IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

SKRIPSI

YODHY ALITEDJO

PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PARTAI POLITIK DALAM TINDAK PIDANA PEMILU

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
S U R A B A Y A
2000

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PARTAI POLITIK DALAM TINDAK PIDANA PEMILU

SKRIPSI

DIAJUKAN UNTUK MELENGKAPI TUGAS DAN
MEMENUHI SYARAT GUNA MEMPEROLEH
GELAR SARJANA HUKUM

Dosen Pembimbing,

Richard Wahjoedi, S.H., M.S.
NIP. 130 531 815

Penyusun,

Yodhy Alitedjo
NIM. 039514135

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2001

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Panitia Penguji

Pada tanggal : 2 Juli 2001

Panitia Penguji Skripsi :

Ketua : Moch. Zaidun, S.H., M.Si.

Anggota : 1. Richard Wahjoedi, S.H., M.S.

2. Didik Endro P., S.H., M.H.

3. Nur Basuki Minarno, S.H., M.Hum.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya persembahkan kepada Allah SWT serta salawat dan salam saya sampaikan kepada Rasulullah Muhammad SAW, atas rahmad dan karunia-Nya yang selama ini saya nikmati dan atas petunjuk-Nya sehingga alhamdulilah akhirnya saya dapat menyelesaikan kuliah saya ini dengan penuh ketabahan dalam menghadapi segala kesulitan yang saya hadapi.

Selanjutnya, sebagai sebuah media untuk menuangkan pemikiran saya dalam bidang hukum, skripsi ini saya maksudkan untuk paling tidak memberikan kepada mereka yang membacanya, sesuatu yang perlu untuk dijadikan sebuah bahan pemikiran lebih lanjut tentang arti penting pemilu, terlepas dari kesetujuan atau ketidaksetujuan mereka atas tulisan saya ini. Karena menurut saya, permasalahan yang saya tulis dalam skripsi saya ini, berangkat dari anggapan remeh orang-orang bahwa pemilu ini hanya berlangsung sekali dalam lima tahun menurut periode yang normal, atau dalam waktu tertentu yang ditentukan dalam UU yang berlaku, sehingga mereka menilai masalah yang timbul ketika pemilu berlangsung hanya mempunyai akibat langsung pada waktu dan kejadian sekitar pemilu saja, seperti soal pemilihan presiden.

Padahal, justru dari pemilu itulah dapat diukur sampai sejauh mana keseriusan mereka-mereka yang ada di partai politik tersebut dapat sungguh-sungguh bertindak jujur, adil, dan demokratis, baik ketika duduk di kursi eksekutif maupun legillatif. Karena jika mereka hanya mengejar target kemenangan saja, maka ketika mereka ada di legislatif maupun eksekutif, hal pertama yang

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

mereka pikirkan adalah bagaimana mengembalikan semua biaya yang telah mereka keluarkan untuk dapat sampai kepada posisi yang mereka dapatkan tersebut. Ini bukan merupakan ungkapan sinis atau bertendensi anti parpol, tetapi merupakan rangkaian yang saya kira merupakan sesuatu hal yang logis, jika kita benar-benar mencermatinya. Dengan demikian, pemilu dapat dijadikan ajang kompetisi yang baik diantara para elit politik bangsa ini untuk dapat menjadi awal terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, yang mendapat dukungan penuh secara sadar dari rakyat yang dipimpinnya, dan bukan muncul dari upaya mobilisasi semu dan represi politik.

Melalui kesempatan ini tidak lupa saya sampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Sabar Soesanto dan Ibu Titien Sartini, selaku orang tua saya atas kesabaran dan pengertiannya, terutama selama saya menyelesaikan kuliah saya dan penulisan skirpsi ini yang memakan waktu lama;
2. Bapak Richard Wahjoedi, selaku pembimbing dalam penulisan skripsi saya yang telah sudi meluangkan waktu dan menyampaikan kritikannya dalam penulisan skripsi saya;
3. Anggota panitia penguji skripsi, Bapak Moch. Zaidun, Bapak Nur Basuki Minarno, dan Bapak Didik Endro P., atas waktu yang diberikan untuk menguji skripsi saya ini serta masukan yang diberikan;
4. Kepada rekan-rekan di Fakultas Hukum Unair, Andi K.('94) ,Angga, Huda, Abas, Gama, Edi Santoso, Heny, Ari Prabowo, Arif (Jombang), Beny, Nino, Hendro P., Tutut L., serta rekan-rekan FHUA '95 lain yang

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

tidak sempat saya sebutkan di sini (bukan berarti saya melupakan kalian) yang telah berjasa kepada saya selama ini;

5. Rekan-rekan di Formahum (?) Reza F. '94, Agus Susilo '94, Patna Sunu '94, yang telah memberikan kesempatan untuk berdiskusi bersama, menyampaikan saran untuk penulisan skripsi saya ini;
6. Sahabat-sahabat di PMII Unair atas kesempatan untuk berdiskusi dan demo bersama-sama;
7. Segenap Civitas Akademika Fakultas Hukum Unair yang telah membantu kuliah saya selama ini yang saya sadari atau tidak telah merepotkan bapak ibu sekalian.

Akhir kata saya menyadari bahwa bagaimanapun juga saya masih belajar dan dengan itu tidak menutup kemungkinan adanya kesalahan-kesalahan yang terlewatkan dalam penulisan skripsi ini dan untuk itu saya menerima kritikan dan saran yang disampaikan untuk perbaikan skripsi saya ini.

Surabaya, 18 Oktober 2001

Penulis

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....i

DAFTAR ISI.....iv

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah.....1
2. Penjelasan Judul.....8
3. Alasan Pemilihan Judul.....18
4. Tujuan Penulisan.....19
5. Metodologi.....19
6. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan.....21

BAB II TINDAK PIDANA PEMILU OLEH PARTAI POLITIK DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU

1. Ketentuan Mengenai Tindak Pidana Pemilu oleh Partai Politik.....23
2. Contoh Kasus Tindak Pidana Pemilu yang Menyangkut Partai Politik.....35
3. Hambatan untuk Menindak Partai Politik dalam Tindak Pidana Pemilu.....45

BAB III PENEGAKAN HUKUM DALAM TINDAK PIDANA PEMILU

1. Pengaturan dalam UU No.2 /1999 tentang Partai Politik dan

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

UU No.3/1999 tentang Pemilihan Umum.....56

2. Hambatan dalam Penegakan Hukum atas Tindak Pidana Pemilu yang Melibatkan Partai Politik.....66

3. Perlunya Kejelasan dalam Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu.....76

BAB IV PENUTUP

1. Kesimpulan.....87

2. Saran.....89

DAFTAR BACAAN

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar belakang dan rumusan masalah

Sejak awal berdirinya republik ini, bangsa Indonesia telah beberapa kali melaksanakan pemilihan umum sebagai salah satu bentuk perwujudan kedaulatan rakyat dan demokrasi. Beberapa pemilihan umum yang telah dilakukan oleh bangsa Indonesia tersebut telah memberikan pengalaman dan pelajaran yang berharga bagi bangsa Indonesia, terutama dalam pengelolaan Pemilu. Kali pertama diselenggarakan pemilu di Indonesia pada tahun 1955 masyarakat cukup memberikan respon yang menggembirakan, dapat dilihat dari jumlah peserta pemilu, baik kelompok perorangan maupun partai politik. Menarik disini untuk dicermati pada perkembangan pemilu di masa itu berkaitan dengan suasana di sekitarnya. Pada waktu itu tak lama setelah Indonesia merdeka, hanya 10 tahun setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia. Banyak pengamat Indonesia maupun pemerhati pemilu di Indonesia yang kemudian terkagum dengan keberhasilan pelaksanaan pemilu 1955 yang mereka nilai berlangsung demokratis dan relatif aman serta damai, sehingga digunakan sebagai batu ujian untuk menilai pelaksanaan pemilu di era Orde Baru dan Orde Reformasi yang baru lalu.

Pada saat pemilu pertama tersebut dilaksanakan antusiasme warga negara Indonesia yang baru 10 tahun merdeka sangat tinggi. Hal itu dapat dilihat dari banyaknya partisipan dalam pemilu 1955 yang mempunyai beraneka ragam basis ideologi yang mendasari organisasi mereka. Keanekaragaman tersebut membuat

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pemilu 1955 menjadi semarak, apalagi ini adalah pengalaman pertama bagi bangsa Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Selain itu tidak ada batasan dalam UU No.7 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat mengenai basis ideologi politik yang dianut. Bahkan mulai dari yang berbasis agama (Islam, Katolik, Protestan), nasionalis, komunis, sosialis dan sebagainya. Keanekaragaman ini juga terwujud pada bentuk pihak yang menjadi partisipan dalam pemilu, yang terdiri dari partai, organisasi, "perkumpulan pemilih", dan perorangan, semua berhak mengajukan calonnya masing-masing, asal setiap calon didukung oleh 200 tanda tangan untuk calon pertama dalam suatu daftar dan 25 untuk setiap calon lainnya[1].

Keberagaman ideologi dan minimnya campur tangan pemerintah dalam organisasi pelaksanaan pemilu 1955, memberikan suatu nilai lebih dari sisi pelaksanaan demokrasi di negara yang baru untuk pertama kalinya melaksanakan pemilu. Terutama kalau mengingat pada konteks saat itu, pada saat pemahaman masyarakat tentang hak-hak kewarganegaraan dan tingkat pendidikan politik yang masih rendah. Pemilu 1955 mempunyai arti penting, selain sebagai sarana untuk menjalankan prinsip partisipasi warga negara dalam pembentukan parlemen yang mewakili mereka dalam pembentukan kebijaksanaan publik oleh negara, yaitu sebagai jalan tengah untuk mengakhiri "ketidakserasian" dalam kabinet Ali Sastroamidjojo yang dipicu oleh krisis militer-politik, sehingga kabinet Ali Sastroamidjojo jatuh. Hal itu sempat membuat khawatir masyarakat akan

---

[1] Herbert Feith, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia (terj.)*, Cetakan I, KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), Jakarta, 1999, hal. 6.

Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Tindak Pidana Pemilu

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

kepastian pelaksanaan pemilu yang dijadwalkan akan dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 untuk pemilihan anggota Parlemen dan tanggal 15 Desember 1955 untuk pemilihan anggota Konstituante. Namun, kabinet baru yang menggantikan Kabinet Ali, yaitu kabinet Mr. Burhanuddin Harahap dari Masyumi, berhasil menyelenggarakan pemilu sesuai jadwal. Pemilu 1955 ini memberikan dasar legitimasi yang kuat untuk membentuk pemerintahan yang mampu untuk mengakhiri krisis kabinet yang berulang-ulang, sebagai akibat dari tekanan situasi politik saat itu yang tercermin pada wewenang pemerintah yang mendapat tentangan serius dari pihak Angkatan Darat, korupsi, nepotisme politik, cekcok politik, dan, di atas segalanya, pemerintah yang lumpuh dalam menyelesaikan tugas-tugasnya di segala bidang[2].

Kepentingan untuk menciptakan stabilitas dalam pemerintahan dan parlemen serta untuk mengakhiri perselisihan yang tidak perlu inilah yang menjadikan pemilu 1955 memberikan suatu semangat baru dalam wacana politik negara saat itu. Kalau dilihat dari peran serta warga negara yang mendaftar sebagai pemilih, tercatat sekitar 43.104.464 pemilih yang memenuhi syarat[3], dapat diasumsikan bahwa warga negara menempatkan momen pemilu ini sebagai proses demokratis untuk menentukan kepemimpinan negara yang lebih stabil dan lebih baik dari yang sebelumnya. Namun, selain itu yang penting untuk dilihat di sini yaitu kesiapan para pemilih itu sendiri dalam membaca pesan-pesan ideologis yang di bawa masing-masing kontestan pemilu, terutama berkaitan dengan

[2] Herbert Feith, *Ibid*, hal. 8.

[3] Herbert Feith, *Ibid*, hal. 8.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

tingkat pendidikan para pemilih saat itu. Kontestan pemilu 1955 cenderung untuk kemudian memanfaatkan dan mengeksploitasi konstituennya dengan meng-gunakan isu-isu yang provokatif dan dangkal untuk mendapatkan suara. Seperti kecaman-kecaman pedas terhadap kontestan lain yang malah tidak berkaitan sama sekali dengan program-program partai yang bersangkutan. Hal-hal seperti ini sering kali dikaitkan dengan tingkat pendidikan masyarakat, sesuatu yang ironis jika dikaitkan dengan salah satu tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa yang dalam hal ini melalui proses pendidikan politik (pemilu).

Adapun sebagai bentuk keseriusan mengenai pelanggaran asas demokratis dalam pemilu 1955 berikut sanksinya diatur sangat jelas dalam UU No.7 tahun 1953 Bagian III Bab XV pasal 113 sampai pasal 129. Dalam ketentuan-ketentuan-nya diatur mengenai sanksi pidana bagi warganegara yang mengganggu pelaksanaan pemilu. Pengertian mengganggu di sini meliputi : (1) memberikan keterangan palsu atas identitas diri dalam pendaftaran pemilih; (2) memalsukan surat keterangan; (3) mengacaukan jalannya pemilu; (4) menghalangi hak sese-orang untuk memilih; (5) menyuap pemilih; (6) memberikan suara lebih dari satu kali; (7) majikan yang menghalangi buruhnya untuk memilih, dan ; (8) kelalaian penyelenggara pemilu.[4] Tujuan dari pengaturan tersebut salah satunya adalah untuk mengantisipasi adanya "gerombolan" yang mencoba ingin mengacaukan jalannya pemilu, misalnya, ketika pelaksanaan pendaftaran terdapat sekitar 80 ke-

[4] Lihat UU No.7 tahun 1955 dalam Herbert Feith, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, Lampiran.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

camatan tidak dapat didatangi karena keamanan terganggu.[5] Dalam hal ini yang menjadi permasalahan yakni mengenai tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh kontestan pemilu tersebut, baik secara perorangan maupun kelembagaan.

Selanjutnya, dalam membahas mengenai pemilihan umum di Indonesia, kita masuk pada pemilihan umum di era Orde Baru. Di era Orde Baru telah beberapa kali dilaksanakan pemilihan umum, yaitu tahun 1971, tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, tahun 1992, dan tahun 1997. Pada pemilihan umum di tahun 1971 masih di ikuti oleh beberapa partai politik, yaitu NU, Parmusi, Perti, PNI, Partai Katolik, Parkindo, IPKI, dan Murba serta Golongan Karya (Golkar), yang saat itu dimenangkan oleh Golkar. Dalam proses selanjutnya dilakukanlah fusi oleh pemerintah atas partai-partai tersebut, sehingga menjadi PPP yang merupakan fusi dari NU, Parmusi, dan Perti, dan PDI yang merupakan fusi dari PNI, Partai Katolik, Parkindo, IPKI, dan Murba.

Adapun mengenai tujuan "penyederhanaan" partai-partai politik menjadi 2 partai politik (PPP,PDI) dan 1 Golkar, diharapkan tidak mengulangi pengalaman di era Presiden Soekarno yang menganut sistem multi partai. Kekhawatiran yang menjadi dasar kebijaksanaan tersebut adalah konflik politik yang sering terjadi antara satu partai politik dengan partai politik lainnya, sehingga kabinet yang terbentuk tidak dapat bertahan lama. Jatuh bangunnya kabinet pemerintah seperti yang terjadi di era Presiden Soekarno dianggap oleh pemerintahan Soeharto sebagai bentuk dari ketidakstabilan politik saat itu, sehingga dampaknya pembangunan di bidang perekonomian menjadi terabaikan. Sesuai dengan garis

---

[5] Alfitra Salamm, "Pemilihan Umum dalam Perspektif Sejarah: Pengalaman 1955", dalam Syamsuddin Haris (*et al*), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hal.47.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

kebijaksanaan pemerintahan Orde Baru, maka dengan disederhanakannya partai politik akan dapat menciptakan kestabilan politik, paling tidak mengurangi potensi konflik yang dikhawatirkan dapat ditimbulkan oleh partai politik. Seperti yang tercantum dalam setiap rumusan GBHN di era Orde Baru, yang menjadi tujuan jangka pendek pemerintah adalah pembangunan perekonomian, terutama yang menjadi tolok ukur adalah pertumbuhan pendapatan nasional, sesuatu yang tidak selalu sejajar dengan pemerataan pendapatan tiap penduduk per tahunnya.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, sering kali pemerintah Orde Baru menggunakan stigma stabilitas nasional dan pembangunan untuk meredam konflik vertikal. Sebenarnya kebijaksanaan yang diambil tersebut dapat dipahami, ketika di awal Orde Baru memang perlu dilakukan untuk menunjang upaya pemulihan perekonomian nasional. Landasan yang menjadi argumentasi utama kebijaksanaan tersebut adalah upaya untuk "menjalankan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen" yang sering diungkapkan oleh pemerintah Orde Baru dalam kebijaksanaannya. Sebagai konkretisasi dari pelaksanaan konstitusi, maka ditetapkanlah agenda lima tahunan yang berupa pemilihan umum yang dilakukan secara teratur, dengan dilengkapi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilu.

Mengenai tujuan dari pemilihan umum di era Orde Baru, terdapat dua analisis mengenai hal tersebut yaitu pertama, pemilu bukanlah ditujukan untuk mengubah pemerintah atau negara RI, dan kedua, keterlibatan masyarakat di dalam pemilu lebih merupakan kewajiban ketimbang hak warganegara. Kedua analisis tersebut semakin diperkuat dengan bunyi dari Konsiderans pada UU

tentang pemilu sejak UU No. 15 tahun 1969 sampai UU No. 1 tahun 1985 yang menyatakan bahwa "Pemilihan Umum tidak untuk memilih wakil-wakil rakyat untuk menyusun negara baru dengan dasar filsafat baru, tetapi memilih wakil-wakil rakyat...", selanjutnya lebih eksplisit lagi ditegaskan bahwa "pemilu tersebut harus menjamin suksesnya perjuangan Orde Baru, yaitu tetap tegaknya Pancasila dan dipertahankannya UUD 1945", hal tersebut sudah ditegaskan sejak awal Orde Baru.[6] Penegasan tersebut kalau dikaitkan dengan prinsip pemilu yang LUBER dan JURDIL, jelas sangat bertentangan karena akan memberikan penekanan untuk memenangkan salah satu kontestan yang menjadi pilar dari tegaknya Orde Baru itu sendiri yaitu Golkar. Kalau kemudian muncul pendapat, bahwa pemilu hanya salah satu sarana peneguhan keabsahan dan penguatan sistem yang berlaku, serta tidak akan mengubah keberadaan sistem politik yang ada[7], hal itu memang wajar.

Pendapat tersebut semakin memberikan bobot pada penilaian mengenai keberadaan pemilu sebagai perwujudan kedaulatan rakyat yang lebih merupakan kewajiban ketimbang hak warganegara. Sebab, dalam keberadaannya sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, setiap warganegara mempunyai hak untuk memilih menggunakan hak pilihnya maupun tidak menggunakan hak pilihnya, hal yang terakhir ini juga merupakan hak. Untuk itu setiap kontestan pemilu harus berusaha secara wajar untuk meyakinkan para pemilih, agar memilih partainya

---

[6] Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional,* CSIS, Jakarta, 1974, hal. 65-68, seperti dikutip oleh Heru Cahyono, "Pemilu dan Pendidikan Politik", dalam Syamsuddin Haris *(et al)*, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru,* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hal.154.

[7] Muhammad AS Hikam, "Pemilu dan Legitimasi Politik", dalam Syamsuddin Haris *(et al)*, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru,* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hal.54.

sebab secara nyata dan rasional mampu menyalurkan aspirasinya. Namun, ironisnya pilihan bagi warganegara untuk tidak menggunakan hak pilihnya, malah dianggap sebagai tindakan yang tidak bertanggungjawab, karena tidak turut serta berpartisipasi dalam menyukseskan pelaksanaan pemilu. Pendapat mengenai hal tersebut bahkan dinyatakan oleh pejabat pemerintah saat itu, yaitu Menteri Dalam Negeri, Yogie SM, dan Kassospol ABRI, Letjen. Syarwan Hamid, yang menganggap menganjurkan tidak menggunakan hak pilih itu secara hukum tidak boleh.[8] Sebenarnya mengenai hal ini sudah muncul sejak tahun 1971 yang dikenal sebagai kelompok Golongan Putih (Golput), dan para aktivisnya, Arief Budiman dan Julius Usman, bahkan sempat ditangkap dan ditahan.[9] Hal ini merupakan akibat dari penilaian pemerintah terhadap keberhasilan pemilu yang dipandang dari kuantitas partisipasi warganegara dalam pemilu, tanpa memperhatikan jika keikutsertaan tersebut atas unsur paksaan dan mobilisasi.

Hal lain yang menjadi permasalahan dalam pelaksanaan pemilu di era Orde Baru yang sangat penting artinya dalam kemandirian serta keabsahan hasil pemilu, yaitu campur tangan pemerintah dalam pelaksanaan pemilu yang besar. Campur tangan tersebut dapat dilihat mulai dari penyederhanaan jumlah partai dan ideologi partai serta pembatasan ruang gerak partai hanya sampai kabupaten/kotamadya -sering disebut kebijakan massa mengambang (floating mass)- juga pembedaan penyebutan kategoris antara "partai politik" dan "golongan karya". Dalam pemahaman demokrasi di negara lain tidak dikenal pembatasan

---

[8] Muhammad AS Hikam, *ibid*, hal. 56.

[9] *Ibid*, hal.62-63.

jumlah partisipan pemilu (partai politik) oleh negara melalui undang-undang, yang ada hanya mengenai pelarangan suatu partai politik yang telah terbukti di pengadilan melakukan suatu tindakan pidana yang layak untuk dikenai sanksi pelarangan. Pembatasan jumlah partai politik tersebut dianggap oleh masyarakat sebagai suatu bentuk pengekangan hak warganegara untuk berpartisipasi melalui organisasi sosial politik, terutama dikaitkan dengan ketentuan pasal 28 UUD 1945 dalam hal kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat secara lisan dan tulisan. Argumentasi konstitusional itulah yang sering digunakan para aktivis mahasiswa dan kelompok pro demokrasi lainnya yang menuntut pencabutan ketentuan tersebut di atas dan peraturan perundang-undangan lainnya yang termasuk dalam 5 paket politik. Bahkan ditindaklanjuti dengan pendirian partai-partai politik baru tanpa portofolio seperti PNI Baru, Masyumi Baru, Parkindo Baru, Partai Rakyat Demokratik (PRD), dan Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI).

Selain pembatasan atas jumlah partai politik, penyimpangan lain yang dilakukan oleh rezim Orde Baru berkaitan dengan pemilu yaitu mengenai dominasi yang kuat atas struktur dan proses pemilu oleh pemerintah, bahkan juga dengan menghindarkannya dari kontrol dan pengawasan masyarakat. Di tingkat struktur panitia penyelenggara pemilu pemerintah (Mendagri) memegang kekuasaan tertinggi dalam struktur Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), serta Jaksa Agung yang memimpin Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat (Panwaslakpus). Lebih jauh lagi dalam wilayah yang sebenarnya merupakan hak masyarakat, yakni pengawasan pemilu, pun pemerintah tak menghendaki adanya pemantauan secara sukarela atas

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pemilu seperti yang coba dilakukan oleh Komite Independen Pengawas Pemilu (KIPP). Peran pemilu untuk menjadi sarana penentuan masa depan negara oleh rakyat menurut aspirasi dan kepentingan rakyat tidak berfungsi maksimal karena terlalu kuatnya kontrol, pengendalian, dan pembatasan atas masyarakat.[10]

Dalam proses pemilu yang terdiri dari pendaftaran pemilih, yang dilakukan secara aktif oleh Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) yang diketuai oleh lurah/kepala desa tanpa menyertakan unsur OPP di dalamnya, seringkali disertai pula dengan tindakan "sensus politik" untuk mengetahui warga yang memilih OPP non Golkar, yang kadang disertai dengan intimidasi dan kekerasan.[11] Dalam proses selanjutnya yakni pencalonan, terlalu bertumpu kepada OPP dan LPU, seperti penyusunan daftar calon oleh OPP, penilaian oleh LPU, dan penyempurnaan Daftar Calon Sementara (DCS) menjadi Daftar Calon Tetap (DCT). Akibatnya, antara masyarakat yang diwakili dan wakil rakyat di suatu daerah pemilihan sering tidak saling mengenal, suatu hal yang sangat ironis. Campur tangan pemerintah dalam hal ini yang sangat lazim yakni dalam lembaga penelitian khusus (litsus) yang tidak transparan dalam penilaiannya.[12] Kalaupun lolos ada persoalan lain yang dapat mengganjal kemandirian wakil rakyat tersebut yaitu lembaga *recall* oleh OPP yang bersangkutan. Proses yang selanjutnya yakni kampanye, yang merupakan ajang sosialisasi program-program partai dan sarana

---

[10] Syamsuddin Haris, "Pemilihan Umum dan Dilema Perwakilan Politik", dalam Syamsuddin Haris, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru,* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 96.

[11] Heru Cahyono, "Pemilu dan Pendidikan Politik", dalam Syamsuddin Haris, *Menggugat Pemiluhan Umum Orde Baru,* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hal.168.

[12] *Ibid,* hal. 169-170.

komunikasi antara partai dengan para konstituennya. Dalam proses ini ternyata OPP masih mengedepankan nuansa hura-huranya daripada upaya meningkatkan pemahaman politik masyarakat. Masalah yang utama yaitu mengenai keberpihakan aparat birokrasi dalam pemberian sarana kampanye, yang sering disamarkan dengan praktek kenegaraan dari pejabat yang bersangkutan[13], seperti diketahui selama rezim Orde Baru berkuasa birokrasi pemerintahan dikuasai oleh orang Golkar dari pusat sampai daerah. Pada proses selanjutnya, pemberian dan penghitungan suara, kecurigaan adanya mobilisasi yang dilakukan atas pegawai negeri sipil untuk mencoblos Golkar semakin menguat. Hal itu seiring dengan dilaksanakannya pemberian suara yang bertempat di kantor instansi yang bersangkutan karena pada saat itu tidak ditetapkan sebagai hari libur, sehingga dengan memilih di kantor instansinya kebebasan dalam memilih sedikit berkurang. Ketidakmandirian pegawai negeri sipil tersebut berkaitan pula dengan status Korpri, yang merupakan induk organisasi dari pegawai negeri sipil, yang memihak pada Golkar,[14] hal itu adalah akibat dari kebijaksanaan pemerintah dalam pemilu yang bertujuan untuk memenangkan Orde Baru, seperti yang telah dijelaskan di atas. Tekanan yang menyebabkan munculnya penyimpangan seperti itu yakni adanya "sistem target" dalam perolehan suara seperti yang telah diungkapkan oleh elit Golkar menjelang pelaksanaan pemilu. Pandangan pemerintah yang mengukur keberhasilan pendidikan politik (pemilu) berdasarkan tingginya tingkat partisipasi masyarakat tanpa mempertimbangkan apakah karena

---

[13] *Ibid*, hal 176-177.

[14] Muhammad AS Hikam, *Op.cit*, hal. 59-60.

paksaan, ketakutan, asal mencoblos, terpaksa, atau karena hal-hal lain.[15] Dalam penegakan hukum atas pelaksanaan proses pemilu, keberadaan Panwaslak ternyata dalam prakteknya tak dapat berbuat banyak dalam upaya mencegah pelanggaran-pelanggaran tersebut, yang dapat diakibatkan oleh keberadaannya yang dipimpin oleh Jaksa Agung yang termasuk pejabat pemerintah, suatu hal yang sangat mempengaruhi kualitas pemilu yang demokratis.

Selanjutnya yang terakhir ini mengenai pemilu yang baru saja dilaksanakan oleh bangsa Indonesia di tahun 1999, dalam era Reformasi dan diakui sebagai ujian awal bagi bangsa Indonesia dalam berdemokrasi. Dalam menghadapi pelaksanaan pemilu sebagai sarana untuk memberikan dasar legitimasi yang kuat kepada pemerintahan yang terbentuk serta sebagai upaya perubahan yang demokratis, maka perlu untuk terlebih dahulu dipersiapkan landasan yuridis untuk menunjangnya. Sebagai sarana untuk menunjang pelaksanaannya, maka MPR kemudian menetapkan beberapa agenda kebijaksanaan untuk dilaksanakan oleh Presiden B. J. Habibie, yang tertuang dalam TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara dan TAP MPR No.XVI/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1998 tentang

---

[15] Heru Cahyono, *Op.cit*, hal 181.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pemilihan Umum.[16]

Ketika Presiden Soeharto mengundurkan diri pada tanggal 21 Mei 1998, kemudian digantikan oleh Presiden B. J. Habibie, salah satu masalah yang menganjal yaitu mengenai legitimasi yang dimiliki oleh beliau. Karena proses perubahan dalam kedudukan presiden RI yang tidak dilakukan melalui jalur yang melibatkan aspirasi rakyat, sehingga dianggap tidak mempunyai legitimasi yang kuat sebagai presiden yang dipilih rakyat. Untuk mengakhiri masalah krisis legitimasi inilah, kemudian MPR dalam ketetapannya memberikan jadwal untuk dilaksanakannya pemilu pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni tahun 1999. [17]Agar dapat menunjang pelaksanaan agenda reformasi di bidang politik tersebut, perlu untuk dibentuk undang-undang politik yang mendukung proses demokratisasi melalui pemilu tersebut. Pembentukan undang-undang politik yang baru ini bertujuan untuk memperbaharui dan memperbaiki ketentuan-ketentuan dalam undang-undang lama yang dianggap tidak sesuai dengan agenda reformasi tersebut. Sebagai perwujudan dari agenda yang ditetapkan oleh MPR dalam Tap MPR RI No.X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, maka dibentuklah undang-undang politik baru yang tertuang dalam UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik (LNRI tahun 1999 nomor 22), UU No.3

---

[16] Lihat TAP MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara dan TAP MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum.

[17] Lihat Tap MPR RI No.X/MPR/1998 tantang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (LNRI tahun 1999 nomor 23), dan UU No.4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (LNRI tahun 1999 nomor 24).

Adapun yang menjadi jalan untuk dapat terwujudnya pemilu yang demokratis tersebut, menurut Tap MPR RI No.X/MPR/1998 dan Tap MPR RI No.XIV/MPR/1998, yakni dengan membentuk panitia penyelenggara pemilihan umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden, menyelenggarakan pemilihan umum pada hari libur atau hari yang dinyatakan libur, dan mengawasi pemilu yang dilakukan oleh badan pengawas pemilihan umum yang mandiri serta menyertakan lembaga-lembaga independen yang tumbuh atas inisiatif masyarakat. Dengan begitu diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat yang ingin berpartisipasi dalam pemilu, baik dengan membentuk partai politik maupun melakukan pemantauan pemilu melalui lembaga-lembaga independen yang ada.

Sebagai respon atas ketentuan tersebut, kemudian muncullah berbagai macam partai politik dan lembaga pengawas pemilu independen yang dibentuk atas inisiatif masyarakat. Karena banyaknya partai politik yang ingin turut serta menjadi kontestan pemilu, maka kemudian pemerintah mengambil inisiatif dengan membentuk Tim Verifikasi partai politik yang beranggotakan 11 orang anggota masyarakat yang ditunjuk oleh pemerintah, yang bertugas menyeleksi partai-partai politik yang ada sesuai dengan ketentuan dalam UU No.2 tahun 1999

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

tentang Partai Politik. Setelah diseleksi kemudian ditetapkan hasilnya, yaitu partai-partai politik yang berhak untuk menjadi peserta dalam pemilu 1999, yang seluruhnya berjumlah 48 buah partai politik. Dengan pembatasan jumlah partai politik ini diharapkan dapat mengurangi beban anggaran negara untuk memberikan bantuan bagi partai politik yang ada sesuai dengan ketentuan pasal 12 ayat (2) dan ayat (3) UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik,[18] juga untuk memudahkan penyusunan keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU).[19]

Sebagai awal dari proses pelaksanaan pemilu, kampanye mempunyai arti yang penting sebagai sosialisasi partai-partai yang baru saja terbentuk tersebut dan menyampaikan program-programnya. Walaupun sudah diatur di dalam UU No.3 tentang Pemilihan Umum serta diatur jadwalnya oleh KPU, namun masih saja terjadi banyak pelanggaran dalam kampanye. Untuk mengambil suatu contoh yaitu seperti yang dilakukan oleh Menparsenibud saat itu, Marzuki Usman, yang berkampanye untuk Partai Golkar di sela kunjungan kerjanya.[20] Sebab, hal ini dikhawatirkan akan mengulang pengalaman pemilu di masa Orde Baru, terutama mengenai penggunaan fasilitas pemerintah untuk berkampanye oleh pejabat negara, dan untuk itu di atur pula dalam pasal 47 ayat (1) huruf (g) UU No.3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Bahkan lebih dari itu juga muncul laporan adanya tindak pidana pemilu yang berupa politik uang *(money politik)* untuk mendapat-

---

[18] Lihat ketentuan pasal 12 ayat (2) dan ayat (3) UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan penjelasannya.

[19] Lihat ketentuan pasal 8 ayat (2) dan pasal 9 ayat (1) UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik.

[20] *Kompas*, Selasa, 9 Maret 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

kan suara, seperti yang diungkapkan oleh Menneg PPN/Kepala Bappenas Boediono, berkaitan dengan penggunaan dana Jaring Pengaman Pemilu (JPS).[21] Hal itu tentu saja perlu ditindaklanjuti dan diselesaikan melalui proses hukum yang berlaku, sesuai dengan ketentuan UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No.3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Namun dalam pelaksanaannya timbul kesulitan-kesulitan yang dapat mempengaruhi kualitas pemilu secara keseluruhan berikut pula dengan hasil dari proses pemilu tersebut. Mengenai permasalahan tersebut penulis rumuskan sebagai berikut :

1) Bagaimanakah aturan tindak pidana pemilu oleh partai politik dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ?
2) Bagaimanakah penegakan hukum dalam Tindak Pidana Pemilu ?

2. Penjelasan Judul

Skripsi ini penulis beri judul "Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik dalam Tindak Pidana Pemilu" yang akan membahas pengaturan mengenai tindak pidana pemilu oleh partai politik di Indonesia menurut peraturan yang berlaku.

Istilah "pertanggungjawaban pidana" di atas menunjuk pada bagaimana suatu subyek hukum, perorangan maupun badan hukum, menurut hukum yang berlaku harus mempertanggungjawabkan perbuatannya, atas tindak pidana yang dilakukannya, baik berupa kejahatan maupun pelanggaran.

---

[21] *Kompas*, Kamis, 6 Mei 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Berdasarkan pelaksanaan pemilu yang baru saja dilakukan pada tahun 1999, banyak dilaporkan oleh masyarakat mengenai tindak pidana pemilu yang terjadi dan patut ditangani secara cepat. Namun dalam pelaksanaannya masih mengalami banyak hambatan, terutama mengenai sanksi atas partai politik yang melanggar ketentuan yang berlaku. Kesulitan ini dimungkinkan oleh pandangan mengenai kekhawatiran turut campurnya institusi penegak hukum, seperti polisi, jaksa, serta hakim, dalam politik praktis ketika menangani suatu perkara. Hal itu karena pihak yang berperkara di sini adalah partai politik yang mempunyai kekuatan politik (massa dan organisasi) yang besar.

"Partai Politik" dalam judul tulisan ini menunjuk pada suatu organisasi massa yang bergerak dalam bidang sosial politik yang bertujuan untuk memperoleh kekuasaan negara melalui proses pemilihan umum. Untuk mendapatkan suara dalam pemilihan umum terdapat berbagai macam proses dan persyaratan yang harus dipenuhi menurut hukum yang berlaku. Dengan begitu akan dapat memperoleh dukungan dari rakyat yang memberikan suaranya secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Istilah "Tindak Pidana Pemilu" disini menunjuk pada suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh orang perorangan maupun suatu badan hukum yang melanggar ketentuan hukum yang berlaku, baik berupa pelanggaran maupun kejahatan. Untuk delik yang dilakukan tersebut pelaku akan diproses menurut hukum yang berlaku dan jika terbukti akan diberikan sanksi yang telah ditentukan dalam undang-undang.

Jadi berdasarkan penjelasan di atas, maka jelas yang dimaksud penulis yaitu membahas bagaimana proses hukum dapat diberlakukan atas partai politik yang melakukan tindak pidana pemilu, serta kemungkinan sanksi yang diberikan sesuai dengan tindak pidana yang dilakukan, menurut hukum yang berlaku.

3. Alasan Pemilihan Judul

Pemilihan judul dan penulisan skripsi ini dilakukan oleh penulis, karena penulis melihat pelaksanaan pemilu yang baru dilaksanakan pada tahun 1999 ini mempunyai suatu kekurangan yang cukup signifikan, yaitu yang berkaitan dengan penegakan hukum dalam tindak pidana pemilu oleh partai politik utamanya. Hal itu kalau tidak ditangani secara serius akan dapat mempengaruhi kualitas pemilu yang demokratis, dan lebih jauh lagi mempengaruhi legitimasi yang diperoleh partai politik atas perolehan suaranya dalam pemilu tersebut. Selain itu yang penting juga diperhatikan di sini yaitu bagaimana supremasi hukum ditegakkan dan kemandirian institusi penegak hukum bertindak secara mandiri dalam menghadapi suatu kekuatan politik besar (partai politik) maupun pejabat negara yang terlibat. Juga, berangkat dari masalah yang sama, dapat di ukur mengenai kesadaran hukum masyarakat dalam menghadapi tindak pidana yang dilakukan oleh partai politik maupun pejabat negara yang terlibat, terutama berkaitan dengan cita-cita penegakan supremasi hukum.

Berangkat dari fenomena tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh partai politik tersebut itulah kemudian penulis memilih untuk membahas topik tersebut bagi penyusunan dan penulisan skripsi ini, meskipun tidak akan mengkaji secara

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

khusus setiap tindak pidana pemilu tahun 1999 tersebut, namun penulis akan membahasnya menurut hukum yang berlaku dan menganalisanya.

4. Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi persyaratan kelulusan untuk memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Meskipun demikian, penulis juga berkeinginan untuk menambah wawasan hukum penulis melalui pembahasan skripsi ini, sehingga dapat menjadi suatu pemikiran baru dalam wacana hukum di Indonesia yang diharapkan juga membawa manfaat dalam perkembangan hukum di Indonesia terlebih lagi bagi penulis sendiri.

5. Metodologi

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode pendekatan kepustakaan, yang maksudnya penulis mengacu pada literatur-literatur yang membahas seputar permasalahan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut.

5.1 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang penulis gunakan dalam membahas permasalahan dalam penulisan skripsi ini, yaitu dengan cara melakukan interpretasi atau penafsiran atas peraturan yang berlaku. Metode interpretasi yang digunakan yaitu metode interpretasi sistematis, dengan cara mengaitkan suatu pasal dengan pasal lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan maupun dengan

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

peraturan perundang-undangan yang lain. Juga dengan metode interpretasi gramatikal, dengan cara menafsirkan kata-kata dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Selanjutnya dalam penyelesaian masalah, berangkat dari pendekatan di atas, maka penulis akan membahas dengan menggunakan metode deskriptif analitis, dengan memaparkan teori tentang *"Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Tindak Pidana Pemilu"*,dan selanjutnya menganalisa setiap data berdasarkan metode tersebut akan dapat ditarik kesimpulan dan saran.

5.2 Sumber Data

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan sumber data hukum sekunder. Sumber data hukum sekunder tersebut merupakan sumber data yang berasal dari studi kepustakaan, literatur, khususnya buku-buku, surat kabar serta peraturan perundang-undangan yang mengatur atau berkaitan dengan topik dari skripsi ini, yaitu tindak pidana pemilu dan partai politik.

5.3 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan cara mengumpulkan literatur-literatur yang berkaitan dengan topik dari skripsi ini, yaitu pertanggungjawaban pidana oleh partai politik dalam tindak pidana pemilu, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan hal tersebut.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Kemudian dilakukan penyusunan dan pengolahan data yang berkaitan dengan topik skripsi ini untuk selanjutnya dibahas dari sudut hukum dengan mengaitkannya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5.4 Analisa Data

Untuk menganalisa data penulis menggunakan metode analisis yuridis dan atas data yang telah diperoleh tersebut akan dianalisis dan dijelaskan dengan memberikan landasan teori yang ada maupun dengan landasan hukum yang mendukungnya.

6. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Agar penulisan skripsi ini menjadi terarah dan sistematis, maka penulisannya di bagi menjadi beberapa bab sesuai dengan pokok pembahasannya. Dimulai dengan bab pertama yang akan membahas mengenai latar belakang yang memaparkan pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia terutama mengenai pelanggaran dalam pelaksanaannya yang dilakukan oleh partai politik peserta pemilu. Dalam perumusan masalahnya, penulis merincinya menjadi dua bagian yang saling berkaitan, dengan maksud untuk mempermudah pembahasannya. Dalam bab ini akan dijelaskan pada sub-bab-sub-babnya masing-masing mengenai penjelasan atas istilah yang dipakai dalam judul skripsi ini. Pada sub-bab selanjutnya diuraikan mengenai alasan penulis memilih judul tersebut dalam penulisan skripsi ini. Pada sub-bab selanjutnya diulas mengenai tujuan penulis dalam menulis skripsi ini. Setelah itu pada sub-bab selanjutnya diuraikan mengenai meto-

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

dologi yang dipakai oleh penulis dalam menulis skripsi ini. Pada sub-bab terakhir bab pertama ini akan diuraikan mengenai penyusunan urutan kerangka penulisan skripsi ini dalam sub-bab pertanggungjawaban sistematika.

Pada bab kedua, penulis akan membahas tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh partai politik dan kemungkinan sanksi hukumnya menurut aturan dalam UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No.3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Pada bab ketiga akan dibahas mengenai prosedur penegakan hukum atas tindak pidana pemilu oleh partai politik dan kemungkinan sanksi hukumnya berdasarkan UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No.3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Akhirnya sebagai penutup, penulis akan mengemukakan kesimpulan-kesimpulan dan saran-saran yang ditarik berdasarkan uraian yang dikemukakan pada bab kedua dan bab ketiga skripsi ini, yang akan ditempatkan pada bab keempat dalam skripsi ini.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

BAB II

TINDAK PIDANA PEMILU OLEH PARTAI POLITIK DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU

1. Ketentuan Mengenai Tindak Pidana Pemilu oleh Partai Politik

Setelah ditetapkan oleh MPR RI dalam Tap MPR No. X/MPR/1998 sebagai agenda reformasi pembangunan di bidang politik yang menentukan mengenai pembuatan undang-undang politik yang sesuai dengan dan mendukung proses demokratisasi serta pelaksanaan pemilihan umum yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia, maka dibentuklah UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik (LNRI tahun 1999 nomor 22) dan UU No.3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (LNRI tahun 1999 nomor 23) serta UU No.4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (LNRI tahun 1999 nomor 24) sebagai dasar hukum pelaksanaan pemilihan umum 1999. Dalam konsiderans UU No.3 tahun 1999 ditegaskan, bahwa penyelenggaraan pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan negara, yang untuk itu disalurkan melalui partai politik peserta pemilu. Untuk mencapai keinginan tersebut di atas, maka dalam UU politik yang baru ini di atur beberapa ketentuan yang diharapkan dapat menanggulangi masalah yang berkaitan dengan pemilihan umum dan partai politik.

Pengaturan yang merupakan upaya pembaruan sekaligus penyempurnaan dari peraturan perundang-undangan yang lama ini cukup memberikan jalan bagi

SKRIPSI Yodhy Alitedjo
Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Tindak Pidana Pemilu

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pelaksanaan pemilu yang demokratis. Pemilu tahun 1999 ini dapat dikatakan mempunyai nilai yang sangat menentukan bagi proses demokratisasi penyelenggaraan negara melalui penegakan hukum dalam proses pemilihan umum, terutama atas tindak pidana pemilu oleh Partai Politik. Kalau ini dapat dilaksanakan dengan baik, maka akan memberikan legitimasi yang kuat atas hasil yang dicapai dalam pelaksanaan pemilu 1999.

Untuk dapat mencapai apa yang dicita-citakan dalam pelaksanaan pemilu 1999 tersebut, dalam UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik diatur beberapa ketentuan yang cukup penting berkaitan dengan hal tersebut di atas. Adapun ketentuan dalam UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik tersebut antara lain :

Pasal 4

(1) Partai politik didirikan dengan akte notaris dan di daftarkan pada Departemen Kehakiman Republik Indonesia.

(3) Pengesahan pendirian Partai Politik sebagai badan hukum diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia.

Dalam ketentuan tersebut mengatur tentang penegasan status dari Partai Politik sebagai badan hukum yang menjadikan kedudukan partai politik tersebut sebagai salah satu subyek hukum dalam pemilu. Dengan begitu partai politik mempunyai hak dan kewajiban yang dapat dituntut pertanggungjawabannya atas pelaksanaan hak dan kewajibannya tersebut.

Pasal 12

(1) Keuangan Partai Politik diperoleh dari :

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

a. iuran anggota;

b. sumbangan;

c. usaha lain yang sah.

(4) Partai Politik tidak boleh menerima sumbangan dan bantuan dari pihak asing.

Pengaturan tersebut memberikan pembatasan mengenai sumber keuangan yang sah yang dapat diperoleh partai politik untuk membiayai kegiatannya. Jika didapat dari sumber yang telah ditentukan di atas, maka partai politik tersebut dapat dikenai sanksi.

Pasal 14

(1) Jumlah sumbangan dari setiap orang yang dapat diterima oleh Partai Politik sebanyak-banyaknya adalah Rp. 15.000.000,00 (lima belas juta rupiah) dalam waktu satu tahun.

(2) Jumlah sumbangan dari setiap perusahaan dan setiap badan lainnya yang dapat diterima oleh Partai Politik sebanyak-banyaknya adalah Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dalam waktu satu tahun.

Ketentuan tersebut di atas memberikan batasan terhadap jumlah sumbangan yang dapat diberikan oleh seseorang dan suatu badan hukum dalam waktu satu tahun. Dengan begitu diharapkan partai politik yang diberikan sumbangan tersebut tidak terikat pada pihak pemberi sumbangan.

Pasal 15

(1) Partai politik wajib melaporkan daftar sebagaimana dimaksud pasal 14

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

ayat (4) beserta laporan keuangannya setiap akhir tahun dan setiap 15 (lima belas) hari sebelum serta 30 (tiga puluh) hari sesudah pemilihan umum kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

(2) Laporan sebagaimana dimaksud ayat (1) sewaktu-waktu dapat diaudit oleh akuntan publik yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Ketentuan tersebut di atas memberikan kewajiban kepada partai politik untuk memberikan laporan daftar penyumbangnya beserta laporan keuangannya untuk diaudit oleh akuntan publik yang ditunjuk oleh MA, supaya dapat diperiksa apakah telah sesuai dengan ketentuan yang diatur.

Pasal 16

Partai Politik tidak boleh :

a. menganut, mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/ Marxisme/Leninisme dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila;

b. menerima sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apapun dari pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung;

c. memberi sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apapun kepada pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat merugikan kepentingan negara dan bangsa;

d. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Republik Indonesia dalam memelihara persahabatan dengan negara lain.

Ketentuan di atas merupakan larangan bagi partai politik untuk tidak melakukan hal-hal yang dapat menghambat kelancaran pelaksanaan pemilu yang

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

jurdil dan demokratis. Pelanggaran atas ketentuan tersebut dapat dikenakan sanksi oleh Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pasal 17

(1) Pengawasan atas ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam undang-undang ini dilakukan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia.

(2) Dengan kewenangan yang ada padanya, Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat membekukan atau membubarkan suatu Partai Politik jika nyata-nyata melanggar Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 9, dan Pasal 16 undang-undang ini.

(3) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan dengan terlebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan.

(4) Pelaksanaan pembekuan atau pembubaran Partai Politik dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dengan mengumumkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia.

Ketentuan tersebut di atas merupakan dasar dari dapat diberikannya sanksi yang berupa pembubaran atau pembekuan partai politik oleh Mahkamah Agung, jika nyata-nyata melanggar ketentuan seperti yang disebutkan di atas setelah sebelumnya mendengar dan mempertimbangkan keterangan pengurus pusat partai politik yang bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan. Namun, dalam ketentuan ini tidak dijelaskan mengenai hukum acara yang

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

dipakai, akibatnya proses penegakan hukum atas pelanggaran pemilu oleh partai politik dapat menjadi terhambat. Dengan diaturnya ketentuan tentang hukum acara yang dipakai maka dapat ditentukan lamanya proses penyelesaian perkaranya agar tidak menghambat proses pemilu berikutnya.

Pasal 18

(1) Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat menjatuhkan sanksi administratif berupa penghentian bantuan dari anggaran negara apabila suatu Partai Politik nyata-nyata melanggar pasal 15 undang-undang ini.

(2) Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat mencabut hak suatu Partai Politik untuk ikut pemilihan umum jika nyata-nyata melanggar Pasal 13 dan Pasal 14 undang-undang ini.

(3) Pencabutan hak sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan dengan terlebih dahulu mendengar pertimbangan pengurus pusat Partai Politik yang bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan.

Ketentuan di atas merupakan juga merupakan dasar kewenangan bagi Mahkamah Agung untuk memberikan sanksi administratif kepada partai politik yang berupa penghentian bantuan keuangan dari anggaran negara jika nyata-nyata melanggar ketentuan mengenai laporan keuangannya. Juga diatur mengenai kewenangan MA untuk melarang suatu partai politik untuk mengikuti pemilihan umum jika terbukti melanggar ketentuan tersebut di atas setelah terlebih dahulu mendengar pertimbangan pengurus pusat partai politik yang bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan. Namun, tidak dijelaskan secara rinci mengenai proses hukum yang harus ditempuh, dalam hal ini hukum acara yang dipakai agar

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

prosesnya tidak memakan waktu terlalu lama, karena dapat mempengaruhi proses pamilu selanjutnya.

Selain itu, ada juga ketentuan dalam UU No.3 tahun 1999 yang berkaitan dengan hal tersebut di atas, antara lain :

Pasal 24

(1) Dalam rangka mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Umum dibentuk Panitia Pengawas.

(2) Panitia Pengawas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk di Tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kotamadya, dan Tingkat Kecamatan.

(3) Keanggotaan Panitia Pengawas Tingkat Pusat, Tingkat I, dan Tingkat II, terdiri dari Hakim, Unsur Perguruan Tinggi, dan Unsur Masyarakat.

(4) Keanggotaan Panitia Pengawas Tingkat Kecamatan terdiri dari unsur Perguruan Tinggi dan unsur masyarakat.

Ketentuan di atas merupakan dasar hukum pembentukan Panitia Pengawas pemilu mulai dari tingkat pusat sam pai kecamatan dan pihak yang dilibatkan di dalamnya. Ketentuan ini merupakan upaya untuk melibatkan masyarakat dalam pengawasan proses pemilu untuk menciptakan pemilu yang luber, jurdil, dan demokratis.

Pasal 26

Tugas dan kewajiban Panitia Pengawas sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 adalah :

a. mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum;

Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Tindak Pidana Pemilu

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

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.

Ketentuan di atas merupakan dasar kewenangan panwas dalam melaksanakan tugasnya untuk mengawasi jalannya proses pemilu agar berjalan secara luber, jurdil, dan demokratis. Namun ketentuan tersebut tidak menjelaskan secara rinci sengketa apa saja yang menjadi kewenangannya, juga efektifitas dari keputusan yang dikeluarkannya.

Pasal 47

(1) Dalam kampanye Pemilihan Umum dilarang :

a. mempersoalkan ideologi negara Pancasila dan UUD 1945;

b. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, serta Partai Politik yang lain;

c. menghasut dan mengadu domba kelompok-kelompok masyarakat;

d. mengganggu ketertiban umum;

e. mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang atau sekelompok anggota masyarakat dan/atau Partai politik yang lain;

f. mengancam atau menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintah yang sah;

g. menggunakan fasilitas pemerintah dan sarana ibadah;

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

h. menggerakkan massa dari satu daerah ke daerah lain untuk mengikuti kampanye.

(2) Pelanggaran atas ketentuan mengenai larangan pelaksanaan kampanye Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat berakibat dibubarkan atau diberhentikan pelaksanaannya oleh yang berwenang.

Ketentuan di atas merupakan dasar dari pelaksanaan kampanye yang baik agar tidak menimbulkan keributan maupun kerusuhan oleh massa sehingga menghambat proses pemilu selanjutnya. Sebagai sanksinya kampanye yang merupakan hak partai politik yang bersangkutan dapat dibubarkan atau diberhentikan pelaksanaannya oleh pihak yang berwenang, namun tidak dijelaskan siapa pihak yang berwenang di sini.

Pasal 48

(1) Dana kampanye Pemilihan Umum masing-masing Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dapat diperoleh dari :

a. Partai Politik 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.

(2) Batas dana kampanye yang dapat diterima oleh Partai Politik Peserta Pemilihan Umum ditetapkan oleh KPU.

(3) Dana dan bantuan lain untuk kampanye Pemilihan Umum masing-masing Partai politik tidak boleh berasal dari pihak asing.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

(4) Pelanggaran terhadap ketentuan dana kampanye sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2), dapat dikenakan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

Ketentuan di atas memberikan batasan mengenai sumber dan maksimal dana kampanye yang dapat diperoleh oleh suatu partai politik yang jika dilanggar dapat dikenakan sanksi berupa pembubaran atau pembekuan partai politik yang bersangkutan atau sanksi larangan untuk mengikuti pemilu. Namun, dalam ketentuan tersebut tidak di atur mengenai batas maksimal dana kampanye yang dikeluarkan, maksudnya adalah untuk mencegah penggunaan dana kampanye secara besar-besaran untuk mendapatkan suara melalui cara yang ilegal, seperti politik uang.

Pasal 49

(1) Dana kampanye Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 48 diaudit oleh Akuntan Publik, dan hasilnya dilaporkan oleh Partai Politik Peserta Pemilihan Umum kepada KPU 15 (lima belas) hari sebelum pemilih hari pemungutan suara dan 25 (dua puluh lima) hari sesudah pemungutan suara.

(2) Pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) dikenakan sanksi administratif berupa penghentian bantuan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah.

(3) Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang melanggar batas jumlah dana kampanye dikenakan sanksi administratif tidak boleh mengikuti Pemilihan

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Umum berikutnya.

Ketentuan tersebut di atas merupakan upaya pencegahan agar pemilu tidak dijadikan sebagai sarana untuk memperoleh suara melalui penggunaan dana kampanye secara besar-besaran oleh partai politik yang mempunyai dana kampanye yang besar.

Ketentuan-ketentuan tersebut di atas yang dalam hal ini akan menjadi pokok pembahasan dalam tulisan ini dengan disertai contoh kasus untuk menjadi batu uji mengenai kemungkinan penerapan ketentuan-ketentuan tersebut dalam menyelesaikan kasus yang dijadikan contoh. Selain itu juga mengenai pengaturan atas tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh partai politik tersebut, pasal-pasal yang bersangkutan di atas merupakan hal penting yang akan menjadi dasar analisis hambatan dari segi peraturan perundang-undangan dikenakannya sanksi terhadap partai politik oleh pihak yang berwenang sesuai dengan tingkatan perbuatannya pada sub bab berikutnya.

Dengan diaturnya ketentuan mengenai keberadaan partai politik sebagai salah satu subyek hukum dalam tindak pidana pemilu dan dilengkapi pula dengan sanksi hukumnya serta diberikannya kewenangan yang khusus bagi lembaga peradilan (MA) untuk mengadili, maka secara hukum bagi partai politik yang melakukan tindak pidana pemilu dapat dikenakan tuntutan pidana. Dalam hal ini hak untuk melakukan pemeriksaan atas pelanggaran tersebut dimiliki oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan pasal 17 dan pasal 18 UU No.2 tahun 1999 serta pasal 47 dan pasal 48 UU No.3

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

tahun 1999.[22] Ketentuan tersebut sesuai dengan asas legalitas dalam hukum pidana, yang memberikan kekuatan hukum untuk dapat dituntutnya partai politik atas apapun yang dilakukannya dalam proses pemilu.

Selain itu ketentuan tersebut juga membatasi secara tegas tindakan partai politik dalam mencari sumber dukungan bagi keberadaannya untuk turut serta dalam pemilu 1999, baik sumber keuangannya maupun penggunaannya. Dengan membatasi sumbangan keuangan bagi partai diharapkan parpol tersebut dapat mandiri dan tidak tergantung pada kehendak dari pemberi sumbangan. Pengaturan tersebut di atas juga ditujukan untuk mencoba menanggulangi masalah utama dalam pemilu yaitu "*money politics*". "*Money politis*" yang dianggap merupakan masalah utama dari legalitas pemilu di masa Orde Baru, dalam pemilu 1999 diharapkan dapat dicegah melalui pengaturan mengenai pelaporan perolehan dana pemilu dan audit oleh akuntan publik. Selain itu yang menjadi masalah yaitu penggunaan fasilitas negara untuk kampanye parpol serta ketidaknetralan pejabat negara, yang juga menjadi masalah pada pemilu di masa Orde Baru, dalam pemilu 1999 coba untuk dicegah melalui pengaturan dalam pasal 47 UU No.3 tahun 1999 serta PP No.5 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik dan PP No.12 tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik. Pengaturan mengenai kampanye dan dana kampanye beserta sanksi

---

[22] *Pengawasan Pemilihan Umum 1999*, Panwas Pemilu Pusat, 1999, hal. 46.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

hukum yang dapat dikenakan terhadap partai politik dalam pemilu 1999 diharapkan dapat mengurangi pelanggaran dalam kampanye parpol.

Untuk menunjang pelaksanaan ketentuan tersebut di atas, salah satu cara yang ditempuh yaitu dengan pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan Umum 1999, seperti diatur dalam ketentuan pasal 24 sampai pasal 26 UU No.3 tahun 1999, serta diperbolehkannya Lembaga-lembaga Pemantau Pemilihan Umum dalam negeri maupun luar negeri untuk memantau pelaksanaan pemilihan umum 1999 seperti di atur dalam pasal 27 UU No.3 tahun 1999. Inti dari pengaturan tersebut di atas yaitu supaya pelaksanaan pemilu tahun 1999 tersebut dapat berjalan sesuai asas pemilu demokratis yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hal itu juga menjadi kewajiban dari partai politik untuk menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis jujur dan adil, seperti yang telah ditentukan dalam pasal 9 UU No.2 tahun 1999.

2. Contoh Kasus Tindak Pidana Pemilu yang Menyangkut Partai Politik

Dalam pelaksanaan pemilu tahun 1999 lalu tercatat telah terjadi banyak tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh perorangan maupun oleh partai politik, yang banyak dilaporkan di media massa maupun dalam laporan Panwaspus. Walaupun dalam ketentuan perundang-undangan telah di atur mengenai tindak pidana tersebut, namun dalam beberapa kejadian tetap saja dilanggar. Pelanggaran atas ketentuan tindak pidana pemilu tersebut secara kualitatif dapat mempengaruhi kualitas dari pelaksanaan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Berkaitan dengan kepentingan hukum yang dilindungi dalam pelaksanaan pamilu 1999 ini, yaitu pemilu yang demokratis, jujur, dan adil, maka atas tindak pidana pemilu yang dilakukan, partai politik dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan UU No.2 tahun 1999 dan UU No.3 tahun 1999. Beberapa kasus dalam pemilu 1999 yang penulis dapatkan dari pemberitaan dalam surat kabar antara lain :

– "Money Politics"

Dalam masalah *money politics,* ketua DPD Golkar DKI Jakarta Tadjus Sobirin, bahkan menyarankan untuk melakukan "bagi-bagi uang" yang ia nilai tidak mempunyai akibat buruk, sebab ditujukan untuk kebajikan (beramal) dan tidak ada kaitannya dengan keputusan seseorang dalam memilih parpol dalam pemilu.[23] Kalau dalam masa kampanye, seperti telah ditentukan dalam pasal 73 ayat (3) UU No.3 tahun 1999, penggunaan uang untuk menyuap pemilih dengan dalih apapun tetap harus dikenai sanksi pidana, karena bukan berhasil tidaknya perbuatan tersebut yang menjadi ukuran dapat dipidananya si pelaku atau tidak.

Dalam permasalahan *money politics* ini yang menjadi sorotan utama para pemantau pemilu yaitu mengenai penggunaan dana Jaring Pengaman Sosial (JPS). Kerawanan dari penyelewengan penggunaan dana JPS ini disebabkan, penyalurannya kepada masyarakat yang melalui jalur birokrasi. Terlebih lagi jika melihat koordinator dari penyaluran dana JPS tersebut dipegang oleh bupati, camat ,atau kepala desa maupun lurah sesuai dengan tingkatannya masing-masing. Para

---

[23] *Kompas*, Jumat, 19 Februari 1999

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pejabat tersebut dikhawatirkan akan memanfaatkan jabatannya dalam penyaluran dana JPS tersebut untuk memenangkan salah satu partai politik. Kekhawatiran yang timbul adalah jika para pendukung partai lain yang merasa dipersulit untuk memperoleh pembagian dana JPS, kemudian memicu kemarahan dan kerusuhan karena diperlakukan tidak adil oleh pejabat yang bersangkutan dalam penyaluran dana JPS.[24]

Bentuk penyelewengan dana JPS tersebut sendiri diakui oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), sebesar Rp 8 trilyun Rp 17, 9 trilyun pada tahun anggaran 1998/1999 salah alamat. Deputi Bidang Daerah dan Regional Bappenas, Herman Haeruman, mengatakan, bahwa hal itu karena ada departemen yang tidak seharusnya mendapatkan seperti Kejaksaan Agung dan Departemen Kehakiman, juga mendapatkan bagian. Karena itu kemudian Bappenas membatasi penyalurannya hanya kepada Departemen Pertanian, Kesehatan, Pendidikan, Pekerjaan Umum (khusus kepada Cipta Karya), dan Dati II melalui Progaram Pemberdayaan Daerah Mengenai Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE).[25] Bahkan, Menneg PPN/Ketua Bappenas Boediono juga mengakui adanya penggunaan dana JPS untuk kepentingan politik.[26] Partai mana yang terlibat dalam masalah tersebut, menurut laporan yang diterima Bappenas tercatat dilakukan oleh Partai Golkar terutama di Propinsi Sumatera Utara, DKI

---

[24] *Kompas*, Jumat ,26 Februari 1999.

[25] *Kompas*, Jumat, 23 April 1999.

[26] *Kompas*, Kamis, 6 Mei 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Jakarta, dan Jawa Timur. Namun Herman Haeruman, ketua Tim Koordinasi Pengelola Program JPS, tidak menyebut secara spesifik pada Partai Golkar, hanya menyebut oknum aparat. Kemudian oknum aparat tersebut itulah yang mengakui bahwa dana JPS yang dibagikan tersebut adalah uang dari pemerintah yang juga uang dari Golkar. Mengenai dana JPS yang diakui sebagai dana milik partai ini, dilaporkan kepada Bappenas terjadi di daerah Sumatera, Jakarta Utara, dan Jawa Timur.[27](vide pasal 48 ayat (1) UU Pemilu jo. pasal 4 PP No.5 tahun 1999).

Pelanggaran lain yang termasuk *money politics* yaitu penggunaan dana Kredit Usaha Tani (KUT) untuk kepentingan politik oleh suatu partai politik. Mirip dengan perilaku di atas, dalam pemberian dana KUT juga dikaui sebagai dana milik suatu partai politik. Seperti yang terjadi di Desa Leilem, Kecamatan Sonder, Kabupaten Minahasa, Propinsi Sulawesi Utara. Di daerah ini program KUT oleh Partai Golkar diklaim sebagai programnya, sebulan kemudian giliran Partai Daulat Rakyat yang mengklaim program KUT sebagai program partainya, hal ini jelas membingungkan bagi rakyat kecil. Hal ini semakin diperkuat dengan sikap aparat birokrasi di lapangan yang sebagian masih mensyaratkan keanggotaan Golkar bagi petani yang ingin mendapat KUT, seperti diakui oleh salah seorang warga Kecamatan Tomboriri, Minahasa. Akibat gencarnya klaim dari PDR tersebut, Kakanwil Koperasi Sulut, Soehartono, harus membantah keterkaitan antara kredit

---

[27] *Kompas*, Jumat, 7 Mei 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

kepada petani tersebut dengan politik."[28] (vide pasal 48 ayat (1) UU Pemilu jo. pasal 4 PP No.5 tahun 1999).

Di daerah lain, menurut laporan Koordinator Konsorsium Kemiskinan Kota (Urban Poor Consortium-UPC) Wardah Hafidz, petani di desa Cipeteuy, Kecamatan Kebandungan, Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat, yang menerima KUT dengan catatan memilih Golkar, diberi janji jika Golkar menang mereka tak perlu mengembalikan KUT itu, sebaliknya jika Golkar kalah maka kredit senilai Rp 12,023 juta itu harus dikembalikan. Selain itu, mengenai PDR, juga menurut laporan UPC, menggunakan program KUT dan PER (Pusat Ekonomi Rakyat) sebagai media perekrutan dukungan, seperti yang dilaporkan dari Jombang, Jawa Timur, dana operasional sosialisasi PDR di Kabupaten Jombang Rp 50 juta telah dikeluarkan Kandepkop Jombang.[29] (vide pasal 48 ayat (1) UU Pemilu jo. pasal 4 PP No.5 tahun 1999).

Kasus lain yang termasuk dalam ketidaknetralan pejabat pemerintah yaitu mengenai penyaluran kredit lunak kepada usaha kecil dan menengah (UKM) dari Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara (PBUMN) melalui Partai Golkar. Hal ini menimbulkan kecurigaan adanya indikasi *money politics* oleh Partai Golkar dengan menggunakan kredit lunak tersebut. Namun, hal itu dibantah oleh Asisten Bidang Komunikasi Badan Pengelolaan BUMN Kantor Menneg PBUMN Sofyan A. Djalil, yang menyatakan hal itu hanya untuk memperan-

---

[28] *Kompas*, Rabu, 7 April 1999.

[29] *Kompas*, Kamis, 27 Mei 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

tarai dengan pihak yang membutuhkan. Kredit yang diperantarai Golkar tersebut antara lain untuk Perkumpulan Pondok Pesantren melalui perantaraan Ketua Bidang Usaha Kecil-Menengah di Golkar. Kantor Menneg PBUMN sendiri memberikan persetujuan kredit tersebut berdasarkan kelayakan proposal. Menurut istilah Djalil, apa yang dilakukan Golkar ini hanya seperti membantu tetangga yang buta huruf mengisi formulir aplikasi karena dia tidak bisa mengisi sendiri, atau memberikan informasi kepada mereka yang membutuhkan kredit.[30](vide pasal 48 ayat (1) UU Pemilu jo. pasal 4 PP No.5 tahun 1999).

Ada pula kasus yang cukup mencolok, karena melibatkan pihak asing dalam kasus tersebut. Hal ini terjadi pada kasus mengenai kerja sama antara Partai Demokratik Liberal (LDP) Jepang dengan Partai Golkar. Rencana yang pada waktu itu dibicarakan dalam kunjungan ketua Golkar Abdul Gafur ke Jepang 16-18 Maret 1999. Mengenai masalah ini ketua KPU Rudini, menyatakan akan meminta penjelasan resmi dari Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Golkar.[31](vide pasal 12 ayat (4) dan pasal 16 huruf (b) UU Partai Politik).

Dalam kaitannya dengan perkara tersebut di atas, bagi pejabat yang terbukti tidak netral dikenai sanksi administratif oleh atasan yang bersangkutan, seperti tercantum dalam PP No.5 tahun 1999 sebagaimana diubah menjadi PP No. 12 tahun 1999 tentang Keanggotaan PNS dalam Partai Politik. Kewenangan

---

[30] *Kompas*, Jumat, 21 Mei 1999.

[31] *Kompas*, Selasa; 23 Maret 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pemberian sanksi tersebut sesuai dengan kewenangan pejabat atasan dalam kaitannya dengan pembinaan internal instansi pemerintah.

– Netralitas Birokrasi dan Pejabat Pemerintah

Dalam kasus-kasus yang bersangkutan dengan keberadaan aparat birokrasi di daerah, terutama dalam pelaksanaan kampanye suatu pertai politik, sering dipergunakan sebagai salah satu sumber mobilisasi massa dalam kegiatan suatu partai politik apalagi jika ketua umum partai tersebut yang berkampanye. Kasus yang muncul berkaitan dengan hal tersebut, misalnya, seperti yang terjadi dalam kampanye yang dilakukan Partai Golkar Medan, yang dihadiri Ketua Umum DPP Partai Golkar, Akbar Tanjung, pada tanggal 28 Februari 1999. Melalui surat tertanggal 25 Februari 1999, DPD Golkar Medan meminta kepada Sekda Pemda Medan selaku Ketua Korpri Medan agar mengerahkan massanya pada saat apel akbar Golkar tersebut. Permintaan tersebut diajukan dengan alasan, bahwa Korpri merupakan saudara kembar Golkar. Namun permintaan tersebt tidak ditanggapi oleh Ketua Korpri Medan karena hal itu bertentangan dengan aturan dalam PP No.12 tahun 1999.[32] (vide pasal 47 ayat (1) huruf (g) UU Pemilu jo. pasal 3 PP No.5 tahun 1999).

Pada kasus lain, Panwaslu Tingkat I Kalimantan Selatan (Kalsel) telah menerima laporan pengaduan mengenai pemihakan aparat pemerintah terhadap salah satu partai politik. Peristiwa tersebut terjadi dalam kawasan perkebunan karet PTP VIII Danau Salak. Dalam peristiwa tersebut, Camat Mataraman

---

[32] *Kompas*, Selasa, 9 Maret 1999.

Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Tindak Pidana Pemilu

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Kabupaten Banjar dan Kades setempat hanya membolehkan satu parpol saja yaitu Golkar, untuk melakukan kegiatan kepartaian di wilayah tersebut. Sedangkan parpol lain secara tegas dilarang masuk untuk mendekati warga yang tinggal di sana. Walaupun setelah dicek kepada pimpinan PTP VIII Danau Salak, dibantah dengan menegaskan bahwa pihaknya justru melarang seluruh parpol untuk melakukan kegiatan di sana. Namun, sejumlah pengurus parpol di Kabupaten Banjar menegaskan, bahwa Golkar justru diperbolehkan dan seluruh parpol lainnya dilarang. Bahkan, Panwaslu Kalsel juga menerima laporan mengenai camat dan kades yang terang-terangan menggiring warganya untuk mendukung dan memilih satu parpol tertentu saja (Golkar).[33] (vide pasal 47 ayat (1) huruf (g) UU Pemilu jo. Pasal 4 PP No.5 tahun 1999).

Keterlibatan pegawai negeri sipil (PNS) di tempat lain bahkan PPD II setempat menolak hasil pemilu di wilayah itu. Kasus tersebut terjadi di Kabupaten Maluku Utara yang melibatkan 16 orang PNS. Selanjutnya PPD II Maluku Utara juga meminta Bupati Maluku Utara untuk menindak dan memberikan sanksi kepada sejumlah PNS yang diduga terlibat demi kepentingan Golkar tersebut. Dalam surat keputusan bernomor 118/1999 tertanggal 15 Juni 1999, PPD II menyatakan menolak hasil pemilu di wilayah itu, karena Partai Golkar masih banyak melibatkan PNS untuk kampanye dan melakukan intimidasi, sedangkan kepada bupati disebutkan 16 nama PNS yang terlibat dalam kampanye dan

---

[33] *Jawa Pos*, Senin, 10 Mei 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

intimidasi kepada warga.[34] Selanjutnya dalam putusan terakhir para PNS tersebut ditindak oleh Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri (Irjen Depdagri), yang terungkap dalam surat Panwaspus nomor 369/Panwaspus/VI/1999 yang ditujukan kepada ketua PPD II Maluku Utara tertanggal 30 Juni 1999.[35] (vide pasal 47 ayat (1) huruf (g) UU Pemilu jo. pasal 3 PP No.5 tahun 1999).

Keterlibatan pejabat pemerintah yang cukup mencolok seperti yang dilakukan oleh Bupati Timor Tengah Selatan (TTS) Willem Nope. Keterlibatan Bupati TTS tersebut diungkapkan oleh Tim Lima Panitia Pemilihan Daerah (PPD) I Nusa Tenggara Timur, yang dibuktikan melalui surat No: Sospol/300/227/I/TTS/ 1999 yang mengarahkan agar tiga anggota panitia pemungutan suara (PPS) unsur pemerintah, terdiri dari kepala desa, kepala SD/SLTP, dan Hansip. Surat tersebut dinilai oleh Tim Lima PPD I NTT mempunyai dampak yang sangat besar pengaruhnya untuk memenangkan Partai Golkar. Keanggotaan PPS seharusnya terdiri dari unsur parpol dan tokoh masyarakat, tanpa unsur pemerintah. Selanjutnya PPD I NTT melalui surat tertanggal 19 Juni 1999 meminta pihak yang berkompeten mendiskualifikasi Partai Golkar serta mengusut tuntas aparat pejabat dan PNS yang terlibat.[36] (vide pasal 47 ayat (1) huruf (g) UU Pemilu jo. pasal 3 PP No.5 tahun 1999).

Dalam kasus keterlibatan pejabat pemerintah tersebut, di daerah Sumatera

---

[34] *Kompas*, Jumat, 18 Juni 1999.

[35] *Kompas*, Jumat, 2 Juli 1999.

[36] *Kompas*, Selasa, 22 Juni 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Barat seorang Camat Pasaman, Drs. Ramli, dicopot dari jabatannya oleh Pejabat Gubernur Sumatera Barat Mayjen Dunidja, karena terbukti tidak netral/berpihak dan ikut membagikan atribut partai berlambang pohon beringin (Partai Golkar). Keputusan tersebut dikeluarkan setelah dilakukan penyelidikan, berdasarkan rekomendasi Panwaslu Pusat, yang bersangkutan terbukti tidak netral. Dasar keputusan tersebut adalah UU No.2 tahun 1999 yang tidak mengenal pembina politik, dan PP No.5 tahun 1999 jo PP No.12 tahun 1999 tentang Keanggotaan PNS dalam Partai Politik.[37] (vide pasal 47 ayat (1) huruf (g) UU Pemilu).

- Intimidasi

Kasus yang berkaitan dengan intimidasi dalam kampanye merupakan suatu kejadian yang memprihatinkan, jika dikaitkan dengan tingkat pendidikan dari pengurus partai politik, pendidikan politik bagi rakyat, dan kesadaran hukum masyarakat. Intimidasi tersebut dapat ditujukan untuk mempengaruhi pilihan pemilih, menghalangi kerja saksi parpol, pemantau, bahkan petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Salah satu diantaranya, seperti yang ditemukan oleh Unfrel (University Network for Free and Fair Election), yaitu di Kecamatan Amberwaken, Kabupaten Manokwari, Irian Jaya, yang berupa ancaman dari seorang camat untuk mendatangkan satu batalyon militer jika masyarakat tidak memilih Golkar. Di Desa Mola Selatan, Kecamatan Wangi-wangi, Kabupaten

[37] *Kompas*, Jumat, 2 Juli 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Buton, Sulawesi Utara, ada ancaman jika listrik dan air akan dicabut jika masyarakat tidak memilih Golkar.[38] (vide pasal 47 ayat (1) huruf (e) UU Pemilu).

Kasus lain yang juga dapat dikategorikan pelanggaran kampanye adalah seperti yang terjadi di Jakarta, yaitu mengenai penggunaan senjata tajam oleh satgas pengamanan Partai Golkar. Menurut laporan Panwasda DKI Jakarta, ditemukan sejumlah satgas Golkar yang membawa senjata tajam, hal itu dibuktikan dengan foto-foto satgas Golkar yang mengenakan seragam hitam-hitam mengejar massa dengan mengacung-acungkan golok, salah seorang satgas bahkan sempat melemparkan goloknya ke arah massa. Beberapa saat setelah kejadian, seorang anggota Panwasda, H. Abi Ichwanudin, dirampok sejumlah pria berbaju hitam-hitam mirip satgas Golkar tersebut. Dalam penilaian Panwaslu, penggunaan senjata tajam oleh satgas Golkar tersebut dapat memicu dan mengundang pihak lain untuk menciptakan kerusuhan. Peringatan keras pun dijatuhkan oleh Ketua PPD I DKI Jakarta, Djafar Badjeber.[39](vide pasal 47 ayat (1) huruf (e) UU Pemilu).

3. Hambatan untuk Menindak Partai Politik dalam Tindak Pidana Pemilu

Walaupun telah diadakan perbaikan-perbaikan yang diharapkan dapat mengurangi pelanggaran dalam pemilu, namun tetap muncul pelanggaran pemilu oleh partai politik yang tidak dapat ditangani secara baik. Hal ini justru menjadikan perubahan-perubahan dalam peraturan perundang-undangan yang

---

[38] *Kompas*, Jumat, 18 Juni 1999.

[39] *Kompas*, Rabu, 26 Mei 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

berkaitan dengan pemilu tersebut, menjadi tidak mempunyai nilai strategis dalam upaya pelaksanaan pemilu yang jurdil dan demokratis. Dalam masalah ini, yang utama untuk dapat dicapai oleh bangsa Indonesia, yakni penegakan supremasi hukum, terutama berkaitan dengan kasus-kasus yang melibatkan individu maupun lembaga yang mempunyai kekuasaan, uang, dan pengaruh politik yang besar, menjadi semakin jauh dari keinginan. Kalau kasus-kasus tindak pidana pemilu yang terjadi selama pemilu 1999 lalu tak diselesaikan melalui prosedur hukum yang berlaku, maka hal tersebut sama saja dengan mengulang kesalahan pemilu di masa Orde Baru yang tidak memberikan penyelesaian secara tuntas atas kasus tindak pidana pemilu yang melibatkan partai politik besar. Upaya perubahan yang dilakukan dengan memperbolehkan pemantau-pemantau pemilu dari dalam negeri maupun luar negeri, ternyata tidak cukup mampu memberikan tekanan kepada partai politik untuk mematuhi peraturan perundang-undangan pemilu. Sebab, keberadaan pemantau pemilu sendiri hanya mampu sebatas memantau pelaksanaan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil, sedangkan tindak lanjut mengenai pelanggaran pemilu dilaksanakan oleh instansi yang berwenang.

Pelaksanaan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil pada pemilu 1999 ini mempunyai arti penting untuk memberikan pengalaman berharga kepada masyarakat mengenai pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, demokratis, jujur, dan adil, agar nantinya dalam pemilu selanjutnya bangsa Indonesia sudah mempunyai patokan dalam pelaksanaan pemilu yang didasari oleh kesadaran masyarakat tentang pelaksanaan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil tersebut. Sesuai dengan cita-cita penegakan supremasi hukum dalam pemilu, maka hal ini

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

berkaitan dengan asas legalitas yang menurut Lon F. Fuller di dalamnya menuntut adanya peraturan hukum yang mengatur mengenai masalah yang bersangkutan terlebih dahulu, peraturan tersebut harus diumumkan secara layak, tidak berlaku surut, perumu-san peraturan tersebut harus jelas, terperinci, serta dapat dimengerti rakyat, tidak meminta dijalankannya hal-hal yang tidak mungkin, di antara sesama peraturan tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain, tidak boleh terlalu sering berubah harus tetap, dan harus terdapat kesesuaian antara tindakan-tindakan para pejabat hukum dengan peraturan-peraturan yang telah dibuat. Kegagalan untuk mewujudkan salah satu dari nilai-nilai tersebut di atas tidak hanya menye-babkan timbulnya sistem hukum yang buruk, bahkan hukum yang demikian tak dapat disebut hukum.[40]

Untuk dapat menjawab permasalahan tersebut di atas secara tuntas, maka tergantung pada konstruksi hukum mengenai tindak pidana pemilu yang dilaku-kan oleh partai politik. Dalam pembahasan mengenai perbaikan atas ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai tindak pidana pemilu, terdapat beberapa permasalahan yang cukup mendesak untuk dilakukan perubahan. Seperti masalah politik uang *(money politics)* yang didalamnya termasuk pendanaan partai politik dan dana kampanye partai politik. Masalah politik uang memang merupakan masalah yang utama dalam penyelenggaraan pemilihan umum dan kepartaian, di samping masalah lain yang perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan partai politik dan pemilu. Dalam UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik, hanya

[40] Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, seperti dikutip oleh Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal. 78.

Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Tindak Pidana Pemilu

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

diatur mengenai batas sumbangan yang bisa diberikan kepada partai politik. Bahkan ketentuan yang memuat sanksi hukum terhadap pembelian suara baru dibicarakan pada saat-saat terakhir pembahasan paket UU Politik.[41] Ketentuan hukum mengenai politik uang harus juga dikaitkan dengan pengaturan mengenai batasan maksimal pemberian sumbangan secara perorangan maupun kelembagaan kepada sebuah partai politik, batas maksimal pengeluaran partai politik selama kampanye, dan aturan main untuk mencegah pembelian suara. Pengaturan mengenai hal-hal tersebut di atas diharapkan, paling tidak mempermudah penyelidikan atas dugaan politik uang oleh partai politik. Selain itu juga untuk mencegah kolusi antara partai dengan pemberi dana sebagai balas budi yang diberikan oleh partai politik tersebut saat berkuasa. Bagi partai politik untuk dapat memperkuat dan memperluas pengaruhnya dalam keberadaannya sebagai peserta pemilu terutama pada masa kampanye pemilu, diperlukan dana besar untuk mencapai tujuannya tersebut.

Dalam pasal 14 UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik diatur mengenai jumlah sumbangan maksimal perorangan yang dapat diterima oleh partai politik dalam jangka waktu satu tahun yaitu sebesar Rp. 15.000.000,00 dan Rp. 150.000.000,00 untuk sumbangan yang berasal dari perusahaan atau lembaga lainnya. Ketentuan yang sama juga diberlakukan kepada sumbangan natura, yang dinilai menurut nilai pasar serta sumbangan tersebut harus dicatat dalam pembukuan keuangan partai politik yang bersangkutan dan terbuka untuk diaudit

---

[41] *Kompas*, Jumat, 26 Februari 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

oleh akuntan publik. Atas pelanggaran terhadap ketentuan tersebut hak partai politik untuk mengikuti proses pemilu dapat dicabut oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia, berdasarkan ketentuan pasal 18 UU Partai Politik, setelah sebelumnya mendengarkan pertimbangan dari pengurus pusat Partai Politik yang bersangkutan dan melalui proses peradilan. Namun, ketentuan menyumbang partai tersebut masih kabur, menurut Sarwono Kusumaatmadja, mantan Sekjen Golkar, apakah batasan tersebut berlaku untuk untuk satu partai di seluruh cabang dan di pusat dan bagaimana bila seseorang menyumbang di setiap cabang partai.[42]

Dalam pengaturan mengenai dana kampanye juga diberlakukan mengenai pembatasan jumlah dana kampanye yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) serta sumber dana kampanye yang dapat berasal dari Partai Politik yang bersangkutan, pemerintah (dari APBN dan APBD), dan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi badan-badan swasta, perusahaan, yayasan, atau perorangan, seperti yang diatur dalam pasal 48 UU Pemilu.. Sanksi terhadap partai politik yang melanggar ketentuan tersebut dikenakan sanksi pembekuan atau pembubaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 ayat (2) UU Partai Politik dan sanksi pencabutan hak untuk ikut serta dalam pemilu sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 18 ayat (2) UU Pemilu. Selain itu dalam pasal 49 ayat (3) UU Pemilu juga mengatur mengenai pemberian sanksi kepada partai politik yang

[42] *Kompas*, Jumat, 26 Februari 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

terbukti melanggar dana kampanye juga dikenakan sanksi administratif berupa larangan untuk mengikuti Pemilihan Umum berikutnya.

Mengenai masalah pembelian suara yang merupakan masalah pokok dalam pemilihan umum yang berupa penyuapan kepada pemilih, dengan memberikan janji-janji pembangunan fisik, seperti pengaspalan jalan desa, dalam UU No. 3 tahun 1999 hanya diatur secara ringkas dan samar-samar tentang sanksi hukumnya yang hanya dikenakan kepada perorangan yang memberi janji dan masyarakat yang menerima janji suap. Ketentuan atas partai politik yang terlibat tidak diatur dalam UU No. 3 tahun 1999 dan sanksi yang diberikan hanya bersifat personal (hanya dikenakan terhadap pribadi yang memberi dan menerima janji suap), tidak dikenakan pula kepada partai politik yang diuntungkan atas perolehan suara yang didapat atas perbuatan tersebut. Mengenai perolehan suara ini sangat dimungkinkan untuk dapat diambil tindakan oleh yang pihak berwenang dengan membatalkan pemilu kemudian dilakukan pemilu ulang, atau perolehan suara dari partai A, misalnya, dinyatakan tidak sah, sehingga untuk daerah pemilihan tersebut *(locus delicti)* partai A dianggap tidak memperoleh suara atau didiskualifikasi. Tindakan seperti itu relatif dapat mengurangi pelanggaran atas prinsip pemilu yang jurdil dan demokratis, juga mencegah partai politik untuk melakukan tindak pidana pemilu dengan mencari celah dari ketentuan UU No 2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Pengaturan seperti tersebut di atas juga memberikan tekanan kepada partai politik peserta pemilu untuk dapat secara ketat melakukan pengawasan dan peningkatan disiplin internal organisasinya agar tidak melakukan pelangga-

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

ran yang berakibat dikenakannya sanksi terhadap partai politik yang bersangkutan, sehingga tingkat tindak pidana pemilu yang melibatkan partai politik secara relatif dapat dikurangi.

Setelah melalui proses pembentukan peraturan perundang-undangan tentang partai politik dan pemilihan umum, maka yang perlu dilaksanakan adalah penerapan peraturan yang konsisten oleh pihak yang berwenang dalam proses penegakan hukum dalam pemilu yakni KPU, Panwaslu, Kepolisian, Kejaksaan, MA, Pengadilan, dan Partai Politik sebagai pihak yang berkaitan langsung dengan keberhasilan pemilu 1999 yang jurdil dan demokratis. Dalam proses pembentukan hukum sendiri di dalamnya terdapat kepentingan yang menjadi latar belakang dibentuknya peraturan tersebut, yaitu sebagai sarana untuk mencairkan pertentangan *(conflictoplossing)* dan sebagai sarana yang memperkuat terjadinya pertentangan lebih lanjut *(conflictversterking).*[43] Oleh karena itu pembentukan UU Politik ini tidak lepas dari kemungkinan adanya kepentingan seperti tersebut di atas, terutama sebagai reaksi atas tekanan dan kritik-kritik tajam yang disampaikan oleh masyarakat sebelumnya. Mengenai tekanan dari masyarakat ini, utamanya ditujukan kepada dugaan kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh Golkar pada pemilu-pemilu sebelumnya yang tidak pernah diselesaikan melalui proses hukum yang transparan serta komitmen untuk melaksanakan pemilu secara luber, jurdil, dan demokratis. Asas jurdil dan demokratis itu sendiri baru muncul pada UU Politik 1999 tersebut.

---

[43] Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat,* Angkasa, Bandung, 1980, hal. 50.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Keterbatasan pengaturan sanksi kepada partai politik yang melakukan pelanggaran dalam pemilu 1999 lalu yang hanya sekitar pembubaran, pembekuan, penghentian bantuan keuangan dari APBN/APBD, penghentian kampanye, dan pelarangan keikutsertaan pada pemilu selanjutnya, dianggap hanya sebagai pemberian janji tertentu kepada masyarakat, agar masyarakat beranggapan bahwa pemilu 1999 yang dilaksanakan pada masa itu lebih baik daripada pemilu sebelumnya di era Orde Baru. Penilaian tersebut terutama berkaitan dengan keberadaan lembaga legislatif waktu itu yang masih terdiri dari anggota-anggota legislatif dari partai politik di masa Orde Baru. Selain itu juga karena dalam UU Politik tersebut, sanksi yang mungkin untuk dijatuhkan memerlukan waktu yang cukup lama untuk sampai pada putusan akhir. Pendapat tersebut seperti diungkapkan oleh anggota Panwaslu Pusat, Dr. Todung Mulya Lubis, bahwa untuk kasus *money politics* yang dilaporkan oleh masyarakat dengan PDR dan Partai Golkar sebagai pelakunya, Panwaslu harus bertindak ekstra hati-hati, karena jika terbukti pun sanksinya masih samar-samar dan memang belum diatur dalam sebuah ketentuan.[44]

Hal itu membuktikan bahwa walaupun peraturan yang mengatur untuk tindak pidana pemilu tersebut sudah ada, namun karena kurang jelas dan tegas dalam memberikan prosedur penerapannya juga dapat meberikan kesulitan tersendiri dalam penegakannya. Seperti yang di contohkan dalam kasus *money*

---

[44] *Kompas*, Selasa, 1 Juni 1999.

Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Tindak Pidana Pemilu

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

politics yang dilaporkan dilakukan oleh Partai Golkar di Sulawesi,[45] misalnya, Panwaslu telah mengirimkan surat rekomendasi kepada Mahkamah Agung untuk ditindaklanjuti. Sesuai dengan ketentuan dalam pasal 26 UU No. 3/1999 Panwaslu hanya dapat mengumpulkan data-data di lapangan, sedangkan keputusan untuk memberikan sanksi apa yang dijatuhkan menjadi kewenangan Mahkamah Agung melalui Pengadilan.

Dalam pasal 26 UU No. 3/1999 tidak ditentukan secara jelas mengenai sengketa apa saja yang menjadi kewenangan Panwaslu, hal itu jelas menyulitkan Panwaslu untuk dapat mengambil keputusan atas laporan yang diterimanya untuk ditindaklanjuti. Kesulitan tersebut juga diakibatkan ketidakjelasan dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada Panwaslu dalam hal ini, untuk mengambil suatu keputusan. Bahkan menurut laporan akhir Panwaslu Pusat, untuk masalah dana kampanye pemilu, misalnya, tidak ada sanksi yang dikenakan kepada partai politik yang melanggar ketentuan tentang pertanggungjawaban penerimaan dan penggunaan dana, yang itu juga merupakan kelemahan dalam pelaksanaan dan penegakan hukum dalam tindak pidana pemilu oleh partai politik.

Keterbatasan tersebut menimbulkan akibat pada kemungkinan pemberian sanksi atas partai politik secara langsung, cepat, dan final berkaitan dengan pelanggaran yang dilakukan. Dalam hal ini berkaitan dengan permasalahan pertanggungjawaban pidana partai politik berkaitan dengan peristiwa pidana yang

---

[45] *Jawa Pos*, Minggu, 4 Juli 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

menyangkut perolehan suara dalam pemilu yang karena akibat yang dapat ditimbulkan, perlu dilakukan penyelesaian secara singkat dan final. Inti dari ketegasan dalam penyelesaian pelanggaran yang berakibat terhambatnya rangkaian proses pemilu selanjutnya adalah pentingnya upaya antisipasi atau pencegahan terjadinya peristiwa tersebut, sehingga pemilu dapat berjalan lancar karena sengketa yang terjadi dapat diselesaikan secara singkat dan final oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan kewenangan yang ada padanya. Hal itu merupakan kemajuan yang sangat berarti jika benar-benar dapat dilaksanakan, yang akan memberi pengaruh yang sangat baik dalam pelaksanaan pemilu yang jurdil dan demokratis di Indonesia, terutama dalam pemilu yang akan datang.

Dengan demikian pada pemilu yang akan datang berkaitan dengan kehendak untuk memperbaiki pelaksanaan pemilu yang lebih baik, pengalaman pada pemilu 1999 dapat dijadikan sebagai acuan terutama dalam pengaturan mengenai tindak pidana pemilu yang melibatkan partai politik. Kalau pada UU No. 2/1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum telah diatur mengenai sanksi atas parpol peserta pemilu yang melakukan tindak pidana pemilu walaupun secara kurang rinci, namun hal itu sudah merupakan kemajuan dalam pengembangan hukum, tinggal menambahkan mengenai pengaturan atas sanksi dan tindakan kepada partai politik peserta pemilu yang diuntungkan dengan tindak pidana yang dilakukan oleh pihak lain. Dengan kata lain perlu diatur pula dalam undang-undang mengenai konsekuensi atas penyimpangan-penyimpangan tertentu yang mempengaruhi perolehan suara partai atau kandidat. Akhirnya, diharapkan dari pengaturan dalam undang-

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

undang yang lebih jelas dan tegas diharapkan akan paling tidak mengurangi atau mencegah penggunaan cara-cara ilegal untuk memperoleh suara dalam pemilu yang belum tentu menjamin tersampaikannya aspirasi masyarakat dalam rangka pembentukan kebijaksanaan nasional.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

BAB III

PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILU

1. Pengaturan dalam UU No. 2/1999 tentang Partai Politik dan UU No.3/1999 tentang Pemilihan Umum

Dalam rangkaian upaya pencapaian tujuan awal pembentukan negara hukum yang demokratis, pemilu merupakan batu uji dari pemberlakuan hukum yang memberikan kedudukan yang sama bagi seluruh warga negara. Untuk itulah kemudian diperlukan dukungan kelengkapan dari infrastruktur hukum mulai dari peraturan perundang-undangan sampai lembaga penegak hukumnya itu sendiri. Karena antara peraturan perundang-undangan itu sendiri dengan lembaga penegak hukumnya harus dapat berjalan sesuai dengan yang ingin dicapai oleh masyarakat dengan adanya hukum tersebut. Pernyataan di atas menunjuk kepada pokok pikiran pembentukan hukum sebagai fenomen yang harus dijalankan di dalam masyarakat,[46] dan untuk dapat berjalan diperlukan campur tangan lembaga penegak hukum yang bersangkutan.

Sebagai peraturan yang mengikat masyarakat secara umum, agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam proses penegakan hukumnya, maka ditentukan pula kaidah-kaidah yang harus dipatuhi oleh masyarakat yang berupa tindakan-tindakan yang dirumuskan secara eksplisit maupun

---

[46] Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal. 69.

SKRIPSI Yodhy Alitedjo
Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Tindak Pidana Pemilu

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

implisit. Berkaitan dengan proses penegakan hukum itulah, maka diperlukan pembagian kewenangan penegakan hukum dalam rangka pelaksanaan tindakan-tindakan tersebut. Hal itu terutama untuk mempermudah proses penegakan hukum agar tidak berbelit-belit yang justru memberikan peluang bebasnya pelaku pelanggaran hukum tersebut, sehingga malah memancing masyarakat untuk bertindak anarkis.

Sesuai dengan keinginan untuk menciptakan pemilu 1999 yang jurdil dan demokratis, maka kemudian dibentuklah UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang berkaitan dengan proses penegakan hukum dalam pelaksanaan pemilihan umum 1999. Hal ini sesuai dengan unsur-unsur dari penegakan hukum itu sendiri yang mencakup pembuatan undang-undang, penegakan hukum, dan lingkungan. Pembentukan undang-undang ini mempunyai arti penting, sebab keberhasilan atau kegagalan penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat.[47] Sesuai dengan asas legalitas dalam penegakan hukum di Indonesia, dapat dimengerti jika dalam peraturan yang berlaku tindakan yang diatur sulit sekali dilaksanakan dalam masyarakat, sehingga memberikan peluang kepada si pelaku untuk lolos dari sanksi yang mungkin dikenakan padanya. Itulah yang menjadi dasar pendapat di atas mengenai salah satu sebab kegagalan para penegak hukum dalam menegakkan peraturan tersebut, yang

---

[47] Sintong Silaban, *Tindak Pidana Pemilu*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992, hal. 72.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

dengan demikian mendudukkan lembaga pembentuk undang-undang tersebut sebagai juga unsur penegak hukum.[48]

Kemudian sebagai penunjang terwujudnya tujuan penegakan hukum dalam tindak pidana pemilu dalam pemilu 1999, ditentukan pula kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing instansi penegak hukum yang terkait. Di sini yang termasuk dalam instansi penegak hukum berdasarkan kewenangan yang ada padanya yaitu, pertama, ketentuan administrasi dan tata cara pemilu yang ditegakkan oleh Panwas; kedua, ketentuan pidana pemilihan umum yang dilanggar oleh perorangan atau badan publik yang bukan partai politik, ditegakkan oleh Polri, Kejaksaan, dan Pengadilan; ketiga, ketentuan pidana pemilu yang dilanggar oleh partai politik ditegakkan oleh Mahkamah Agung; keempat, ketentuan yang mengharuskan pegawai negeri bertindak netral terhadap partai politik dan dalam pelaksanaan pemilihan umum ditegakkan oleh Pemerintah (sebagai instansi atasan dari pegawai negeri yang bersangkutan-penulis). Karena itu yang dimaksud dengan instansi penegak hukum di sini ialah Polri, Kejaksaan dan Pengadilan, Mahkamah Agung sebagai Mahkamah Konstitusi, dan Pemerintah.[49]

Adapun mengenai pembagian kewenangan dari lembaga-lembaga penegak hukum tersebut di atas, seperti yang ditentukan dalam UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3 tahun 1999 tentang

---

[48] *Ibid*, hal. 72.

[49] *Pengawasan Pemilihan Umum 1999*, Panwaslu Pusat, Jakarta, 1999, hal. 33-34

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pemilihan Umum, serta dalam PP No. 5 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik dan PP No. 12 tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah ditentukan mengenai instansi yang berwenang melakukan tindakan hukum atas pelanggaran ketentuan mengenai tindak pidana pemilu.

Untuk Panwaslu seperti ditentukan dalam UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, pasal 26, berwenang untuk mengawasi semua tahapan Pemilihan Umum, menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, dan menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum. Pengawasan terhadap seluruh tahapan pemilu yang dimaksud yaitu mulai dari tahap pendaftaran dan verifikasi partai politik peserta pemilu, tahap pendaftaran pemilih, tahap penetapan calon tetap anggota DPR/DPRD, tahap kampanye pemilihan umum, tahap pemungutan dan penghitungan suara, dan tahap penetapan calon terpilih. Dalam tahap-tahap tersebut Panwas melakukan pengamatan terhadap proses penyelenggaraan masing-masing tahap dan memberikan penilaian apakah sesuai dengan prosedur yang ditentukan dalam UU Pemilu, dan jika terdapat penyimpangan Panwas dapat memberikan rekomendasi kepada pihak yang berwenang untuk melakukan tindakan atas penyimpangan tersebut, bahkan dapat memberikan peringatan tertulis kepada pihak

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

yang melakukan pelanggaran tersebut, terutama kepada partai politik. Bahkan, dalam tahap kampanye pemilihan umum Panwas berwenang untuk memerintahkan penghentian atau pembubaran pelaksanaan kampanye, menghentikan pemilu, dan memerintahkan pemilihan umum diulang, sesuai dengan daerah tingkat pemilihannya masing-masing, seperti disampaikan Wakil Ketua Panwas Pusat, Mulyana W Kusumah.[50] Lebih jelasnya lagi dari tindakan tersebut di atas yaitu, mengenai perintah untuk menghentikan atau membubarkan pelaksanaan kampanye, disampaikan oleh koordinator Tim Panwas yang sedang bertugas mengawasi pelaksanaan kampanye pemilu dengan persetujuan anggota tim kepada Panitia Pelaksana Pemilihan Umum dan pihak penegak hukum setempat. Perintah untuk pembubaran atau penghentian kampanye tersebut sebelumnya juga dibuatkan berita acara kejadian. Sebelum perintah penghentian atau pembubaran kampanye tersebut dilaksanakan, terlebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan. Tindakan tersebut sesuai dengan ketentuan dalam pasal 47 ayat (2) UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Sesuai dengan ketentuan pasal 76 UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Panwas dapat menghentikan pelaksanaan pemungutan suara jika ditemukan terdapat kekeliruan/kecurangan, kesalahan, keadaan memaksa, atau hal-hal lain yang mengahambat pemungutan suara,

---

[50] *Kompas*, Jumat, 23 April 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

mengakibatkan terganggunya penghitungan suara PPD I/PPD II yang bersangkutan, dengan memperhatikan jadwal yang ditetapkan, dapat memerintahkan kepada Panitia Pelaksana Pemilu yang bersangkutan untuk mengadakan pemilu ulang, yang menurut ketentuan pasal 78 UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dilaksanakan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak hari pemungutan suara.

Tugas Panwas yang lain yaitu menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam pemilihan umum. Dalam ketentuan UU Pemilu tidak ditentukan secara jelas mengenai kewenangan Panwas ini, mengenai persengketaan yang bagaimana yang dapat ditangani Panwas, dan mengenai sifat kekuatan hukum keputusan Panwas atas sengketa tersebut, apakah bersifat mengikat dan final (arbitrasi) ataukah tidak mengikat (mediasi). Kerena tidak diatur secara jelas dan tegas itulah kemudian Panwas mengambil kebijakan untuk berupaya untuk menawarkan solusi bila terjadi persengketaan baik diminta maupun tidak diminta, tanpa mempersoalkan apakah akan dipatuhi atau tidak. Kebijakan yang diambil Panwas tersebut merupakan jalan tengah yang diambil dengan dasar ketentuan hukum yang mengatur memang tidak memberikan kekuatan mengikat bagi Panwas dalam menegakkan keputusannya. Konsekuensinya keputusan yang dikeluarkan Panwas hanya merupakan rekomendasi kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Berkaitan dengan keterangan tersebut diatas, kewenangan yang dimiliki Panwas adalah meneruskan temuan, sengketa, dan perselisihan yang

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum. Seperti untuk pelanggaran yang ditemukan dilakukan oleh partai politik diteruskan kepada Mahkamah Agung, diteruskan kepada Polri jika ditemukan pelanggaran ketentuan pidana yang dilakukan oleh warga negara, untuk Kejaksaan Agung jika pelanggaran yang ditemukan tersebut, misalnya berkaitan dengan dugaan korupsi (penyalahgunaan anggaran negara), dan Mendagri jika terdapat unsur birokrasi yang diduga menggunakan kewenangannya untuk salah satu partai politik, bahkan kepada Presiden jika pejabat yang melakukan pelanggaran tersebut untuknya hanya Presiden yang berwenang untuk memberi sanksi atasnya.

Adapun kewenangan Panwas yang berkaitan dengan tata cara pemilu yang berkaitan dengan tindak lanjut keputusan yang diambil oleh lembaga yang berwenang, yaitu memberikan rekomendasi kepada Panitia Pelaksana Pemilihan Umum setempat dalam hal diselenggarakannya pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang dan pemungutan suara susulan, seperti yang ditentukan dalam pasal 76-78 UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Selain itu juga Panwas bewenang untuk menilai kesahihan alasan keberatan menandatangani Berita Acara dan Sertifikat Hasil Tabulasi Hasil Pemungutan Suara, yang didasarkan pada alasan keberatan secara tertulis. Untuk hal ini keputusannya didasarkan kepada tingkatan lembaga yang bersangkutan dalam pengajuan keberatan tersebut. Atas keputusan yang dikeluarkan dalam penilaian keberatan ini, keputusan yang dikeluarkan mempunyai kekuatan mengikat dan final, seperti yang dirumuskan dalam

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pasal 33 PP No. 33 tahun 1999. Tujuan dari dirumuskannya ketentuan tersebut adalah untuk mengantisipasi kemungkinan anggota KPU, khususnya wakil partai politik peserta pemilu yang tidak mendapatkan atau tidak mencapai jumlah kursi minimal dalm rangka *electoral threshold* (batas minimal perolehan suara partai politik agar dapat mengikuti pemilu yang akan datang), menggunakan instrumen pasal 65 UU Pemilu untuk menggagalkan pemilu. Selain itu ada pula kewenangan Panwas yang bersifat internal yakni mengenai supervisi (pengawasan) Panwas Pusat terhadap Panwas Daerah yang untuk ini bersifat informatif-koordinatif terutama untuk menunjang kelancaran tugas Panwas secara administatif, sehingga ada kejelasan dan kesamaan penilaian mengenai penanganan dan penyelesaian kasus-kasus yang ditangani. Selain itu juga untuk meperoleh informasi yang jelas mengenai suatu kasus yang terjadi untuk dicarikan jalan penyelesaiannya atau diteruskan kepada instansi yang berwenang. Dapat disimpulkan bahwa kewenangan tersebut didasarkan kepada kedudukan Panwas daerah sendiri yang otonom dan mandiri.

Instansi penegak hukum lain yang mempunyai kaitan dengan upaya penegakan hukum tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan partai politik di sini yaitu Mahkamah Agung. Seperti yang ditentukan dalam UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Mahkamah Agung mempunyai kewenangan untuk membekukan atau membubarkan suatu partai politik, jika secara nyata terbukti melakukan pelanggaran atas ketetentuan dalam pasal 2, pasal 3,

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pasal 5, pasal 9, dan pasal 16 UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik. Adapun pelaksanaan MA tersebut dilakukan setelah melalui proses mendengar dan mempertimbangkan keterangan Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan. Pelaksanaan atas keputusan pembubaran atau pembekuan Parati Politik tersebut dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap dengan mengumumkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri Kehakiman RI. Ketentuan mengenai hal itu diatur dalam pasal 17 UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik. Ketentuan lain yang juga berakibat dapat dibubarkannya atau dibekukannya suatu partai politik, yaitu mengenai pelanggaran terhadap ketentuan dana kampanye sebagaimana diatur dalam pasal 48 ayat (4) UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Kewenangan lain yang dimiliki oleh MA yaitu kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada suatu partai politik berupa penghentian bantuan anggaran negara jika terbukti melanggar Pasal 15 UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan ketentuan pasal 49 ayat (1) UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Mahkamah Agung juga mempunyai kewenangan untuk mencabut hak suatu partai politik untuk mengikuti pemilihan umum jika terbukti melanggar ketentuan pasal 13 dan pasal 14 UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan ketentuan pasal 49 ayat (3) UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang berkaitan dengan keikutsertaan partai politik pada pemilu selanjutnya. Adapun

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

mengenai prosesnya dilakukan dengan terlebih dahulu mendengar pertimbangan Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan.

Jika diperhatikan sebenarnya dengan pengaturan atas kewenangan Panwas Pusat maupun Daerah dan kewenangan MA tersebut sudah merupakan kemajuan yang cukup berarti dalam penegakan hukum di Indonesia. Hal yang menentukan selanjutnya adalah bagaimana proses selanjutnya dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas agar mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk dapat membangun kesadaran hukum dalam masyarakat untuk mewujudkan cita-cita supremasi hukum. Dengan ini diharapkan agar proses tersebut dimulai dari kesadaran pemimpin partai politik itu sendiri agar mendidik massanya untuk mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku juga bagi partai politik itu sendiri agar mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam upayanya memperoleh kemenangan dalam pemilu. Di lain sisi ini adalah upaya pemberdayaan lembaga peradilan, terutama MA agar dapat membangun citranya yang baik dengan mendudukkan dirinya sebagai lembaga peradilan yang terhormat, sehingga ungkapan sebagai benteng keadilan terakhir mempunyai arti yang selayaknya. Dengan demikian kredibilitas MA sebagai lembaga peradilan yang tertinggi dapat benar-benar terwujud, dimulai dengan kemampuannya memproses perkara yang menyangkut pihak yang mempunyai kekuatan secara sosial politik maupun keuangan, dalam hal ini partai politik besar, sesuai dengan kewenangan yang ada padanya.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Permasalahan itulah yang selama ini menjadi sorotan dalam masyarakat atas lembaga peradilan kita terutama jika menghadapi kasus-kasus yang melibatkan pihak yang mempunyai kekuatan secara sosial politik maupun keuangan.

2. Hambatan dalam Penegakan Hukum dalam Tindak Pidana Pemilu yang Melibatkan Partai Politik

Sebagai kelanjutan dari rangkaian proses penegakan hukum dalam pelaksanaan pemilihan umum, penyelesaian perkara yang melibatkan partai politik merupakan suatu hal yang menentukan dalam upaya mencapai cita-cita pemilu yang jurdil dan demokratis. Untuk dapat menunjang tercapainya tujuan tersebut, diaturlah ketentuan-ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga-lembaga yang bersangkutan seperti Panwaslu, Pengadilan, dan Mahkamah Agung RI, untuk dapat menyelesaikan sengketa dalam pelaksanaan pemilu untuk menegakkan prinsip pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Kepentingan dari terwujudnya cita-cita tersebut adalah agar dapat memberikan kepercayaan kepada masyarakat yang mengharapkan adanya kesetaraan dalam hukum, dalam hal ini yaitu ketika menghadapi partai politik besar. Dengan begitu, kepercayaan masyarakat kepada lembaga peradilan kita dapat tumbuh, sehingga dapat menjadi awal yang baik bagi upaya pembangunan kesadaran hukum dalam masyarakat.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Untuk dapat mencapai cita-cita pemilu yang jurdil dan demokratis sebagai dasar dan awal perubahan kondisi bangsa menuju masa depan yang lebih baik dan menegakkan kedaulatan rakyat, maka perlu adanya dukungan dari masyarakat yang dilengkapi dan dijamin dengan instrumen hukum yang baik. Dalam masalah ini instrumen hukumnya sudah diusahakan untuk diperbaharui dengan memasukkan beberapa ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga yang bersangkutan dengan pokok perkara untuk menangani perkara tersebut. Juga diberikan pula penambahan ketentuan sanksi yang dapat dijatuhkan kepada partai politik. Masalah selanjutnya adalah kemudian bagaimana jaminan ketentuan pemberian sanksi atas partai politik tersebut dapat paling tidak mengurangi tindak pidana pemilu yang melibatkan partai politik dapat ditindaklanjuti sampai tuntas dan tidak memakan waktu yang lama dalam prosesnya.

Dalam pemilu ini masalah waktu memang menjadi pertimbangan utama pada proses penyelesaian sengketa yang ada. Sebab ada beberapa proses pemilu yang dapat terhambat jika waktu penyelesaian perkara tersebut oleh lembaga yang bersangkutan dengan pokok perkara memakan waktu yang lama, seperti proses penghitungan suara. Dengan demikian permasalahannya tidak sesederhana dalam menangani tindak pidana biasa, ada proses lain yang tergantung dengan terselesaikannya permasalahan tersebut. Dalam hal ini pertimbangan mengenai prioritas penyelesaian masalah yang ditangani, juga menjadi pokok pikiran dalam menangani masalah tersebut.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dalam rangka untuk mempermudah penanganan masalah yang berkaitan dengan tindak pidana pemilu, muncullah pemikiran untuk membentuk suatu kamar khusus dalam peradilan umum untuk menampung kecurangan pemilu yang ditemukan, dengan begitu diharapkan organisasi peserta pemilu (OPP) tidak akan berani coba-coba melakukan pelanggaran.[51]Lebih lanjut lagi Mulyana W Kusumah mengatakan, bahwa untuk menangani kasus-kasus pemilu, MA telah membentuk majelis khusus melalui pengadilan di seluruh Indonesia untuk melaksanakan pengadilan yang efektif dan cepat. Sebab, tanpa sifat efektif dan cepat, putusan pidana yang keluar setelah pemilu selesai jelas tidak ada gunanya.[52]

Ditambahkan lagi oleh Satjipto Rahardjo, pengadilan pemilu mendesak untuk dibentuk mengingat banyaknya pertikaian antarpartai politik yang meresahkan. Pengadilan pemilu tersebut berfungsi khusus memproses dan menyelesaikan perkara dan sengketa yang muncul dalam pemilu, khususnya dari UU Pemilu. Mekanisme kerjanya sama dengan pengadilan umum, hanya saja pengadilan pemilu khusus meyelesaikan pelanggaran pasal-pasal UU Pemilu. Apa yang dilanggar, pelakunya siapa, dan sanksinya bagaimana, harus jelas sehingga polisi dapat bekerja. Upaya ini tidak bertentangan dengan Panwas, tetapi justru harus berjalan bersama, sebab penyelesaian Panwas lebih mengarah kepada masalah sosial politik, sedangkan pengadilan pemilu lebih berupa penyelesaian masalah yuridis.

---

[51] *Kompas*, Rabu, 17 Februari 1999.

[52] *Kompas*, Kamis, 8 April 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Panwas maupun pengadilan pemilu, menurut Satjipto memiliki kelebihan dan kekurangan, dari segi tata caranya, penyelesaian kasus oleh Panwas lebih longgar tata caranya, prosesnya lebih cepat, dan akomodatif. Sedangkan pengadilan sudah ada patokannya sendiri tetapi lebih terbuka, tata caranya lebih jelas, dan tidak menimbulkan keraguan.[53]

Pada bagian ini yang menjadi pokok bahasan adalah pelaksanaan ketentuan dalam UU Partai Politik dan UU Pemilu yang mengatur mengenai penyelesaian tindak pidana pemilu yang dilanggar oleh partai politik peserta pemilu, terutama menyangkut kewenangan Panwas dan Mahkamah Agung. Jika kita melihat pada ketentuan dalam UU Pemilu yang mengatur mengenai kewenangan Panwas, maka Panwas sesuai dengan tingkatannya, berwenang untuk menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum (pasal 26 huruf (b) UU No. 3/1999). Namun tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai bentuk kewenangan Panwas tersebut, apakah sebagai lembaga arbitrasi yang keputusannya mengikat, atau sebagai forum mediasi yang keputusannya tidak mengikat. Hal ini menentukan dalam memberikan penyelesaian atas kasus yang ditangani dan pelaksanaan atas keputusan yang diambil, serta kekuatan hukum dari keputusan tersebut.

Di dalam Panwas sendiri juga ada kendala yang menyangkut kurangnya penguasaan yang mendalam mengenai peraturan perundang-

---

[53] *Kompas*, Kamis, 15 April 1999.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

undangan yang mengatur pemilihan umum, khususnya mengenai proses pelaksanaan pemilihan umum. Kendalanya adalah rekrutmen anggota Panwas yang agaknya lebih banyak didasarkan pada pertimbangan formal, yaitu bukan anggota partai politik yang hanya dibuktikan dengan pernyataan bukan anggota partai politik, bukan pejabat pemerintah, dan berasal dari tiga unsur yang disebutkan dalam UU (hakim, perguruan tinggi, dan tokoh masyarakat). Kriteria penguasaan peraturan perundang-undangan tentang pemilihan umum, independensi, dan wawasan dan komitmen akan pemilu yang demokratis kurang kurang begitu menonjol sebagai pedoman rekrutmen. Sebabnya, Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, dan Pengadilan Negeri yang diberi kewenangan mengangkat anggota Panwas kurang memiliki pengalaman dan informasi yang memadai mengenai figur-figur yang tepat untuk menjadi anggota Panwas. Hal ini akibat dari tidak adanya pelatihan kepada seluruh anggota Panwas seluruh Indonesia dan pembentukan Panwas yang terlambat.[54]

Kendala lain yang berpengaruh yakni penjabaran tugas Panwas yang kurang rinci seperti yang dapat dilihat dalam UU Pemilu, dan dalam Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 021 tentang Hubungan dan Tata Kerja Panwas dengan KPU dan Panitia Pemilihan.[55] Pada pelaksanaan kewenangan Panwas untuk mengawasi tahap-tahap pemilihan umum, Panwas hanya dapat memberi peringatan yang sama sekali tidak mengikat.

---

[54] *Pengawasan Pemilihan Umum 1999*, Panwaslupus, Jakarta, 1999, hal. 41.

[55] *Ibid*, hal. 43.

Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Tindak Pidana Pemilu

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dalam melaksanakan tugas menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, Panwas hanya bertindak sebagai mediator yang keputusannya tidak mengikat. Pada pelaksanaan tugas ketiga, yaitu menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum, Panwas hanya dapat meneruskan temuan dugaan pelanggaraan ketentuan pidana pemilu kepada instansi penegak hukum tanpa kewenangan apapun untuk meminta pertanggungjawaban Polri dalam menindaklanjuti temuan yang diajukan Panwas.[56] Juga pada kasus penggunaan dana Jaring Pengaman Sosial (JPS) oleh Partai Golongan Karya, dan dana Kredit Usaha Tani (KUT) oleh Partai Daulat Rakyat di berbagai daerah di Indonesia, misalnya, yang diteruskan kepada Mahkamah Agung, dinyatakan oleh MA bahwa pengaduan tersebut dalam bentuk gugatan sesuai dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 1999 tentang Pengawasan Partai Politik oleh MA.[57]

Sesuai dengan yang ditentukan dalam UU No. 2/1999 dan UU No. 3/1999, maka yang berwenang untuk mengenakan sanksi kepada partai politik yang melakukan pelanggaran dalam pemilu 1999. Dalam hal ini sebenarnya sudah cukup bagi Mahkamah Agung untuk melakukan tindakan sesuai dengan kewenangan yang ada padanya seperti yang diatur dalam UU No. 2/1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum, yaitu untuk memanggil pengurus pusat partai politik yang

[56] *Ibid*, hal. 43.

[57] *Ibid*, hal. 47.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan. Namun karena telah ditentukan dalam UU No. 2/1999 tentang Partai Politik, bahwa sebelum dapat diputuskan oleh MA sanksi yang akan dijatuhkan kepada partai politik yang diduga melakukan pelanggaran UU No. 2/1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum, juga berdasarkan ketentuan yang ada dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 2 tahun 1999 tentang Pengawasan Partai Politik oleh Mahkamah Agung, maka untuk dapat mengajukan pengaduan terhadap suatu partai politik yang diduga melakukan pelanggaran atas ketentuan dalam UU No. 2/1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum, harus dilakukan dalam bentuk gugatan. Namun, karena Panwas tidak mempunyai pijakan hukum untuk dapat melakukan gugatan, serta dari Polri, Kejaksaan Agung, dan Mendagri, Panwas tidak mendapatkan informasi apapun, akibatnya Panwas tidak dapat melakukan tindakan apapun.[58]

Ketentuan yang memberikan keharusan pengaduan terhadap partai politik yang diduga melakukan pelanggaran UU dalam bentuk gugatan tersebut di atas, menggambarkan sikap MA yang pasif dalam menegakkan hukum. Sebenarnya hal ini tidak akan menjadi masalah jika misalnya, dalam UU Partai Politik dan UU Pemilihan Umum tersebut ditegaskan adanya kewenangan yang dimiliki Panwas untuk mengawasi keuangan partai politik dan kemudian menyampaikan rekomendasi hasil pengawasannya, dan jika

---

[58] *Ibid*, hal. 35.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

ditemukan adanya penyimpangan hasil penyelidikan Panwas tersebut dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan MA untuk mengambil keputusan final. Karena bagaimanapun pembentukan Panwas sendiri sesuai dengan ketentuan dalam pasal 24 UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum dilakukan oleh MA untuk Tingkat Pusat, Pengadilan Tinggi untuk Tingkat I, dan Pengadilan Negeri untuk Tingkat II dan kecamatan. Kalau dilihat dari segi keanggotaan Panwas Pusat, Tingkat I, dan Tingkat II sendiri juga terdiri dari Hakim, unsur Perguruan Tinggi, dan unsur Masyarakat, sedangkan Panwas Tingkat Kecamatan terdiri dari unsur Perguruan Tinggi dan Masyarakat. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas seharusnya sudah dapat memberikan keyakinan kepada MA mengenai keakuratan dan kesahihan data untuk memproses rekomendasi yang disampaikan oleh Panwas sebagai bahan untuk mengambil keputusan final. Jika dilakukan melalui proses gugatan, maka selain memerlukan waktu yang lama untuk memprosesnya, karena harus melalui proses acara pengadilan, juga karena dasar hukum yang dapat dipakai oleh Panwas dalam mengajukan gugatan tidak di atur dalam UU No. 2/1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum.

Kalau harus melalui proses peradilan seperti yang ditentukan dalam UU Partai Politik, maka akan memakan waktu yang lama karena dalam UU No. 2/1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum tidak ditentukan mengenai hukum acara yang digunakan untuk dapat mempercepat proses penyelesaian perkara. Menurut Abdul Hakim Garuda

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Nusantara, bahwa landasan yuridis normatif tidak memungkinkan untuk mempercepat pengadilan terhadap pelanggaran pemilu, padahal pelanggaran dalam pemilu merupakan perbuatan pidana biasa, bukan delik aduan.[59] Untuk pelaksanaan penegakkan ketentuan tindak pidana pemilu yang sudah diatur dalam UU No. 2/1999 Partai Politik dan UU No. 3/1999 Pemilihan Umum, seperti tentang kewajiban partai politik peserta pemilu untuk mempertanggungjawabkan penerimaan dan penggunaan dana itu melalui mekanisme audit dan transparansi saja praktis tidak dilaksanakan dan ditegakkan.[60]

Hambatan yang lain yaitu dalam UU Pemilu tidak diatur dengan jelas kapan pelanggaran yang dilakukan oleh kader atau simpatisan partai dapat disebut sebagai pelanggaran oleh partai, dan kapan pula dapat disebut sebagai pelanggaran dilakukan oleh individu. Pengaturan tersebut jelas sangat diperlukan untuk memberikan kejelasan mengenai siapa yang harus bertanggungjawab bila terjadi pelanggaran. Selain itu juga akan mempermudah proses penanganan perkaranya oleh instansi penyidik (Polri) untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan sehingga temuan yang diteruskan dari Panwas itu dapat deselesaikan secara tuntas. Penyelidikan dan penyidikan oleh Polri ini dapat membantu menentukan pelanggaran yang terjadi tersebut apakah ada indikasi keterlibatan partai politik atau tidak, sebab Panwas tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan

---

[59] *Kompas*, Jumat, 21 Mei 1999.

[60] *Pengawasan Pemilihan Umum1999* , hal. 118.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

penyelidikan dan penyidikan. Apalagi ditambah dengan tidak adanya hukum acara yang menunjang kelancaran pelaksanaan proses penyelidikan dan penyidikan khusus dalam pemilihan umum.

Dalam UU Pemilu juga tidak jelas diatur mengenai jenis peraturan pemilu mana yang harus ditegakkan oleh Panwas. Juga tidak ada penjelasan yang rinci mengenai hal-hal apa sajakah yang termasuk dalam peraturan administratif dan tata cara pemilu, ditambah lagi kewenangan Panwas yang kurang memadai untuk menegakkan peraturan yang menjadi kewenangan-nya. Walaupun sudah diatur dalam PP No. 33/1999 pasal 33, namun kewenangan Panwas sebagai arbitrator yang putusannya bersifat final dan mengikat tetapi dalam praktek juga sulit dilaksanakan.[61]

Kesulitan tersebut ditambah lagi dengan kurangnya sosialisasi dari peraturan perundang-undangan tentang pemilu tersebut di lingkungan lembaga penegak hukum khususnya. Singkatnya waktu antara pembentukan UU No. 2/1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum dengan dimulainya pelaksanaan pemilu itu juga memberikan sedikit ruang untuk dilakukannya proses sosialisasi secara menyeluruh. Akibatnya, ketentuan peraturan perundang-undangan yang masih kurang jelas terpaksa diterapkan, karena tidak memungkinkan untuk dilakukan koreksi terlebih dahulu atas ketentuan tersebut. Persoalan tersebut merupakan hal yang sangat penting dalam upaya menunjang proses penegakkan hukum, sebab

---

[61] *Ibid*, hal.126.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

peraturan yang tidak jelas akan memberikan kesempatan kepada orang-orang untuk melakukan pelanggaran, apalagi ini berkaitan dengan masalah politik. Dengan demikian, perlu adanya peraturan yang tegas dan jelas untuk dapat mencegah orang-orang untuk melakukan pelanggaran dengan memanfaatkan celah-celah dari peraturan perundang-undangan yang ada.

3. Perlunya Kejelasan dalam Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu pada Pemilu Selanjutnya

Kelanjutan dari proses pengaturan dalam undang-undang yang memberikan wewenang kepada lembaga-lembaga penegak hukum dalam hal tindak pidana pemilu, terutama Panwaslu dan Mahkamah Agung, adalah bagaimana pelaksanaan kewenangan yang telah diberikan tersebut mempunyai arti signifikan dan strategis dalam mewujudkan pemilu 1999 yang jurdil dan demokratis. Dengan dilaksanakan-nya peraturan perundang-undangan secara tegas dan tegas, maka dapat memberikan suatu kemajuan dalam penegakan hukum di Indonesia, dalam hal ini melalui jalur pemilihan umum. Kalau kita lihat kembali pada dasar pembentukan hukum, di mana akan dijumpai pertentangan nilai-nilai serta kepentingan-kepentingan, maka akan dapat timbul dua kemungkinan yaitu pembentukan hukum akan dapat mencairkan pertentangan kepentingan di dalam masyarakat atau malah semakin memperkuat terjadinya pertentangan tersebut. Dalam pembentukan UU Parpol dan UU Pemilu 1999 diusahakan dapat memberikan keyakinan kepada masyarakat akan berlangsung-nya Pemilu 1999 secara jurdil dan

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

demokratis, dengan memberi kemungkinan diajukannya suatu partai politik ke pengadilan, dikenai sanksi pembekuan, pelarangan untuk mengikuti pemilu selanjutnya, dan pembubaran.

Kalau dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Pemilu tersebut dilakukan dengan tujuan untuk memberikan jaminan adanya persamaan di hadapan hukum, seperti dengan mengatur sanksi yang dapat dijatuhkan oleh MA kepada suatu partai politik, maka hal itu sebenarnya dapat menjadi batu uji kepada lembaga peradilan kita dalam menegakkan supremasi hukum. Terutama lagi jika kita melihat pada proses sebelumnya yakni dilakukannya proses mendenganr dan mempertim-bangkan keterangan Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan. Pada ketentuan tersebut sebenarnya sudah cukup baik dan berguna untuk memberikan kewenangan kepada MA untuk ikut memberikan tuntunan dalam rangka penegakan asas pemilu yang jurdil dan demokratis. Namun, karena kurang adanya penjelasan lebih lanjut mengenai hukum acara yang dipakai dan jangka waktu pemberian dan pelaksanaan keputusan MA tersebut, sehingga dalam pelaksanaannya mengalami kesulitan.

Pengaturan mengenai hukum acara yang digunakan ini akan mempermudah proses penegakan hukum dalam tindak pidana pemilu oleh partai politik tanpa memakan waktu yang lama sehingga tidak menghambat proses pemilu selanjutnya. Juga dapat digunakan untuk mempermudah pelaksanaan tugas MA dalam menyelesaikan dan memilah-milah perkara-

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

perkara mana yang perlu diselesaikan dahulu dan perkara-perkara mana yang keputusannya dapat dilakukan tanpa mengganggu roses pemilu selanjutnya. Prioritas permasalahan seperti tersebut di atas memberikan kejelasan tentang perlunya dilakukan suatu tindakan yang tegas terhadap partai politik yang melanggar ketentuan dan prinsip pemilu yang luber, jurdil, dan demokratis, sehingga tidak merugikan rakyat yang menjadi konstituennya. Pengaturan ini juga pada akhirnya memberikan suatu perlindungan hukum bagi rakyat yang menjadi subyek dari pelaksanaan pemilu, tidak hanya sebagai pelengkap penderita dari pelaksanaan pemilu.

Pertimbangan lain dari perlunya dilakukan perbaikan pada peraturan perundang-undangan tentang pemilu pada masa datang adalah agar tidak terjadi lagi ketertinggalan dalam menghadapi perkembangan perubahan-perubahan sosial yang terjadi dan kesadaran akan kewajiban yang biasanya tertuju pada hukum berbeda jelas dengan tingkah laku yang dikehendaki oleh hukum. Artinya, bahwa apa yang ada dalam praktik keseharian di masyarakat dan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan terdapat ketidaksesuaian yang menyolok. Dalam hal ini tertinggalnya hukum di belakang masalah yang diaturnya itu baru merupakan persoalan, pada saat jarak ketinggalan itu telah sedemikian menyoloknya, sedangkan penyesuaian yang semestinya dapat mengurangi ketegangannya tidak kunjung berhasil dilakukan. Pada waktu itulah dapat ditunjukkan adanya hubungan yang

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

nyata di antara perubahan sosial dan hukum yang mengaturnya, yaitu hubungan yang bersifat ketegangan.[62]

Perlunya pula diperhatikan mengenai ketertinggalan hukum dari masalah yang ada dalam masyarakat ini juga memberikan pengaruh terhadap keberhasilan pelaksa-naan peraturan tersebut secara efektif. Dengan begitu tak perlu lagi dilakukan perubahan-perubahan yang terlalu sering atas peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga timbul suatu kestabilan dalam pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut. Karena terlalu seringnya suatu peraturan perundang-undangan dirubah menunjukkan ketidakmampuan hukum dalam memberikan suatu jaminan ketertiban dalam masyarakat, sehingga akibatnya tidak ada kestabilan dalam masyarakat. Lebih jauh lagi, akan menimbulkan rasa kurang percaya pada masyarakat atas perlindungan hukum yang dijamin dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berkaitan dengan tujuan di atas maka dalam peraturan perundang-undangan tentang pemilu yang akan datang perlu dilakukan proses sosialisasi dahulu kepada masyarakat dan lembaga penegak hukum sebelum peraturan perundang-undangan tersebut diberlakukan, sehingga dapat dilihat mana kekurangan dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Kalau melihat kekurangan dalam UU No. 2/1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum, maka proses sosialisasi ini adalah

---

[62] Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, hal. 100.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

salah satu kekurangannya. Akibatnya, ketika timbul sengketa dalam pelaksanaan pemilu, lembaga penegak hukum yang berwenang tidak bergerak secara proaktif dalam menangani perkara tersebut. Dalam hal ini seperti yang terjadi pada kasus-kasus yang menjadi kewenangan dari MA, yaitu ketika diadukan oleh Panwaslu kepada MA, MA menghendaki agar diajukan dalam bentuk gugatan.

Keberadaan lembaga penegak hukum ini menjadi sorotan masyarakat, karena telah memberikan suatu harapan yang tinggi kepada masyarakat terutama jika melihat kewenangan yang ada padanya seperti yang ditentukan dalam UU. Seperti Panwaslu, yang dalam UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum pasal 26 dan pasal 47 ayat 2, mempunyai kewenangan yang sangat penting dalam penegakan peraturan perundang-undangan tentang pemilu. Namun, karena kurang rinci dalam penjabarannya, kurang otoritatif dalam pengawasan pelaksanaan pemilu, maka Panwas hanya dapat memberi peringatan kepada parpol yang melanggar dan bertindak sebagai mediator yang keputusannya sama sekali tidak mempunyai kekuatan mengikat. Dalam UU Pemilu yang diperbaharui pada masa datang perlu dipertegas kewenangan Panwaslu untuk memerintahkan instansi penyidik (Polri) untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan sehingga temuan yang diteruskan itu tidak sekedar disimpan oleh Polri. Untuk menunjang hal itu maka perlu pula dirumuskan secara jelas mengenai jenis peraturan pemilu yang menjadi kewenangan Panwas dan meliputi apa sajakah peraturan administratif dan tata cara pemilu itu.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Pada UU Pemilu yang diperbaharui nanti juga perlu ditegaskan mengenai jenis peraturan apa yang harus ditegakkan Panwas secara mengikat, macam perselisihan yang harus diputuskan Panwas secara mengikat, dan dalam pelanggaran jenis peraturan macam apa Panwas mempunyai kewenangan memerintahkan Polri atau instansi lain untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan. Dengan demikian dalam UU Pemilu yang akan datang perlu ditegaskan fungsi sebagai *"electoral judge"* (hakim yang mengadili dan memutuskan secara mengikat dan final perihal penegakkan peraturan administratif dan tata cara pelaksanaan pemilihan umum).[63] Kekhususan dalam penentuan hakim yang mengadili perkara tersebut ditujukan untuk dapat mempermudah pemrosesan perkara jika ditangani oleh hakim-hakim yang memang mempunyai dan memahami pengetahuan tentang proses pemilu yang luber, jurdil, dan demokratis.

Kelemahan lain yang sangat mendasar yakni, struktur KPU, PPI, PPD I, PPD II, dan KPPS yang bertentangan dengan prinsip imparsialitas. Dalam prinsip imparsialitas seharusnya antara pihak yang menjadi wasit atau panitia bertindak dan bersikap netral dalam mengakomodasi permainan dan persaingan dalam pelaksanaan pemilu, dan pihak yang menjadi pemain dalam pelaksanaan pemilu, tidak dirangkap menjadi satu. Netralitas lembaga yang menjadi wasit atau panitia dalam pelaksanaan pemilu juga merupakan syarat dari pelaksanaan pemilu yang luber, jurdil, dan demokratis.

---

[63] *Pengawasan Pemilihan Umum*, hal. 126.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Kenetralan tersebut mempunyai arti penting sebagai dasar agar lembaga penyelenggara pemilu mempunyai wibawa untuk menjalankan aturan-aturan perun-dangan yang berlaku. Selain itu, dengan netralitas penyelenggara pemilu tersebut dari unsur-unsur partai politik maupun pemerintah, maka diaharapkan akan muncul konsistensi dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Untuk dapat mewujudkan prinsip pemilu yang luber, jurdil, dan demokratis peran aktif dari masyarakat sendiri agar dapat mendudukkan dirinya sebagai subyek dalam pelaksanaan pemilu, perlu dijamin dalam peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan hak masyarakat untuk dapat melakukan pengawasan secara ketat atas pelaksanaan pemilu. Untuk dapat mewujudkan tujuan tersebut maka perlu diatur mengenai konsekuensi atas pelanggaran tertentu terhadap perolehan suara partai. Dalam proses ini yaitu adanya perumusan hak perwakilan masyarakat atau partai politik peserta pemilu untuk menggugat hasil pemilu ke pengadilan atas ddasar adanya dugaan perolehan suara itu dilakukan dengan cara-cara yang menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan tersebut tidak hanya mengatur mengenai jenis penyimpangan tetapi juga lingkup penyimpangan yang dapat dijadikan dasar untuk menggugat hasil pemilu, baik jumlah suara maupun kursi yang diperoleh pihak yang melakukan pelanggaran. Dengan adanya ketentuan tersebut diharapkan partai peserta pemilu berupaya dengan sungguh-sungguh untuk tidak melakukan pelanggaran pemilu.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Menurut Ramlan Surbakti, kelemahan yang juga ada dalam pelaksanaan pemilu 1999 lalu yaitu mengenai sistem pemilihan umum yang diatur dalam UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum merupakan campuran yang tidak jelas arahnya. Oleh karena itu diharapkan pada pemilu 2004 nanti hendaknya ditegaskan, untuk menggunakan sistem distrik sebagai sistem yang utama, sedangkan untuk mengatasi kelemahan sistem distrik dalam hal keterwakilan penduduk digunakan beberapa unsur sistem proporsional yang dipilih secara selektif.[64]

Agar dapat berlaku efektif maka peraturan perundang-undangan pemilu yang diperbaharui nanti perlu juga ditunjang dengan upaya penegakan hukum yang tegas. Proses penegakan hukum tersebut dapat dilihat melalui dua sudut pandang yaitu sudut pandang kultural yang berupa upaya yang dilaksanakan oleh alat-alat kontrol sosial resmi untuk memaksakan internalisasi hukum pada masyarakat, dan sudut pandang struktural yang berupa bekerjanya berbagai organisasi yang mewakili pola kepentingan dan konstelasi nilai-nilai dominan untuk menciptakan "keamanan dan ketertiban" sesuai dengan ideologi hukum yang berkuasa.[65] Sebagai alat kontrol sosial resmi, maka hukum dapat digunakan untuk memberikan pembatasan secara ketat kepada partai politik peserta pemilu agar bertindak sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk menjamin

---

[64] *Kompas*, Jumat, 26 November 1999.

[65] Mulyana W. Kusumah, *Perpektif,teori, dan kebijaksanaan hukum* Jakarta, Rajawali, 1986. hal. 59.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

terlaksananya pemilu yang luber, jurdil, dan demokratis. Dari sudut pandang struktural maka proses penegakan hukum dilakukan melalui pelaksanaan kewenangan lembaga-lembaga penegak hukum, seperti Panwaslu, MA, Polri, Kejaksaan, dan Pengadilan, dalam menangani perkara-perkara yang timbul dalam pelaksanaan pemilu, terutama yang melibatkan Partai Politik.

Satu masalah lagi yang berkaitan dengan penegakan hukum yaitu masalah kesadaran hukum masyarakat. Untuk menunjang pelaksanaan peraturan yang dibentuk oleh negara diperlukan pengukuran tentang efektivitas dari peraturan-peraturan yang dibuat tersebut dengan mendasarkan pada tanggapan atau penerimaan masyarakat terhadap peraturan-peraturan negara tersebut. Berbicara mengenai kesadaran hukum maka berkaitan pula dengan fungsi hukum dalam masyarakat. Fungsi hukum di dalam masyarakat dapat berupa hukum sebagai sarana pengendalian sosial dan hukum sebagai sarana untuk melakukan "social engineering". Sebagai sarana pengendalian sosial, maka kita akan melihat hukum sebagai menjalankan suatu tugas untuk mempertahankan suatu tertib atau pola kehidupan yang ada. Di sini hukum hanya menjaga agar orang menjalankan peranannya sebagaimana yang ditentukan atau diharapkan darinya. Dalam hal ini diharapkan agar sistem sosial yang ada dalam masyarakat dapat berjalan dengan baik, dan untuk menjaganya maka diperlukan pengaturan secara yuridis melalui peraturan perundang-undangan untuk memberikan batasan mengenai sanksi atas perilaku yang dilarang.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Berbeda dengan fungsi hukum di atas, fungsi hukum sebagai sarana untuk melakukan "social engineering" lebih berfungsi sebagai sarana untuk melakukan perubahan-perubahan di dalam masyarakat. Dengan begitu tidak hanya meneguhkan pola-pola yang sudah ada di masyarakat, melainkan berusaha untuk menciptakan hal-hal atau hubungan-hubungan baru dalam masyarakat. Cara yang ditempuh untuk dapat mencapai tujuan tersebut, dilakukan dengan cara memanipulasi keputusan-keputusan yang akan diambil oleh individu-individu dan mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki.[66] Sebagai sarana untuk dapat mencapai tujuan tersebut, maka dilakukan dengan memberikan penghargaan, ancaman pidana, dan sebagainya.

Dengan dilakukannya cara untuk mempertegas kembali dan memberikan pengaturan baru yang lebih rinci lagi, diharapkan pada pelaksanaan pemilu mendatang berjalan tanpa adanya permasalahan yang menyangkut pelanggaran oleh partai politik tanpa ada suatu sanksi tegas atas partai tersebut. Dalam rangka pemberdayaan hukum dan penegakan supremasi hukum sebagai bagian dari agenda besar reformasi sekarang ini, maka pikiran tentang pembentukan hukum tersebut ditujukan pada bagaimana untuk dapat menciptakan perubahan-perubahan pada masyarakat seperti yang disebutkan dalam fungsi hukum sebagai sarana perubahan masyarakat (social engineering). Perubahan yang diharapkan

---

[66] Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial bagi pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, hal. 145

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

tidak hanya pada tingkah-laku maupun keadaan, namun juga pada pemikiran mengenai pentingnya efektivitas dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, diharapkan pada pemilu yang akan datang di dalam masyarakat sudah ada suatu sistem hukum yang menjamin terlaksananya tujuan untuk mewujudkan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan demokratis, sebagai awal untuk membentuk suatu pemerintah yang menjunjung tinggi prinsip negara hukum yang demokratis.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

a. Sebagai dasar untuk melakukan pengisian dan pembentukan suatu pemerintahan yang mempunyai legitimasi yang kuat dan didukung oleh rakyat secara keseluruhan, maka perlu dilakukan proses pemilihan umum untuk memenuhi tujuan tersebut. Pemilihan umum yang diselenggarakan untuk dapat menjamin agar terlaksana dengan baik, kemudian atasnya perlu diatur dengan Undang-Undang tentang pemilihan umum dan partai politik yang baru. Pembentukan Undang-Undang baru tersebut diharapkan dapat mengurangi pelanggaran yang dilakukan baik oleh individu maupun partai politik. Dalam upaya melaksanakan perbaikan pada penyelenggaraan pemilihan umum pada tahun 1999 itulah, maka kemudian dibentuklah UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan UU No. 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pembentukan UU tersebut juga dilengkapi dengan PP No. 5 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik dan PP No. 12 tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik.

Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Tindak Pidana Pemilu

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

b. Dalam UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diberlakukan pembaharuan-pembaharuan atas ketentuan-ketentuan penting yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemilihan umum 1999 yang baik. Pemilihan umum 1999 diharapkan dapat terselenggarakan secara demokratis, transparan, jujur, adil, langsung umum, bebas, dan rahasia. Agar dapat mencapai harapan penyelenggaraan pemilihan umum 1999 seperti yang diharapkan, maka perlu ditunjang dengan partisipasi yang luas dari masyarakat, baik melalui partai politik maupun secara individu. Partisipasi masyarakat yang dilakukan melalui partai politik diwujudkan dengan dilakukan pengaturan mengenai peserta pemilu yang majemuk. Partisipasi masyarakat dalam pemilu juga dapat dilakukan melalui pengawasan penyelenggaraan pemilihan umum, baik secara individu dengan melaporkan penyimpangan dalam pelaksanaan pemilu kepada Panwaslu Pusat atau Daerah, maupun sebagai anggota organisasi pemantau pemilu. Partisipasi masyarakat juga dilakukan melalui keanggotaan dalam Komisi Pemilihan Umum, Panitia Pemilihan Umum, dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum 1999.

c. Untuk dapat mengurangi kualitas dan kuantitas pelanggaran dalam pemilu 1999, maka diatur beberapa ketentuan tentang partai politik sebagai pihak yang dapat dikenai sanksi pidana. Sanksi pidana tersebut dapat berupa pembekuan, pembubaran, dan penghentian bantuan keuangan dari anggaran negara yang dapat dijatuhkan oleh Mahkamah Agung RI. Selain itu juga dapat dikenai sanksi oleh Panwaslu berupa penghentian atau

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pembubaran kampanye suatu partai politik jika melakukan pelanggaran dalam pelaksanaan kampanye. Namun, dalam prakteknya ketentuan-ketentuan tersebut kurang dapat terlaksana dengan baik. Sebabnya, karena kurang rincinya pengaturan atas proses penerapan ketentuan tersebut terhadap partai politik. Terutama diakibatkan kurangnya sosialisasi yang dilakukan sebelum peraturan perundang-undangan tentang pemilihan umum tersebut diberlakukan secara efektif. Sehingga karena itulah kemudian banyak pelanggaran dalam pelaksanaan pemilihan umum yang tidak dapat dijangkau atau dikenai sanksi pidana sebagaimana seperti yang telah ditentukan dalam UU. Banyaknya pelanggaran pada pelaksanaan pemilu tersebut dapat mempengaruhi keabsahan, legalitas, dan legitimasi hasil pelaksanaan pemilihan umum 1999. Walaupun demikian pelaksanaan pemilu 1999 tersebut dapat dijadikan sebagai pelajaran pada pelasanaan pemilu yang akan datang.

2. Saran

a. Penyelenggaraan pemilu dapat dijadikan sebagai batu uji atas kemandirian lembaga penegak hukum dari intervensi partai-partai politik, pejabat pemerintah, dan pihak lain yang bersangkutan dalam tindak pidana pemilu. Untuk dapat mempermudah dan memperlancar upaya penyelesaian tindak pidana pemilu terutama yang melibatkan partai politik, perlu diatur dan diperinci tindak pidana pemilu yang merupakan tindak pidana yang berakibat dapat dibubarkannya suatu partai politik, dan sebagainya. Juga

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

sebelumnya perlu ditentukan mengenai sanksi-sanksi pidana yang dapat dijatuhkan oleh hakim maupun Panwas terhadap partai politik yang bersangkutan. Khususnya untuk dapat melakukan pencegahan dan agar partai politik bertindak hati-hati, maka perlu diatur ketentuan yang dapat memberikan pengaruh pada hasil pemilu, misalnya seperti ketentuan tentang pengurangan perolehan suara. Untuk itu perlu pula ditentukan mengenai tindak pidana macam apa yang dapat dikenai sanksi tersebut dan siapa yang berhak menjatuhkan sanksi tersebut. Agar dapat selesai tepat waktu maka perlu diberikan jangka waktu dan prioritas penyelesaian perkara sehingga tidak mempengaruhi proses pemilu selanjutnya.

b. Peran serta masyarakat dalam penyelesaian tindak pidana pemilu cukup berarti dalam membantu lembaga penegak hukum yang menangani perkara sesuai dengan kewenangannya. Berkaitan dengan hasil pemilu perlu diatur mengenai hak perwakilan masyarakat termasuk lembaga-lembaga pemantau pemilu atau partai politik peserta pemilu untuk menggugat hasil pemilu ke Pengadilan jika ditemukan adanya bukti maupun dugaan perolehan suara dalam pemilu dilakukan secara melanggar hukum. Hal ini juga untuk dapat melibatkan partisipasi aktif masyarakat dalam upaya penegakan hukum. Selain itu peran warga masyarakat yang aktif akan memberikan kekuatan yang cukup besar kepada hasil pemilu untuk dapat diterima juga oleh masyarakat sendiri. Dengan demikian warga masyarakat juga turut menjadi subyek utama dalam pelaksanaan pemilu untuk memilih wakil-wakilnya yang berkualitas.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

c. Penegakan hukum yang tegas merupakan hal yang sangat penting untuk dapat mencapai cita-cita pelaksanaan pemilu yang demokratis, transparan, jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia. Untuk itu dalam UU Pemilu perlu diatur mengenai kewenangan (otoritas) lembaga penegak hukum seperti Panwaslu yang jelas dan tegas, sehingga tidak tumpang tindih dengan lembaga lain. Kewenangan lembaga penegak hukum dalam tindak pidana pemilu yang jelas diharapkan akan dapat mengurangi tidak terselesaikannya pelanggaran yang terjadi. Pada pemilu yang akan datang perlu pula dibentuk suatu pengadilan pemilu yang khusus mengadili pelaku tindak pidana pada saat pemilu. Pada pengadilan tersebut hakim-hakimnya khusus yang mempunyai keahlian menangani perkara tindak pidana pemilu. Hukum acara yang digunakan pun juga khusus disesuaikan dengan kepentingan untuk dapat menyelesaikan perkara secara tepat waktu. Pengaturan tersebut penting untuk dapat memberikan jaminan atas keputusan yang dikeluarkan agar tidak menimbulkan kesulitan pada saat keputusan tersebut dilaksanakan.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

DAFTAR BACAAN

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

DAFTAR BACAAN

BUKU-BUKU

Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana,* PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

Feith, Herbert, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia,* Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 1999.

Haris, Syamsuddin (ed.), *Mengugat Pemilihan Umum Orde Baru,* Yayasan Obir Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta, 1998.

Kusumah, Mulyana W., *Perspektif, Teori, dan Kebijaksanaan Hukum,* Rajawali, Jakarta, 1986.

Panitia Pengawas Pemilihan Umum 1999 Tingkat Pusat, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999,* Jakarta, 1999. (tidak dipublikasikan)

Prakoso, Djoko, *Tindak Pidana Pemilu,* Rajawali Pers, Jakarta, 1987.

Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana,* Rineka Cipta, Jakarta, 1993.

Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana,* Alumni, Bandung, 1998.

Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat,* Angkasa, Bandung, 1980.

....., *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum,* Alumni, Bandung, 1977.

Silaban, Sintong, *Tindak Pidana Pemilu,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992.

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

PERATURAN-PERATURAN

Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 Tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.

Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 Tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/ 1998 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

Undang-undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.