

UPAYA PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA TERHADAP PARTAI POLITIK DALAM TINDAK PIDANA PEMILIHAN UMUM

Oleh;

Irwan Hafid

Pusat Studi Kejahatan Ekonomi Fakultas Hukum UII

irwan.hafidz@gmail.com

Abstrak

Sistem hukum pidana di Indonesia mengatur bahwa pertanggungjawaban pidana partai politik yang melakukan tindak pidana dapat dikenakan kepada korporasi, pengurus, atau pengurus sekaligus korporasinya. Dalam praktik tindak pidana pemilihan umum (pemilu), hingga saat ini belum ada partai politik yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana sebagai korporasi, kecuali terhadap politisi atau pengurusnya. Praktik ini dinilai belum cukup mencerminkan nilai-nilai keadilan dalam upaya penyelesaian pelanggaran pemilu, karena partai politik juga berpotensi mendapat menikmati keuntungan dari terjadinya tindak pidana pemilu. Penelitian ini bersifat yuridis normatif, yakni dilakukan dengan cara mengkaji atau menganalisis data sekunder berupa bahan hukum, terutama bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat beberapa kendala dalam mempertanggungjawabkan partai politik secara pidana, diantaranya pertarungan ideologis antara kepentingan hukum pidana melawan politik, distorsi penegakan hukum melalui pembentukan undang-undang, hingga kooptasi partai politik terhadap institusi penegak hukum. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan hukum pidana dalam upaya untuk mempertanggungjawabkan pidana partai politik sebagai subjek delik (korporasi/badan hukum) dalam tindak pidana pemilu kedepan.

Kata kunci: partai politik, pertanggungjawaban, pemilu, pidana.

Abstract

The criminal law system in Indonesia stipulates that the criminal liability of political parties that commit criminal acts can be imposed on corporations, administrators, or administrators and their corporations. In the practice of criminal acts of the general election, until now there is no political party that can be held criminally responsible as a corporation, except for politicians or their administrators. This practice is considered not sufficient to reflect the value of justice in efforts to resolve election violations because political parties also have the potential to enjoy the benefits of election crimes. This research is normative juridical, which is carried out by reviewing or analyzing secondary data in the form of legal materials, especially primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. The results of this study indicate that there are several obstacles in the criminal liability of political parties, including the struggle for ideology between the interests of criminal law against politics, distortion of law enforcement through the formation of laws, to the co-optation of political parties. to law enforcement agencies. Therefore, a criminal law policy strategy is needed in an effort to account for the criminal acts of political parties as to the subject of offenses (corporations/legal entity) in the upcoming election crimes.

Keywords: *political parties, accountability, elections, criminal acts.*

A. PENDAHULUAN

Penelitian ini dilatarbelakangi setidaknya oleh empat urgensi permasalahan. *Pertama*, tulisan ini secara khusus mengkaji partai politik yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2011.¹ Partai politik dalam konteks ini harus terdaftar sebagai badan hukum dan ikut serta dalam kontestasi politik.² Organisasi ini berisi sekumpulan orang yang terorganisir dan terstruktur yang berjuang atas dasar kesamaan pikiran dan kepentingan politik untuk merebut kekuasaan politik, baik dalam pilkada atau pemilu.³

¹ Pasal 1 angka 1 UU No. 2 Tahun 2011, berbunyi: "Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan citacita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945".

² Pasal 3 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2011, berbunyi: "Partai Politik harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum"

³ Ali S. Muchammad, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, PT

Organisasi diluar konteks UU Partai Politik seperti organisasi kemasyarakatan tidak termasuk dalam kajian ini.

Partai politik atau parpol merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi. Parpol bahkan mempunyai posisi atau status dan peranan (*role*) yang penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai diantaranya berfungsi menjadi penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Dalam ilmu perbandingan politik, sejak lama para pakar berpendapat bahwa partai politik yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan Schattscheider (1942) "*political parties created democracy*".⁴ Kajian terhadap parpol menentukan elemen bekerjanya demokrasi, jika parpol dibiarkan bermasalah, sama saja mentoleransi 'sakitnya demokrasi'.

Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 4-5; A. Rahman H.I., *Sistem Politik Indonesia*, Graha Ilmu, Jakarta, 2007, hlm. 102

⁴Jamaluddin Ghafur, "Democratizing Political Parties Institution Through Checks and Balances Mechanism", *Proceeding of International Conference*, Universitas Sultan Agung, Semarang, 2018, hlm. 226

Kedua, parpol juga berpotensi melakukan tindak pidana, seperti terkait pemilu. Tindak pidana pemilu adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang disertai ancaman pidana oleh perundang-undangan terkait pemilu.⁵ Ketentuan pidana ini diatur dalam Pasal 488 hingga Pasal 554 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Rumusan pasal tersebut bahkan secara spesifik diformulasikan terhadap parpol sebagai korporasi atau badan hukum. Konstruksi pasal tidak secara eksplisit menyebutkan parpol tetapi merujuk pada frasa peserta pemilu (peserta pemilu parpol).⁶ Misalnya dalam Pasal 496, Pasal 521, Pasal 523, Pasal 525, Pasal 526, Pasal 527, serta Pasal 528 UU *a quo*.

Data penelitian KPK mengungkap bahwa tahun politik merupakan masa dimana rawan terjadi korupsi. Kebutuhan dana politik yang besar mengharuskan para calon dalam pemilu/pilkada membutuhkan dukungan pihak sponsor, yang ujungnya dapat bermuara pada korupsi politik karena bantuan yang diberikan tidak gratis. Terdapat 82,3% calon kepala daerah mengaku dibiayai oleh pihak ketiga (dengan imbalan tertentu).⁷ Dalam beberapa kasus, dana politik yang besar tersebut digunakan untuk aktivitas seperti mahar politik terhadap parpol atau *money politics* terhadap pemilih, dimana hal itu merupakan bagian dari tindak pidana pemilu.⁸ Aktivitas politik ini tentunya melibatkan parpol sebagai peserta atau organ yang berwenang menentukan calon dalam kontestasi politik.

⁵Topo Santoso, "Pengaturan Tindak Pidana Pemilu di Empat Negara Asia Tenggara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 34, No. 2, 2004, hlm. 129

⁶ Pasal 1 angka 27 UU No. 7 Tahun 2017, berbunyi: "Peserta Pemilu adalah partai politik untuk pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, perseorangan untuk pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden".

⁷Elih Dalilah, dkk., "Benturan Kepentingan pada Pendanaan Pilkada", *Jurnal Integritas*, Vol. 5, No. 1, 2019, hlm. 182-184

⁸ Feri Amsari dan Hemi L. Febrinandez, "Menjerakan Pelaku Uang Mahar Pemilu", *Jurnal Integritas*, Vol. 5, No.1, 2019, hlm. 98-99

Ketiga, hingga saat ini belum ada partai politik yang dapat dipidana, walaupun parpol/kadernya terindikasi melakukan tindak pidana, seperti pencucian uang, korupsi, atau politik uang. Pusat Kajian Anti Korupsi UGM menilai bahwa seluruh partai politik yang memiliki perwakilan sebagai anggota dewan atau pejabat kementerian pada Kabinet Indonesia Bersatu 2009-2014 terlibat dalam tindak pidana korupsi. Partai Demokrat dengan presentase 28,40%, Partai Hanura (23,50%), PDI-P (18,08%), PKS (17,24%), Golkar (16,03%), PKB (14,28%), PPP (13,16%), dan Gerindra (3,85%).⁹ Dari jumlah itu, pertanggungjawaban pidana sebagian besar dibebankan kepada pengurusnya.

Dalam tindak pidana pemilu misalnya terjadi manipulasi dana kampanye oleh parpol. *Indonesia Corruption Watch* (ICW) mencontohkan, pelaporan dana kampanye parpol dalam pemilu legislatif

2009 hampir semuanya tidak jujur. PKS melaporkan belanja kampanye Rp. 36,3 miliar, padahal belanja iklan saja Rp. 74,6 miliar. Laporan kampanye Golkar Rp. 142,9 miliar, padahal iklannya Rp. 277,3 miliar. Laporan PAN Rp. 17,9 miliar, padahal iklannya Rp. 71,1 miliar. Laporan Hanura Rp. 1,2 miliar, padahal iklannya Rp. 44,8 miliar. Laporan PDI-P Rp. 38,9 miliar, padahal iklannya Rp. 102,9 miliar.¹⁰ Laporan dana terkesan manipulatif karena dana tidak sesuai dengan jumlah penggunaan dana riil di lapangan.

Pada pemilu berikutnya yakni pemilu 2014 dan pemilu 2019, Komisi Pemilihan Umum mencoba menggagas pelaporan dana kampanye yang tertib secara administratif, tetapi mekanisme pelaporan parpol masih sama seperti periode sebelumnya.¹¹ Pada pemilu

⁹Maria S. E. Wangga, "Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik sebagai Badan Hukum dalam Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Integritas*, Vol. 4, No. 2, 2018, hlm. 257-258

¹⁰ Hendra Gunawan, "ICW: Pelaporan Dana Kampanye Partai Tidak Jujur", dalam <https://nasional.kontan.co.id/news/icw-pelaporan-dana-kampanye-partai-tidak-jujur>, diakses 29 Oktober 2021

¹¹ Atik Soraya, "ICW Perkirakan Banyak Kecurangan Sumbangan Dana Kampanye Pemilu", dalam <https://tirto.id/icw-perkiraan-banyak-kecurangan-sumbangan->

2019, ditemukan 8 parpol yang tidak patuh pada aturan dana kampanye serta 9 parpol bermasalah soal identitas penyumbang yang tidak transparan.¹² Jika merujuk pada Pasal 496 UU Pemilu, parpol yang melakukan manipulasi dana kampanye diancam dengan pidana kurungan satu tahun dan denda Rp. 12 juta. Faktanya tidak ada satupun parpol yang berhasil dimintai pertanggungjawaban pidana dalam tindak pidana pemilu tersebut.

Keempat, upaya pertanggungjawaban pidana parpol ditujukan untuk menjamin keadilan pemilu (*electoral justice*). Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi

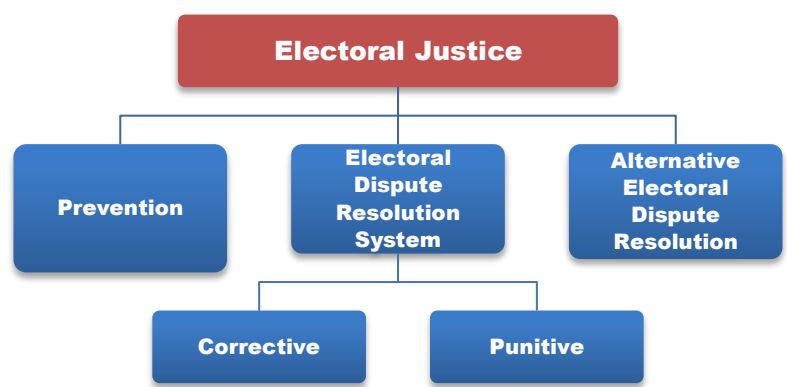
ketidakterbacaan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakterbacaan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran. Pertanggungjawaban pidana parpol termasuk dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu yang bersifat menghukum (punitif).¹³

dana-kampanye-pemilu-c2AY, diakses 29 Oktober 2021

¹²Rudi Hermanto, "Problematika Pelaporan Dana Kampanye pada Pemilu Legislatif 2019", *Jurnal Electoral Governance*, Vol. 1, No. 2, 2020, hlm. 2-3

¹³Mekanisme sistem keadilan pemilu meliputi tindakan pencegahan dan metode penyelesaian sengketa pemilu yang sifatnya formal (institusional) dan informal (alternatif). Mekanisme formal dapat dilakukan secara korektif (mengoreksi) atau mekanisme punitif (menghukum). Mekanisme informal merupakan mekanisme alternatif yang dapat dipilih oleh pihak-pihak yang bersengketa. International IDEA, *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, 2010, hlm. 5-6

Bagan 1: Sistem Keadilan Pemilu



Sumber:International IDEA, 2010.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini ialah: (i) bagaimana model pertanggungjawaban pidana partai politik yang melakukan tindak pidana dalam sistem hukum pidana di Indonesia?; serta (ii)bagaimana upaya kebijakan hukum pidana (*new criminal policy*) dalam mempertanggungjawabkan pidana partai politik yang melakukan tindak pidana pemilihan umum?. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis model pertanggungjawaban pidana parpol dan upaya penerapannya terhadap parpol yang

melakukan tindak pidana pemilihan umum di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji konsep dalam pertanggungjawaban pidana partai politik dan bagaimana upaya untuk mempertanggungjawabkan partai politik secara pidana apabila melakukan tindak pidana pemilu di Indonesia. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan perundang-

undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Bahan hukum tersebut kemudian dikumpulkan dengan dua cara, yakni studi dokumen dan studi literatur. Temuan hasil penelitian yang diperoleh dari ketiga bahan hukum di atas, selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif melalui tiga alur kegiatan, yakni reduksi bahan hukum, penyajian bahan hukum, serta penarikan kesimpulan.

B. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Konsep Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik di Indonesia

Pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*) merupakan suatu mekanisme untuk menentukan seseorang dapat atau tidaknya untuk dimintai pertanggungjawaban atas suatu tindak pidana yang telah terjadi.¹⁴ Konsep ini sesungguhnya tidak semata-mata hanya untuk memenuhi tuntutan agar seseorang patuh

dan taat hukum, melainkan juga menyangkut soal nilai-nilai moral atau kesusilaan umum. Barang siapa berbuat maka ia harus bertanggung jawab, tujuannya agar pertanggungjawaban pidana juga dapat memenuhi rasa keadilan di masyarakat. Pertanggungjawaban ini merupakan bentuk kewajiban individu atau korporasi sebagai konsekuensi perbuatannya karena telah merugikan.

Pada dasarnya pertanggungjawaban pidana menganut prinsip tanggung jawab pribadi. Dalam artian, subjek hukum yang terbukti bersalah melakukan perbuatan pidana sesuai dengan rumusan tindak pidana itulah yang memikul tanggung jawab atas perbuatan itu, termasuk siapa-siapa yang terlibat dan mempunyai andil (penyertaan). Sistem demikian dinilai sesuai dengan kodrat dasar manusia, sebab hanya manusia yang berpikir, berkehendak, dan berakal itulah yang melakukan suatu perbuatan.¹⁵ Konsep ini

¹⁴ Hanafi Amrani dan Mahrus Ali, *Sistem Pertanggungjawaban Pidana*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 16

¹⁵ Adami Chazawi, Prija Djatmika, dan Ardi Ferdian, *Tindak Pidana Pers: Penyerangan Terhadap Kepentingan Hukum yang Dilindungi dengan Mempublikasikan Tulisan*, Mandar

mengalami perkembangan sejak diakuinya korporasi sebagai subjek hukum pidana.

Secara teoritis terdapat tiga teori sistem pertanggungjawaban pidana pada subjek hukum korporasi. *Pertama, doctrine of identification*. Teori identifikasi pada dasarnya mengakui bahwa tindakan anggota tertentu dari korporasi, selama tindakan itu berkaitan dengan korporasi, dianggap sebagai tindakan dari korporasi itu sendiri.¹⁶ Teori ini juga berpandangan bahwa agen korporasi dianggap sebagai sikap kalbu atau *directing mind* korporasi. Perbuatan (*actus reus*) dan niat jahat (*mens rea*) para individu itu kemudian dikaitkan dengan korporasi. Jika individu diberi kewenangan untuk bertindak atas nama dan selama menjalankan bisnis korporasi, maka *mens rea* para individu itu merupakan *mens rea* korporasi.¹⁷

Kedua, doctrine of strict liability. Teori ini mengatur bahwa suatu perbuatan pidana tidak mensyaratkan adanya kesalahan pada diri pelaku atau dikenal juga sebagai pertanggungjawaban pidana tanpa kesalahan (*liability without fault*). Dalam hal ini pelaku/korporasi dapat dipidana jika ia telah melakukan perbuatan yang dilarang sebagaimana telah dirumuskan dalam undang-undang tanpa melihat lebih jauh sikap batin pelaku atau korporasi.¹⁸

Pertanggungjawaban ini tidak mensyaratkan adanya unsur kesalahan korporasi, tetapi cukup adanya perbuatan maka korporasi sudah dapat dimintai pertanggungjawaban pidana.

Ketiga, doctrine of vicarious liability. Teori ini menghendaki bahwa suatu pertanggungjawaban menurut hukum seseorang atas perbuatan salah yang dilakukan oleh orang lain. Kedua orang tersebut harus mempunyai hubungan, yaitu hubungan atasan dan bawahan atau hubungan majikan dan buruh

Maju, Bandung, 2015, hlm. 228

¹⁶ Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 161

¹⁷ Dwidja Priyino, *Kebijakan Legislatif tentang Sistem Pertanggungjawaban Korporasi di Indonesia*, Utomo, Bandung, 2004, hlm. 89

¹⁸ Mahrus Ali, *Dasar-Dasar..., Op.Cit.*, hlm. 163

atau hubungan pekerja. Perbuatan yang dilakukan oleh pekerja tersebut harus berada dalam ruang lingkup pekerjaannya. Secara singkat pertanggungjawaban ini disebut pertanggungjawaban pengganti.¹⁹ Syarat utama yang harus dipenuhi harus dibuktikan bahwa seseorang melakukan kesalahan sehingga ia patut dipidana.

Keempat, doctrine of aggregation. Teori ini memungkinkan agregasi atau kombinasi kesalahan dari sejumlah orang sehingga korporasi dapat dibebani pertanggungjawaban. Segala tindakan yang mengandung niat jahat (*mens rea*) dari orang-orang yang terkait dengan perusahaan dianggap seakan-akan dilakukan oleh korporasi. Teori ini memperhatikan kesalahan sejumlah orang secara kolektif, yaitu orang-orang yang bertindak untuk dan atas nama suatu korporasi atau orang yang bertindak untuk kepentingan korporasi yang bersangkutan.²⁰ Teori ini

relevan diterapkan terhadap berbagai kasus yang melibatkan tokoh atau kader parpol agar dapat dipertanggungjawabkan oleh parpol yang bersangkutan.

Bertalian dengan hal tersebut, parpol dapat ditempatkan sebagai badan hukum (dalam hal ini korporasi) Pasal 3 ayat (1) UU Partai Politik telah mengatur bahwa parpol harus didaftarkan ke kementerian untuk menjadi badan hukum. Pasal 1 ayat (1) PERMA No. 13 Tahun 2016 menyatakan, “korporasi adalah kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisir, baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum”. Dengan demikian, sangat dimungkinkan bahwa parpol yang melakukan tindak pidana dapat dimintai pertanggungjawaban pidana korporasi. Konstruksi pertanggungjawabannya dapat mengacu pada doktrin *identification, strict liability, vicarious liability*, dan *aggregation*.²¹

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 168

²⁰ Kristian, *Hukum Pidana Korporasi: Kebijakan Integral Formulasi Pertanggungjaaban Pidana*

Korporasi di Indonesia, Nuansa Aulia, Bandung, 2014, hlm. 65

²¹ Jika pidana dilakukan oleh orang diluar pengurus partai (*vicarious liability crime*) maka

Selain itu, dapat juga diterapkan model pertanggungjawaban pidana dengan menempatkan parpol sebagai organisasi kejahatan (*organized crime*). Parpol dipertanggungjawabkan secara pidana sebagai kelompok kejahatan terorganisir, yang bertujuan sekedar untuk memperoleh keuntungan ekonomi, sehingga setara dengan kelompok mafia. Pertanggungjawabannya secara pidana dimintakan kepada pribadi yang melakukan delik, dimana parpol hanya sebagai alat melakukan kejahatan.²² Konsep ini misalnya digunakan dalam tindak pidana terorisme, dimana jika terjadi tindakan terorisme oleh sekelompok individu, yang dimintai pertanggungjawaban ialah individu tersebut, bukan

organisasi terorismenya (dalam makna luas bisa juga disebut sebagai organisasi politik).

Dengan demikian, salah kaprah jika hanya memandang persoalan pertanggungjawaban pidana parpol, semata-mata pada pertanggungjawaban pidana terhadap institusionalnya, seperti menempatkan parpol sebagai subjek tindak pidana korporasi yang dimintai pertanggungjawaban pidana sendiri, selain pertanggungjawaban terhadap pengurus parpol. Harus dipahami pula bahwa termasuk kedalam pengertian pertanggungjawaban pidana terhadap parpol, ketika para politisi dimintai pertanggungjawaban pidana karena posisi politiknya sebagai pimpinan partai yang berkontribusi terhadap terjadinya kejahatan atau ketika menjadikan partainya sebagai sarana melakukan kejahatan.

Kendala dalam Mempertanggungjawabkan Partai Politik Secara Pidana

Menempatkan parpol sebagai badan hukum dan kemudian mengalamatkan

pertanggungjawaban parpol sebatas pada pengurus yang memberi perintah (pendelegasian) dilakukannya perbuatan itu (*respondeat superior*)

²²Chairul Huda, "Pertanggungjawaban Partai Politik sebagai Korporasi dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia", dalam https://law.uui.ac.id/wp-content/uploads/2019/07/2019-07-11-Pertanggung-jawaban-pidana-partai-politik-chairul-huda-fh-UUI-Jogja_compressed.pdf, diakses 01 November 2021

adanya pertanggungjawaban secara pidana sebagaimana dibahas dalam beberapa riset terdahulu bukan merupakan isu hukum lagi, karena memang peraturan perundang-undangan telah menyatakan demikian. Secara *de jure* posisi pertanggungjawaban pidana korporasi partai politik kajiannya sudah selesai, namun secara *de facto* mengapa kesannya belum ada parpol (sebagai korporasi) yang dapat dipidana. Berikut beberapa kasus tindak pidana pemilu yang terkait dengan laporan dana kampanye yang tidak benar dan melibatkan parpol, ialah:

Tabel 1:
Dugaan Tindak Pidana Pemilu 2019 oleh Parpol

Parpol	Temuan Ketidapatuhan
Gerindra	Pengeluaran dana kampanye Rp. 3.511.740.000 yang telah disampaikan dalam LADK tidak dilaporkan dalam LPPDK Partai Gerindra
PKB	Partai politik membiayai pengeluaran dana kampanye tidak menggunakan dana yang ditempatkan RKDK.
Berkarya	Ditemukan pengeluaran dana kampanye tidak melalui RKDK.
PPP	Dalam LPPDK7-Parpol banyak ditemukan ketidaksesuaian antara jumlah pengeluaran dan kuitansi yang dilampirkan
PAN	Penerimaan sumbangan partai politik tercatat sebesar Rp. 100.000.000, namun pada RKDK hanya Rp. 99.000.000.
Demokrat	Ditemukan transaksi sebesar Rp. 1.048.896.058 tidak dilengkapi dengan bukti transaksi.
PBB	Terdapat selisih bukti pengeluaran dana kampanye dengan penarikan dari RKDK, sehingga saldo per-25 April 2019 di LPPDK2-Parpol lebih besar dari RKDK.

PDIP	PDIP menggunakan rekening lama untuk pembukuan RKDK, namun pengurus partai politik yang bertanda tangan di specimen telah berubah
------	---

Sumber: Electoral Governance, 2020.

Adapun kendala dalam mempertanggungjawabkan secara pidana parpol sebagai badan hukum ialah: *Pertama*, pertarungan ideologis antara kepentingan hukum pidana melawan politik. Jika partai politik melakukan kejahatan seperti tindak pidana pemilu, maka adanya tuntutan pemidanaan dinilai sebagai instrumen yang tepat untuk mewujudkan keadilan. Dalam konteks demokrasi, parpol merupakan organ penting dalam desain politik kenegaraan yang menggerakkan demokrasi melalui pengisian organ negara yang dipilih melalui pemilu. Jika ini dibenturkan maka akan terjadi kepentingan yang saling tarik menarik. Tingginya kecenderungan untuk memidana parpol justru akan mereduksi kepentingan demokrasi, sebaliknya jika parpol melakukan kejahatan dan dibiarkan, justru akan menggadai nilai keadilan dalam sistem hukum pidana.

Kedua, distorsi penegakan hukum melalui pembentukan undang-undang. Parpol menguasai lembaga pembentuk undang-undang baik di lembaga legislatif maupun eksekutif. Presiden, para menteri, hingga anggota DPR/DPRD di Indonesia sebagian besar adalah politisi yang aktif menjadi pengurus parpol. Dalam konteks itu, terdapat kecenderungan bahwa parpolakan mendistorsi pengendalian kejahatan dengan membentuk undang-undang yang membatasi tanggung jawab pidana hanya sebatas pada orangnya. Jika terdapat kesempatan untuk merumuskan atau merevisi undang-undang (yang mengancam parpol), masih terbuka kemungkinan bagi parpol untuk menerapkan aturan yang paling menguntungkan bagi golongannya atau dikenal dengan konsep *lex mitius*.²³

²³*Lex mitius* adalah penggunaan atau penerapan aturan yang paling menguntungkan. Dalam konteks

Ketiga, kooptasi parpol terhadap institusi penegak hukum. Tugas penegakan hukum umumnya merupakan bagian dari tugas pemerintahan. Penegakan hukum (yang melibatkan parpol) seringkali mengalami kendala teknis akibat terkooptasi oleh aktivitas politik.²⁴ Misal pengusulan hakim Mahkamah Konstitusi berasal dari Presiden atau DPR yang merupakan pemegang kekuasaan politik. Proses politik tersebut akan berpengaruh terhadap preferensi politik hakim dalam penanganan kasus yang melibatkan kegiatan politik parpol. Belum lagi soal adanya indikasi lobi-lobi politik terhadap pimpinan institusi penegak hukum sehingga juga dapat berdampak pada aktivitas penegakan hukumnya.²⁵

hukum pidana di Indonesia, *lex mitius* diatur dalam Pasal 1 ayat (2) KUHP, yang berbunyi: “Bilamana ada perubahan dalam perundang-undangan sesudah perbuatan dilakukan, maka terhadap terdakwa diterapkan ketentuan yang paling menguntungkannya”. I Made P. Diantha, *Hukum Pidana Internasional dalam Dinamika Pengadilan Internasional*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 31-32

²⁴ Chairul Huda, “Pertanggungjawaban Partai Politik...”, *Loc.Cit.*

²⁵ Kasus terbaru melibatkan indikasi adanya

Keempat, menempatkan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* ternyata juga menjadi kendala penerapan pertanggungjawaban pidana terhadap parpol. Pendekatan utama sanksi administrasi atau denda dan mengakhirkan pidana ternyata tidak cukup mampu untuk menjerakan parpol yang melakukan tindak pidana.²⁶ Dalam konteks itu, pembubaran parpol (*dissolution*) dipandang sebagai sanksi yang paling mempunyai *deterrence effects*. Regulasi mengatur bahwa pembubaran parpol menjadi kompetensi absolut dari Mahkamah

lobi-lobi politik terhadap proses *Fit and Proper Test* calon hakim Mahkamah Agung 2021 di DPR RI. Proses pengangkatan melalui mekanisme politik di parlemen ini sering dilakukan terhadap institusi penegak hukum, misalnya terhadap pengangkatan pimpinan KPK atau Kapolri. Anggota dewan yang aktif diparlemen tersebut sebagian besar merupakan tokoh, pengurus, atau kader partai politik. Kiswondari, “Komisi III Ungkap Lobi-Lobi Calon Hakim Agung Menjelang Uji Kelayakan”, dalam <https://nasional.sindonews.com/read/312966/12/komisi-iii-ungkap-lobi-lobi-calon-hakim-agung-menjelang-uji-kelayakan-1611554488/10>, diakses 02 November 2021

²⁶ Nils Jareborg, “Criminalization as Last Resort (Rasio Ultima)”, *Ohio State Journal of Criminal Law*, Vol. 2, 2005, hlm. 525

Konstitusi.²⁷ Selagi peradilan pidana tidak mempunyai kompetensi untuk membubarkan parpol maka pertanggungjawaban pidana bagi parpol tidak akan cukup efektif.

Kebijakan Hukum Pidana dalam Upaya Mempertanggungjawabkan Partai Politik sebagai Subjek Delik dalam Tindak Pidana Pemilu

Kebijakan hukum pidana merupakan manifestasi dari segala usaha untuk merasionalkan sistem hukum pidana dalam bentuk perlindungan masyarakat. Gagasan ini mempunyai tujuan praktis yang memungkinkan suatu kebijakan secara penal atau non-penal dirumuskan secara lebih baik agar dapat dijadikan pedoman, baik oleh pembuat undang-undang, pengadilan, serta penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.²⁸ Kebijakan

non-penal mengarah pada edukasi dan pencegahan, sementara upaya penal terkait dengan kebijakan formulasi aturan oleh legislatif dan kebijakan aplikasi aturan oleh penegak hukum.²⁹

Jika benar-benar ingin mempertanggungjawabkan partai politik secara pidana, maka perlu adanya kebijakan hukum pidana dalam konteks perumusan kebijakan formulasi dan kebijakan aplikasi sebagai berikut: *Pertama*, revisi ketentuan undang-undang yang membatasi pertanggungjawaban pidana parpol hanya kepada pengurusnya. Misal dalam tindak pidana pemilu, uraian delik tidak hanya dirumuskan terhadap konteks peserta pemilu, peserta kampanye, atau subjek tertentu yang terikat dengan itu. Rumusan pasal harus dapat menjangkau siapapun yang melakukan tindak pidana, baik peserta, *person*, atau badan hukum diluar kepersertaan pemilu

²⁷ Pasal 68 hingga Pasal 73 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan UU No. 7 Tahun 2020

²⁸ Barda N. Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Genta

Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 132

²⁹ Barda N. Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 73-74

yang tidak terdaftar dalam struktur organisasi, namun bekerja dan melakukan tindak pidana atas nama parpol tertentu.³⁰

Kedua, perlu batasan dalam penggunaan *lex mitius* apabila tindak pidana dilakukan oleh parpol. Misalnya Pasal 1 ayat (2) KUHP yang berbunyi “bilamana ada perubahan dalam perundang-undangan sesudah perbuatan dilakukan, maka terhadap terdakwa diterapkan ketentuan yang paling menguntungkannya”, perlu ditambahkan pengecualian bahwa ‘ketentuan tersebut tidak berlaku apabila tindak pidana dilakukan oleh partai politik’. Konteks ini diharapkan dapat membantu proses dalam

mempertanggungjawabkan partai politik secara pidana apabila melakukan tindak pidana, sekalipun banyak opsi undang-undang lain yang menguntungkan agar mereka terbebas dari jeratan pidana. Jika diperlukan, pengecualian terhadap *lex mitius* ini perlu dicantumkan rumusannya dalam ketentuan pidana undang-undang pemilu atau partai politik

Ketiga, penegakan hukum terhadap parpol yang melakukan tindak pidana oleh *state independent body*. Misalnya dalam tindak pidana pemilu oleh Bawaslu (Badan Pengawas Pemilihan Umum) atau bilamana perlu pembentukan lembaga independen baru. Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang dikomandoi oleh Bawaslu perlu dioptimalkan dalam penegakan hukum pemilu. Sebagai lembaga negara independen, Bawaslu diharapkan dapat selalu berperan aktif dan tidak pandang bulu jika menemukan indikasi kecurangan pemilu, termasuk oleh parpol. Kehadiran Bawaslu sangat bermanfaat bagi iklim

³⁰Misalnya konstruksi Pasal 523 UU No. 7 Tahun 2017, berbunyi: “Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung...”. Pasal tersebut tidak mampu menjerat orang-orang yang tidak terlibat dalam struktur tim kampanye, tetapi bekerja seolah-olah tim kampanye. Harusnya pasal dirumuskan dengan frasa ‘barangsiapa’ atau ‘setiap orang/badan hukum’ agar dapat menjangkau tim yang tidak terdaftar, termasuk juga parpolnya sebagai korporasi atau badan hukum.

demokrasi di Indonesia, mengingat dulu kondisinya berbanding terbalik sebelum Bawaslu terbentuk, karena peserta pemilu banyak melakukan kecurangan tanpa proses hukum.³¹

Keempat, pemberian imunitas hukum kepada penegak hukum yang melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap parpol. Misalnya menambahkan ketentuan ini dalam UU Kepolisian, UU Kejaksaan, atau UU Bawaslu yang menjadi *leader* dalam upaya penegakan hukum pemilu. Argumentasi dasar gagasan ini bercermin pada kasus penegakan hukum korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi yang selalu mendapat serangan balik oleh koruptor. Dalam beberapa kasus para koruptor merupakan politisi atau bahkan pimpinan parpol.³² Oleh karena itu, hak

imunitas penegakan hukum terhadap parpol ini diharapkan dapat membuka ruang penerapan aturan hukum secara optimal dengan upaya penegakan hukum yang maksimal.

Kelima, pengalihan kompetensi absolut pembubaran parpol dari Mahkamah Konstitusi (MK) secara terbatas keperadilan umum dibawah Mahkamah Agung. Undang-undang mengamanatkan bahwa pembubaran parpol menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, namun hingga saat ini belum sekalipun mahkamah memeriksa pengajuan kasus pembubaran parpol.³³ Pertanggungjawaban pidana seyogyanya diproses dalam sistem peradilan pidana. Terhadap parpol tersebut, upaya sanksi yang dapat dijatuhkan tidaklah hanya berupa penghukuman pidana badan (pengurus parpol), tetapi yang relevan ialah dengan sanksi denda atau pembubaran

³¹ Hendi Purnawan, "Sambutan Bawaslu Award 2019, Mahfud: Inilah Kehebatan Lembaga Independen", dalam <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/sambutan-bawaslu-award-2019-mahfud-inilah-kehebatan-lembaga-independen>, diakses 03 November 2021

³² Labib Muttaqin dan M. E. Susanto, "Mengkaji Serangan Balik Koruptor Terhadap KPK dan Strategi Menghadapinya", *Jurnal Integritas*, Vol. 4, No. 1, 2018, hlm. 112-118

³³ Oly V. Agustine, "Redesain Mekanisme Konstitusional Pembubaran Partai Politik: Kajian Perbandingan Indonesia dan Jerman", *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 9, No. 2, 2018, hlm. 121

parpol sebagai bagian dari sanksi tindakan.³⁴ Kewenangan tersebut dapat dialihkan melalui penambahan kewenangan di UU Mahkamah Agung.

C. PENUTUP

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pertanggungjawaban pidana partai politik dalam sistem hukum pidana dapat mengacu pada empat doktrin, yakni *identification*, *strict liability*, *vicarious liability* dan *aggregation*. Parpol dapat

bertanggungjawab sebagai korporasi dan juga pertanggungjawaban pengurusnya (bagian dari parpol). Problem untuk mempertanggungjawabkan parpol secara pidana disebabkan oleh kepentingan ideologis hukum pidana dan politik, distorsi dalam pembentukan undang-undang, kooptasi institusi penegak hukum, serta pengesampingan upaya pidana. Hal itu dapat diupayakan melalui revisi subjek delik pidana pemilu, batasan penggunaan *lex mitius*, optimalisasi Bawaslu sebagai *state independent body*, hak imunitas penegakan hukum pemilu, dan pengalihan kompetensi pembubaran parpol (terbatas) ke peradilan umum.

Dalam konteks itu, parpol harus segera melakukan pembenahan dengan menerapkan *standard of care* (kebijakan kegiatan), *standard operating procedure* (kebijakan yang harus dipedomani), dan *standard of liability* (kebijakan pertanggungjawaban) terhadap pengurus parpol. Jika memang tindak pidana murni dilakukan oleh individu maka pertanggungjawabannya

³⁴Parpol dinilai sebagai organisasi yang memiliki kewenangan besar dalam menentukan kebijakan pemerintahan sehingga perlu diuji di Mahkamah Konstitusi, tetapi pengujian di Mahkamah Agung melalui peradilan umum juga memiliki urgensi kepentingan yang sama, mengingat keduanya merupakan lembaga pemegang kekuasaan kehakiman. Terlebih sistem peradilan pidana juga menganut konsep *double track system*, yakni pemberlakuan sanksi pidana dan sanksi tindakan secara bersamaan, sehingga peradilan pidana tidak hanya berkonotasi untuk menghukum orang. Pembubaran parpol dapat dikategorikan sebagai bagian dari sanksi tindakan. Putusan pidananya dapat menjadi dasar bagi kebijakan eksekusi di Kemenkumham untuk pembubaran organisasi terkait. Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 3-10

terhadap *person*, namun jika terbukti melibatkan parpol sebagai badan hukum atau korporasi, maka institusi parpolnya juga harus terlibat dalam pertanggungjawaban pidana.

DAFTAR PUSTAKA

Ali S. Muchammad, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011.

Adami Chazawi, Prija Djatmika, dan Ardi Ferdian, *Tindak Pidana Pers: Penyerangan Terhadap Kepentingan Hukum yang Dilindungi dengan Mempublikasikan Tulisan*, Mandar Maju, Bandung, 2015.

A. Rahman H.I., *Sistem Politik Indonesia*, Graha Ilmu, Jakarta, 2007.

Atik Soraya, “ICW Perkirakan Banyak Kecurangan Sumbangan Dana Kampanye Pemilu”, dalam <https://tirto.id/icw-perkiraan-banyak-kecurangan-sumbangan-dana-kampanye-pemilu-c2AY>

Barda N. Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.

Barda N. Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

Chairul Huda, “Pertanggungjawaban Partai Politik sebagai Korporasi dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia”, dalam https://law.uui.ac.id/wp-content/uploads/2019/07/2019-07-11-Pertanggung-jawaban-pidana-partai-politik-chairul-huda-fh-UII-Jogja_compressed.pdf

Dwidja Priyino, *Kebijakan Legislatif tentang Sistem Pertanggungjawaban Korporasi di Indonesia*, Utomo, Bandung, 2004.

Elih Dalilah, dkk., “Benturan Kepentingan pada Pendanaan Pilkada”, *Jurnal Integritas*, Vol. 5, No. 1, 2019.

Feri Amsari dan Hemi L. Febrinandez, “Menjerakan Pelaku Uang Mahar Pemilu”, *Jurnal Integritas*, Vol. 5, No.1, 2019.

Hanafi Amrani dan Mahrus Ali, *Sistem Pertanggungjawaban Pidana*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015.

Hendra Gunawan, “ICW: Pelaporan Dana Kampanye Partai

Tidak Jujur”, dalam <https://nasional.kontan.co.id/news/icw-pelaporan-dana-kampanye-partai-tidak-jujur>

Hendi Purnawan, “Sambutan Bawaslu Award 2019, Mahfud: Inilah Kehebatan Lembaga Independen”, dalam <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/sambutan-bawaslu-award-2019-mahfud-inilah-kehebatan-lembaga-independen>

I Made P. Diantha, *Hukum Pidana Internasional dalam Dinamika Pengadilan Internasional*, Kencana, Jakarta, 2014.

International IDEA, *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, 2010.

Jamaluddin Ghafur, “Democratizing Political Parties Institution Through Checks and Balances Mechanism”, *Proceeding of International Conference*, Universitas Sultan Agung, Semarang, 2018.

Kristian, *Hukum Pidana Korporasi: Kebijakan Integral Formulasi Pertanggungjaaban Pidana Korporasi di Indonesia*, Nuansa Aulia, Bandung, 2014.

Kiswondari, “Komisi III Ungkap Lobi-Lobi Calon Hakim Agung Menjelang Uji Kelayakan”, dalam <https://nasional.sindonews.com/read/312966/12/komisi-iii-ungkap-lobi-lobi-calon-hakim-agung-menjelang-uji-kelayakan-1611554488/10>

Labib Muttaqin dan M. E. Susanto, “Mengkaji Serangan Balik Koruptor Terhadap KPK dan Strategi Menghadapinya”, *Jurnal Integritas*, Vol. 4, No. 1, 2018.

Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Maria S.E. Wangga, “Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik sebagai Badan Hukum dalam Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Integritas*, Vol. 4, No. 2, 2018.

Nils Jareborg, “Criminalization as Last Resort (Rasio Ultima)”, *Ohio State Journal of Criminal Law*, Vol. 2, 2005.

Oly V. Agustine, “Redesain Mekanisme Konstitusional Pembubaran Partai Politik: Kajian Perbandingan Indonesia dan Jerman”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 9, No. 2, 2018.

Rudi Hermanto, “Problematika Pelaporan Dana Kampanye pada Pemilu Legislatif 2019”, *Jurnal Electoral Governance*, Vol. 1, No. 2, 2020.

Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2003.

Topo Santoso, “Pengaturan Tindak Pidana Pemilu di Empat Negara Asia Tenggara”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 34, No. 2, 2004.

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

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189)

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554)