara paling singkat 6 bl, paling lama 3 tahun dan atau denda paling sedikit satu juta rupiah, paling banyak sepuluh juta rupiah

Dari tabel di atas dapat dilihat dengan jelas persamaan dan perbedaan tindak pidana Pemilu yang diatur dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 dan UU No. 12 Tahun 2003.

Mengenai letak ketentuan tentang tindak pidana Pemilu, **Sintong Silaban** mengemukakan tiga alternatif, yaitu:<sup>73</sup>

*Pertama*, tindak pidana Pemilu seperti yang diatur dalam Undang-undang Pemilu dicantumkan dalam salah satu Bab KUHP, dan dalam UU Pemilu tidak perlu diatur lagi masalah tindak pidana. Sekarang, karena dalam Undang-undang Pemilu sudah terlanjur dicantumkan ketentuan pidana, maka perlu dibuat suatu ketentuan yang menyatakan bahwa ketentuan pidana dalam Undang-undang Pemilu tidak berlaku lagi.

<sup>73</sup> Sintong Silaban, *Op.cit.*, hal. 95

*Kedua*, sama sekali dalam KUHP tidak perlu dicantumkan masalah tindak pidana Pemilu, cukup hanya di dalam Undang-undang Pemilu. Dengan demikian, nantinya kedudukan ketentuan pidana Pemilu akan sama seperti ketentuan pidana yang ada dalam beberapa undang-undang yang mengatur tindak pidana tersendiri, seperti undang-undang Perburuan dan Undang-undang Pokok Agraria.

*Ketiga*, tindak pidana Pemilu diatur dalam suatu undang-undang tersendiri, yang berarti ketentuan tentang tindak pidana Pemilu itu akan sama seperti Undang-undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, atau Undang-undang mengenai tindak pidana Subversi (sudah tidak berlaku, penulis).

Menurut **Sintong Silaban** bertolak dari arti, hakekat dan tujuan Pemilihan Umum, demikian pula bahwa tindak pidana Pemilu memiliki ciri yang khas bila dibandingkan dengan tindak pidana lainnya, maka adalah lebih baik bila tindak pidana Pemilu diatur dalam suatu undang-undang yang khusus. Dengan konsekuensi bahwa tindak pidana Pemilu menjadi salah satu tindak pidana khusus.<sup>74</sup>

Selanjutnya, **Sintong Silaban** juga mengemukakan bahwa kalau tindak pidana Pemilu diatur dalam KUHP, maka nantinya akan menimbulkan kesan bahwa KUHP kurang efektif, dimana di dalamnya ada satu bab mengatur kejahatan yang hanya terjadi sekali dalam lima tahun. Sementara bila dicantumkan di dalam undang-undang Pemilu seperti sekarang ini, maka akibatnya akan tenggelam oleh panjang dan pentingnya pasal-pasal yang lain dalam undang-undang tersebut. Sedangkan bila diatur dalam undang-undang

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

khusus, misalnya dengan nama “*Undang-undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pada Pemilihan Umum*”, maka esensi dan hakikinya akan lebih nyata, selain itu, dengan menjadi undang-undang khusus (tersendiri), ketentuan pidana Pemilu akan lebih mudah dipahami oleh masyarakat, bahkan bisa menciptakan suasana dimana orang akan benar-benar takut berbuat yang tidak baik dalam Pemilu.<sup>75</sup>

Dalam hal letak ketentuan pidana tindak pidana Pemilu tersebut, penulis sependapat dengan *alternatif ke 3 (tiga)* yang menyatakan bahwa sebaiknya tindak pidana Pemilu diatur dalam UU tersendiri lepas dari UU Pemilu maupun KUHP, sehingga tindak pidana Pemilu menjadi tindak pidana khusus, oleh karena itu ketentuan Pasal 240 sampai dengan Pasal 245 Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 perlu dipertimbangkan lagi oleh pembentuk Undang-undang, apakah masih perlu dimasukkan dalam KUHP atau tidak, karena ketentuan pidana dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 Pasal 240 sampai dengan Pasal 245 tentang “Tindak Pidana Terhadap Kewajiban dan Hak Kenegaraan” isinya sama dengan ketentuan pidana dalam UU No.12 Tahun 2003, hanya redaksi dan ancaman pidananya yang berbeda.

Pentingnya untuk mengatur tindak pidana Pemilu dalam Undang-undang tersendiri selain alasan-alasan sebagaimana dikemukakan oleh Sintong Silaban di atas, juga karena menurut hemat penulis, kedudukan Pemilu di Indonesia sangat penting karena sebagai negara demokrasi hasil Pemilu merupakan awal dari seluruh kebijakan Pemerintah Indonesia dalam menjalankan roda pemerintahan,

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

oleh sebab itu untuk mencapai tujuan negara, yaitu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 diperlukan hasil Pemilu yang benar-benar jujur dan adil dari Pemilu yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas dan rahasia. Agar Pemilu benar-benar dapat terlaksana secara langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil, maka perlu dibuat peraturan yang lebih jelas dan tegas tentang tindak pidana Pemilu.

## BAB IV

### P E N U T U P

#### A. Kesimpulan.

##### 1. Kesimpulan Umum.

Kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu di Indonesia, selain diatur dalam UU Pemilu (UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 dan UU No. 12 Tahun 2003), juga diatur dalam KUHP.

Berdasarkan UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000, UU No. 12 Tahun 2003, dan KUHP, ruang lingkup tindak pidana Pemilu meliputi : memberikan keterangan palsu, menyebabkan orang lain kehilangan hak pilih, memalsu surat, menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan surat palsu, dengan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan menggunakan kekuasaan menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih, melakukan perbuatan curang, memberikan keterangan tidak benar, melanggar ketentuan mengenai larangan pelaksanaan kampanye Pemilu, merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye peserta Pemilu, melakukan kampanye di luar jawa yang telah ditetapkan, mengacaukan, menghalangi atau mengganggu jalannya kampanye Pemilu, memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas, menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak asing, penyumbang yang tidak jelas identitasnya dan pemerintah, BUMN dan BUMD, memberi keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye Pemilu, dengan kekerasan dan ancaman kekerasan menghalang-halangi seseorang yang

akan melakukan haknya untuk memilih, menyuap, mengaku dirinya sebagai orang lain, memberi suara lebih, menggagalkan pemungutan suara, tidak memberi kesempatan kepada pekerja untuk memberikan suaranya, mendampingi seorang pemilih yang serhat, membantu pemilih yang cacat kemudian memberitahukan pilihan si pemilih kepada orang lain, melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suaranya berkurang, merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel, mengubah hasil perhitungan suara dan/atau berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara.

Subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu sesuai dengan UU No. 3 tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 dan UU No. 12 Tahun 2003 adalah *orang* dengan prinsip "*liability based on fault*" (pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan).

Sanksi pidana yang dapat dikenakan terhadap pelaku tindak pidana Pemilu sesuai dengan UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 dan UU No. 12 Tahun 2003 adalah pidana pokok yang berupa pidana penjara, pidana kurungan atau pidana denda.

Kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu masa yang akan datang seyogyanya merupakan penyempurnaan terhadap UU No. 12 Tahun 2003, khususnya yang berkaitan dengan kualifikasi tindak pidana Pemilu, subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu dan sanksi administratif yang perlu diberikan kepada pelaku tindak pidana Pemilu.

## 2. Kesimpulan Khusus.

Sesuai dengan 2 (dua) permasalahan yang diajukan dalam penulisan tesis ini, maka kesimpulan yang diajukan untuk menjawab permasalahan tersebut adalah :

a. Kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu dalam hukum positif Indonesia yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1) Perumusan kualifikasi tindak pidana Pemilu menurut UU No. 3 tahun 1999 jo UU No. 4 Tahun 2000 masih dibedakan antara kejahatan dan pelanggaran.
- 2) Perumusan sistem pertanggungjawaban pidana hanya mencantumkan orang sebagai subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu dan belum secara tegas mencantumkan korporasi sebagai subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu.
- 3) Perumusan sanksi pidana untuk pidana penjara adalah tunggal sedangkan untuk pidana kurungan atau denda adalah alternatif. Selain sanksi pidana yang berupa pidana penjara dan kurungan atau denda tersebut, kepada pelaku tindak pidana Pemilu juga dapat dikenakan sanksi administratif yang berupa pembubaran partai, larangan untuk mengikuti Pemilihan Umum berikutnya serta penghentian bantuan dana dari APBD/APBN.

b. Kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu dalam hukum positif Indonesia yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1) Perumusan kualifikasi tindak pidana Pemilu sama sekali tidak diatur dalam UU No. 12 tahun 2003, apakah dibedakan antara kejahatan dan pelanggaran, hanya kejahatan saja atau hanya pelanggaran saja. Hal ini akan menimbulkan kesulitan dalam penerapan sanksi pidananya.
- 2) Perumusan sistem pertanggungjawaban pidana hanya mencantumkan orang sebagai subjek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana Pemilu dan belum secara tegas mencantumkan korporasi sebagai subjek yang dapat dipertanggung-jawabkan dalam tindak pidana Pemilu.
- 3) Perumusan sanksi pidana didasarkan pada sistem kumulatif-alternatif dengan ancaman pidana minimal khusus dan maksimal. Selain itu, dalam perumusan sanksi pidana belum ada kesetaraan antara pidana penjara dan pidana denda. Ketidaksetaraan ini berkaitan dengan kebijakan untuk lebih mengefektifkan pidana denda hanya dilakukan dengan mempebesar sanksi pidana denda saja tanpa memperberat sanksi pidana penjara terhadap tindak pidana yang dianggap lebih berat.
- 4) Perumusan sanksi administratif bagi pelaku tindak pidana Pemilu tidak terdapat dalam UU ini.

c. Kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu masa yang akan datang, dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1) Dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 tidak terdapat banyak perubahan mengenai tindak pidana Pemilu, hanya ada pidana tambahan berupa *pencabutan hak*.
- 2) *Kualifikasi tindak pidana Pemilu* untuk masa yang akan datang seyogyanya dirumuskan secara tegas, apakah dibedakan antara kejahatan dan pelanggaran, hanya kejahatan saja atau hanya pelanggaran saja. Sehingga memudahkan dalam penerapan sanksi pidananya.
- 3) *Subjek yang dapat dipertanggungjawabkan* dalam tindak pidana Pemilu masa yang akan datang harus dirumuskan *secara tegas*, apakah hanya *orang* saja, atau termasuk *korporasi*.
- 4) Sanksi pidana berupa *pencabutan hak* sebagaimana dirumuskan dalam Rancangan KUHP Tahun 1999/2000 seyogyanya *juga dirumuskan* dalam kebijakan formulasi tindak pidana Pemilu dalam UU Pemilu masa yang akan datang. *Pencabutan hak* tersebut berupa hak untuk memilih dan dipilih. Selain itu, agar peserta Pemilu benar-benar melaksanakan Pemilu berdasarkan asas LUBER dan Jurdil, maka dalam UU Pemilu masa yang akan datang perlu dirumuskan secara tegas mengenai *sanksi administratif* bagi peserta Pemilu yang melakukan tindak pidana. Sanksi administratif itu dapat berupa pembubaran partai, larangan untuk mengikuti Pemilihan Umum berikutnya maupun penghentian bantuan dana dari APBN/ APBD.

## B. Saran-saran.

1. Mengingat bahwa selama ini masyarakat kurang memahami adanya UU Pemilu, maka hendaknya sebelum Pemilu dilaksanakan diadakan sosialisasi tentang isi dari UU Pemilu, karena kenyataan menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui tentang keberadaan UU Pemilu, mereka memberikan suara hanya sekedar menjalankan haknya sebagai warga negara, tanpa mengetahui bahwa ada peraturan yang mengatur tentang Pemilihan Umum.
2. Agar ketentuan pidana dalam UU Pemilu tidak tenggelam oleh panjang dan pentingnya pasal-pasal yang lain dari UU Pemilu, maka untuk masa yang akan datang seyogyanya tindak pidana Pemilu diatur dalam UU tersendiri yang bersifat khusus lepas dari UU Pemilu maupun KUHP sehingga mudah dipahami oleh masyarakat serta agar esensi dan hakiki dari ketentuan pidana tindak pidana Pemilu lebih nyata.
3. Mengingat akibat yang ditimbulkan oleh tindak pidana Pemilu sangat serius karena merugikan negara dan bangsa, maka seyogyanya kualifikasi tindak pidana dalam Pemilihan Umum hanya berupa *kejahatan* saja..

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurachman, A, *Ensiklopedia Eonomi, Keuangan dan Perdagangan (inggris-Indonesia)* Jilid I, (Jakarta : Yayasan Prapancha, 1963)
- Ali, Chidir, *Badan Hukum*, (Bandung : Alumni, 1987)
- Amirmachmud, "Demokrasi, UU dan Peran Rakyat.", *Majalah prisma* No. 8 , 1984
- Amasasmita, Romli, *Sistem Peradilan Pidana, . Perspektif Eksistensialisme dan Abollisionisme*, (Bandung : Binacipta, 1996)
- Azed, Abdul Bari, *Sistem-sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*, (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000)
- Bemmelen, J.M, van, *Hukum Pidana I Hukum Pidana Material bagian Umum*, Diterjemahkan oleh Hasnan, (Bandung : Binacipta, 1986)
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia, 1996)
- Chazawi, Adami, *Kejahatan Terhadap Pemalsuan*. (Jakarta : PT RadjaGrafindo Perkasa, 2000)
- Donald, Parulian, *Menggugat Pemilu*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1997)
- Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, *Buku Pedoman Penulisan Hukum*, (Semarang : Fakultas Hukum UNDIP, 2002)
- Fatah, R. Eep Saefulloh, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994)
- Hamzah, A, *Hukum Pidana Ekonomi*, (Jakarta : Erlangga, 1977)
- , *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994)
- Haris, Syamsudin. *Demokrasi Di Indonesia, Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta : PT PustakaLP3ES Indonesia, 1995)
- , *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia dan PPW - LIPI, 1998)
- Hartono, Dimiyati, *Lima Langkah Membangun Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta : Ind. Hill-Co, 1997)

- Hartono, Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung : Alumni, 1991)
- Hatrik Hamzah, *Asas Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana Indonesia (Strict Liability dan Vicarious Liability)*, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 1995)
- Irwan, Alexander dan Edriana, *Pemilu, Pelanggaran Asas Luber*, (Jakarta : Sinar Harapan, 1995)
- Juliantara, Dadang, *Meretas Jalan Demokrasi*, (Yogyakarta : Kanisius, 1998)
- Kansil, C.S.T, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia (Buku I)*, (Jakarta : PT Bina Aksara, , 1986)
- Karim, M. Rusli, *Pemilu-pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta : Tara Wacana, 1991)
- Kartasapoetra, R.G., *Sistematika Hukum Tata Negara*, (Jakarta : PT Bina Aksara, 1987)
- Kusnardi, Muh dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara UI dan CV Sinar Bakti, 1981)
- Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung : Sinar Baru, 1983)
- , *Delik-delik Khusus Kebijakan Terhadap Kepentingan Hukum Negara*, (Bandung : Sinar Baru, 1986)
- Liddle, R. William, *Pemilu-pemilu Orde Baru, Pasang Surut Kekuasaan Politik*, (Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia, 1994)
- Loqman Loeby, *Delik Politik Di Indonesia*, (Jakarta : Hill-Co, 2000)
- Mashudi, *Pengertian-pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut UUD 1945*, (Bandung : Mandar Maju, 1993)
- Mashad, Dhurorudin, *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta : PT Pustaka Cidesindo, 1999)
- Ma'shum Saifullah, *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*, (Jakarta : Pustaka Indonesia Satu, 2001)
- MD, Mahmud, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, (Jakarta : Bineka Cipta, 2000)
- Meliala, Adrianus, *Menyingkap Kejahatan Kerah Putih ("White Collar Crime")*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993)

- Merloe, Patrick, *Pemilu Demokratis, Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan Yang Adil*, (Jakarta : Majalah CSIS, 1999)
- Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta : Bina Aksara)
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang : Badan Penerbit UNDIP, 2002)
- , *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002)
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1984)
- , *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1992)
- Moeljatno, *Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana Indonesia*, (Jakarta : PT Bina Aksara, 1985)
- Nawawi Arief, Barda, *Pelengkap Bahan Kuliah Hukum Pidana I*, (Semarang : Yayasan Sudarto d/a Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1990)
- , *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana*, Pidato Pengukuhan Diucapkan Pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, (Semarang : 25 Juni 1994)
- , *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, (Semarang : CV Ananta, 1994)
- , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1996)
- , *Beberapa Aspek Kebijakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1998)
- , *Sari Kuliah Hukum Pidana II*, (Semarang : Badan Penyediaan Bahan Kuliah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1999)
- , *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2001)
- Noer, Deliar, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, (Jakarta : CV Rajawali, 1983)

- Pakpahan, Muchtar, *Potret Negara Indonesia*, (Jakarta : Yayasan Forum Adil Sejahtera, 1995)
- Prakoso, Djoko, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta : Rajawali)
- Pramadya Puspa, Yan, *Kamus Hukum*, (Semarang : CV Aneka, 1977)
- Priyatno, Dwidja, *Suatu Tinjauan Terhadap Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana dan Prospeknya*, Tesis, (Semarang : KPK UI-UNDIP)
- Prodjodikoro, Wiryono, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, (Jakarta-Bandung : PT Eresco, 1980)
- , *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Jakarta-Bandung : PT Eresco, 1981)
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan*, (Bandung : Alumni, 1980)
- , *Hukum dan Perubahan Sosial*, (Bandung : Alumni, 1983)
- , *Ilmu Hukum*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1996)
- Reksodiputro, Mardjono, *Tinjauan Terhadap Perkembangan Delik-delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi*, Kertas Kerja Pada Seminar Perkembangan Delik-delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi, BPHN dan FH UNAIR, tanggal 25-27 Februari, 1980, (Bandung : Binacipta, 1982)
- Saleh, Roeslan, *Tentang Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, (Jakarta : BPHN, 1984)
- , *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, (Jakarta : Centra)
- , *Sifat Melawan Hukum Dari Perbuatan Pidana*, (Jakarta : Aksara Baru, 1983)
- , *Mengadili Sebagai Pergulatan Kemanusiaan*, (Jakarta : Aksara Baru, 1983)
- Saleh, Wantjik, *Tindak Pidana korupsi dan Suap*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983)
- Sanit, Arbi, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1997)
- S. Azhar, Ipong, *Benarkah DPR Mandul, Pemilu, Partai dan DPR Masa Orde Baru*, (Yogyakarta : Bigraf Publishing, 1997)

- Schaffmeister, D, *Het daderschap van de Rechtspersoon*, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana Angkatan I, Kerjasama Belanda – Indonesia, tanggal 6 – 28 Agustus 1987 di FH UNDIP, (Semarang : Penyelenggara Kerjasama Hukum Belanda – Indonesia, 1987)
- Silaban, Sintong, *Tindak Pidana Pemilu, Suatu Tinjauan Dalam Rangka Mewujudkan Pelaksanaan Pemilu yang Jujur dan Adil*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1992)
- Seno Adji, Oemar, *Herziening Ganti Rugi Suap Perkembangan Delik*, (Jakarta : Erlangga, 1981)
- Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kamus Hukum*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 1979)
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990)
- , *Politik, Kekuasaan dan Hukum (Pendekatan Manajemen Hukum)*, (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1998)
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1981)
- , *Hukum dan Perkembangan Masyarakat*, (Bandung : Sinar Baru, 1983)
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1984)
- , *Hukum Pidana I*, (Semarang : Yayasan Sudarto, 1990)
- Sukanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 1990)
- Sugandhi, R, *KUHP Dengan Penjelasannya*, (Surabaya : Penerbit Usaha Nasional, 1981)
- Sumantri, Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1992)
- Susanto, IS, *Kejahatan Korporasi*, (Semarang : Badan Penerbit UNDIP, 1995)
- Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta : Liberty, 1993)
- Tim Peneliti Sistem Pemilu, *Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1998)
- Tim Penyusunkamus Pusat Pembinaan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Depdikbud RI, 1988)

Wahyono, Padmo, *Demokrasi Pancasila Menurut UUD 1945*, Makalah Seminar Ketatanegaraan 30 tahun Kembali ke UUD 1945, (FH UNPAD : 1989)

-----, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984)

Wignjosebroto, Soetandyo, *Dari hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, 1995)

Zaini, Hasan, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1985)

Zainun, Buchari, *Administrasi dan Manajemen Pemerintah Negara Indonesia Menurut UUD 1945*, (Jakarta : PT Toko Buku Gunung Agung, 1996).

Perundang-undangan :

Undang-undang Dasar 1945

Amandemen I UUD 1945

Amandemen II UUD 1945

Amandemen III UUD 1945

Amandemen IV UUD 1945

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik

Undang-undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Konsep KUHP Tahun 2000