

KEBIJAKAN FORMULASI TINDAK PIDANA SUAP DALAM BIDANG POLITIK

Yohanes Pande, SH

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara umum tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan seluruhnya guna mencapai masyarakat yang adil dan makmur baik spiritual maupun materiil. Dalam prosesnya, pembangunan nasional ditata dan dirumuskan dalam suatu kebijakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Bagian terpenting dan strategis dari pembangunan nasional, tanpa mengabaikan bagian yang lainnya, adalah pembangunan di bidang hukum (pembaharuan hukum) baik hukum pidana, perdata, maupun administrasi yang meliputi formil dan materiil.

Pembangunan hukum juga diarahkan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi serta mampu menangani dan menyelesaikan secara tuntas permasalahan yang terkait kolusi, korupsi, nepotisme (KKN). Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM),

kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global.

Usaha pembaharuan hukum pidana sendiri dimulai ketika dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana di Indonesia. Pasal V Undang-Undang No. 1 Tahun 1946 menyebutkan bahwa :⁸³

“Peraturan Hukum Pidana yang seluruhnya atau sebagian sekarang tidak dapat dijalankan atau bertentangan dengan kedudukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai negara merdeka, atau tidak mempunyai arti lagi, harus dianggap seluruhnya atau sebagian sementara tidak berlaku.”

Proses perubahan atau pembaharuan peraturan mengenai korupsi di era reformasi telah mengalami perkembangan yang signifikan, seperti halnya mengenai pembuktian terbalik,

⁸³ Muladi, *Pembaharuan Hukum Pidana Materiil Indonesia*, Makalah yang disampaikan pada Seminar dan Kongres ASPEHUPIKI, Bandung, 16-18 Maret 2008, hal. 1

perluasan alat bukti, hak negara mengajukan gugatan perdata, dan masalah gratifikasi. Proses tersebut merupakan upaya untuk mempersiapkan norma-norma baru yang berlaku bagi hubungan antar individu dan sebagai sarana penegak keadilan, sehingga sarana peraturan tersebut dalam pembangunan harus senantiasa jauh kedepan dan memperhitungkan masalah-masalah yang akan terjadi.⁸⁴

Jika dicermati terciptanya Undang-undang Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap (LN tahun 1980 Nomor 58), bermula dari adanya peristiwa penyuapan di kalangan olah raga (sepak bola), timbul pertanyaan pada saat itu mengenai apakah kalangan olah raga yang terlibat dapat dihukum atau tidak. Berdasarkan peraturan hukum yang ada, perbuatan tersebut tidak di golongankan dalam tindak pidana, baik yang diatur dalam KUHP maupun Undang-Undang Korupsi saat itu (UU No. 3 Tahun 1971).⁸⁵ Oleh karenanya, perbuatan suap menyuap untuk seluruh kalangan merupakan perbuatan tercela dan memerlukan pengaturan yang komprehensif.

Keberadaan pasal-pasal suap yang diadopsi dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) ke dalam

Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, selama ini hanya menjadi *pasal tidur* yang tidak memiliki makna. Hal ini terjadi karena dari keseluruhan delik-delik korupsi itu, mulai dari delik penyalahgunaan kewenangan, delik *materiele wederrechtelijk*, delik penggelapan, hanya delik suap yang sangat sulit pembuktiannya.⁸⁶

Suap menyuap menempati posisi strategis terhadap perkembangan tindak pidana korupsi yang lain, karena boleh dikatakan korupsi yang lain bisa dikembangkan setelah terjadi perbuatan yang bersifat melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang dari seorang pejabat publik, yang didahului oleh penyuapan pihak ketiga sehingga dapat merugikan keuangan dan perekonomian Negara.

Suap adalah salah satu bentuk dari tindak pidana korupsi yang terbukti sangat merugikan tetapi umum dilakukan. Dalam praktek sehari-hari, suap terjadi hampir di semua aspek kehidupan dan dilakukan oleh seluruh lapisan masyarakat. Suap tidak hanya dilakukan rakyat kepada pejabat negara (pegawai negeri) dan para penegak hukum dalam bentuk *upeti*, tetapi juga terjadi sebaliknya. Pihak penguasa atau calon penguasa tidak jarang melakukan *sedekah* politik (suap) kepada tokoh-tokoh masyarakat dan rakyat agar memilihnya atau

⁸⁴ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Bina Cipta, Cetakan Kedua, Bandung, 1988, hal. 24.

⁸⁵ K. Wantjik Saleh, *Tindak Pidana Korupsi dan Suap*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 79.

⁸⁶ Teten Masduki, *Harian Indopos*, 23 Juli 2007

mendukung keputusan politiknya serta kebijakan-kebijakannya.

Berdasarkan survey yang dilakukan oleh KPK berkaitan dengan modus tindak pidana korupsi, praktik suap berada pada urutan kedua di bawah penyelewengan terhadap program pengadaan barang dan jasa.⁸⁷ Masalahnya, masyarakat masih menganggap bahwa suap sebagai hal yang wajar, lumrah, dan tidak menyalahi aturan. Banyak yang belum memahami bahwa suap, baik memberi maupun menerima, termasuk tindak korupsi. Adanya adagium "tak ada yang gratis di dunia" masih menjadi acuan masyarakat dalam berinteraksi. Akibatnya, sesuatu yang semestinya telah menjadi kewajiban seseorang karena jabatannya, menjadi "diperjualbelikan" demi keuntungan pribadi. Memberi atau menerima biaya lebih dari ketentuan resmi dalam setiap urusan sudah menjadi kebiasaan, dan tidak lagi menjadi beban.

Dalam konteks pemilihan kepala daerah (pilkada), pemilihan gubernur (pilgub), pemilihan anggota legislatif (pileg) dan pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres), seorang kandidat di samping harus menyetero uang (suap) ke partai politik agar mendapat rekomendasi, juga melakukan *money politics* kepada rakyat agar mau memilih atau mengubah pilihannya demi meraih kemenangan. Modus yang dilakukan pun bermacam-macam, mulai dari pemberian kredit

bergulir atau kredit super lunak, memberi bantuan dana pembangunan rumah ibadah, sekolah atau pondok pesantren, membagikan barang atau sembako, memberikan janji-janji uang atau barang jika terpilih, sampai membagikan uang secara langsung. Padahal Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), telah secara tegas mengatur mengenai *money politics* disertai ancaman pidana bagi pelakunya. Dalam Pasal 274 disebutkan bahwa :

"Pelaksanaan kampanye yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung atau tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih peserta pemilu tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp. 6.000.000 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp. 24.000.000 (dua puluh empat juta rupiah)."

Fenomena yang menarik adalah terjadinya secara *massive* suap menyuap dalam bentuk *money politics* di pelbagai Pemilihan Umum Kepala Daerah

⁸⁷ www.hukumonline.com, 17 Pebruari 2009

(Pemilukada) tidak pernah dituntut di pengadilan bahkan dianggap sesuatu yang wajar, padahal dalam jangka panjang akan merusak mental bangsa.

Dengan demikian dalam upaya mengantisipasi terjadinya tindak pidana suap yang bernuansa politik (dalam konteks pemilu; baik pemilihan kepala daerah (pilkada), pemilihan gubernur (pilgub), maupun pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres), menjadi sangat penting untuk melakukan suatu kebijakan hukum pidana khususnya kebijakan legislatif, yakni bagaimana memformulasikan suatu perbuatan yang dianggap sebagai tindak pidana suap, serta bagaimana dalam menerapkan kebijakan legislatif tersebut oleh badan yudikatif.

Tindak pidana suap merupakan *mala per se* karena penyuaapan selalu mengisyaratkan adanya maksud untuk mempengaruhi (*influencing*) agar yang disuap berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya. Atau juga karena yang disuap telah melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya.

Karena itulah, kriminalisasi terhadap tindak pidana korupsi, termasuk di dalamnya suap-menyuap, mempunyai alasan yang sangat kuat, sebab kejahatan tersebut tidak lagi dipandang sebagai kejahatan konvensional, melainkan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*).

Dari berbagai uraian di atas, maka penulis berkeinginan untuk meneliti lebih dalam tentang hal tersebut, yang penulis sajikan dalam bentuk uraian ilmiah (tesis) dengan judul : **“KEBIJAKAN FORMULASI TINDAK PIDANA SUAP DALAM BIDANG POLITIK”**

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang di atas, maka permasalahan pokok dalam penulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Suap di Bidang Politik dalam Hukum Pidana Positif yang berlaku saat ini ?
2. Bagaimana Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Suap di Bidang Politik dalam Hukum Pidana pada masa yang akan datang ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan pada latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Suap di bidang Politik dalam Hukum Pidana Positif yang berlaku saat ini.
2. Untuk mengetahui Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Suap di bidang Politik dalam Pembaharuan Hukum Pidana pada masa yang akan datang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik bagi pengembangan secara teori maupun praktek.

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam rangka mengembangkan konsep hukum pidana, terutama yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi dan suap di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi para praktisi dan aparat penegak hukum dalam memecahkan permasalahan yang berkaitan dengan korupsi dan suap.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis Normatif yaitu dengan mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia. Jadi penelitian ini dipahami sebagai penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis yang

merupakan penelitian untuk menggambarkan dan menganalisa masalah yang ada dan termasuk dalam jenis penelitian kepustakaan (*library research*) yang akan disajikan secara deskriptif.

3. Sumber Data

Penelitian ini sangat ber-tumpu pada sumber data sekunder yang terdiri dari Peraturan perundangan hukum pidana positif di Indonesia yaitu KUHP, Peraturan perundangan di luar KUHP yang berkaitan dengan permasalahan, Konsep KUHP Nasional tahun 2008, berbagai peraturan perundangan yang diperoleh dari berbagai negara sebagai bahan perbandingan serta berbagai hasil pemikiran para ahli hukum yang erat kaitannya dengan penelitian ini. Keseluruhan bahan pemikiran tersebut sudah dituangkan dalam suatu terbitan baik yang berupa buku-buku ilmiah, majalah, kertas kerja dan tulisan ilmiah yang didapat baik melalui media cetak dan atau elektronik.

4. Metode Pengumpulan Data

Sesuai dengan penggunaan data sekunder dalam penelitian ini, maka pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan, mengkaji dan mengolah secara sistematis bahan-bahan kepustakaan serta dokumen-dokumen yang berkaitan. Data sekunder baik yang menyangkut bahan hukum primer, sekunder dan tersier diperoleh dari bahan pustaka dengan memperhatikan prinsip pemutakhiran dan relevansi.

Selanjutnya dalam penelitian ini, kepustakaan, asas-asas, konsepsi-konsepsi, pandangan-pandangan, doktrin-doktrin hukum serta isi kaidah hukum diperoleh melalui dua referensi utama yaitu :

- 1) Bersifat umum, terdiri dari buku-buku, teks, ensiklopedia;
- 2) Bersifat khusus, terdiri dari laporan hasil penelitian, majalah maupun jurnal.

Mengingat penelitian ini memuaskan perhatian pada data sekunder, maka pengumpulan data ditempuh dengan melakukan penelitian kepustakaan dan studi dokumen.

5. Metode Analisa Data

Data dianalisis secara Normatif-kualitatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen perundang-undangan. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai Norma hukum positif, sedangkan kualitatif berarti analisis data yang bertitik tolak pada usaha penemuan asas-asas dan informasi baru.

PEMBAHASAN

A. KEBIJAKAN FORMULASI TINDAK PIDANA SUAP DI BIDANG POLITIK DALAM HUKUM PIDANA POSITIF SAAT INI.

1. Ketentuan Tindak Pidana Pemilu yang terkait dengan Tindak Pidana Suap

Salah satu wujud pelibatan masyarakat dalam proses politik adalah Pemilihan Umum (Pemilu). Adalah kenyataan yang tak dapat di bantah bahwa partai politik merupakan salah satu pilar dan institusi demokrasi yang penting selain lembaga parlemen, pemilihan umum, eksekutif, yudikatif dan pers yang bebas. Dalam demokrasi ada konvergensi tiga fenomena sekaligus, yaitu kekuasaan/politik, moral/etika dan yuridis/hukum yang terjalin membentuk pemahaman politik yang menolak absolutisme/otoriter dan menolak pula tatanan politik yang totaliter.⁸⁸

Demokrasi dan hukum merupakan dua sisi mata uang, di mana ada demokrasi di situ ada hukum. Hanya saja seringkali realitas sejarah model demokrasi yang dikembangkan menentukan (*determinant*) atas hukum, artinya bila kualitas demokrasi baik maka kualitas hukumnya akan baik, dan sebaliknya jika kualitas demokrasi bobrok, hukumnya pun akan jelek.⁸⁹ Rangkaian pemilu merupakan suatu kesatuan daripada kemerdekaan berserikat, berkumpul, serta mengeluarkan pikiran dan pendapat

⁸⁸ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hal 228-229.

⁸⁹ Moch. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal. 48.

merupakan hak asasi manusia yang diakui dan dijamin oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, pemilu merupakan pilar demokrasi pada pokoknya memiliki kedudukan dan peran yang sentral dan penting dalam setiap system demokrasi. Tidak ada Negara demokrasi tanpa pelaksanaan pemilihan umum.

Pemilihan umum tidak sekedar memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk dalam lembaga permusyawaratan/ perwakilan saja, dan juga tidak memilih wakil-wakil rakyat untuk menyusun negara baru dengan falsafah negara baru, tetapi suatu pemilihan wakil-wakil rakyat oleh rakyat yang membawakan isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan dan mengembangkan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia bersumber pada proklamasi 17 Agustus 1945 guna memenuhi dan mengemban amanat penderitaan rakyat.⁹⁰

Pemilihan umum adalah suatu alat yang penggunaannya tidak boleh mengakibatkan rusaknya sendi-sendi demokrasi dan bahkan menimbulkan hal-hal yang menderitakan rakyat, tetapi harus menjamin tetap tegaknya Pancasila dan dipertahankan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹¹

Dalam bidang politik dikehendaki bahwa rakyat mempunyai kesempatan untuk menentukan nasibnya. Meskipun sudah tidak disukai apa yang disebut

demokrasi liberal, namun harus diakui bahwa segala sesuatu yang hanya ditetapkan dari atas saja tidaklah dapat diterima. Rakyat harus merasa dirinya juga menjadi subjek.⁹²

1.1. Tindak Pidana Suap pada Pemilihan Umum dalam KUHP

Dalam konteks pengaturan tindak pidana, sesungguhnya Undang-undang Pemilu merupakan Undang-undang khusus (*lex specialis*) karena mengatur tindak pidana yang diatur dalam Undang-undang Pemilu.

Dalam KUHP Indonesia yang merupakan warisan dari masa penjajahan Belanda Pasal yang mengatur mengenai tindak pidana suap, Ketentuan Pasal yang terdapat dalam Bab IV Buku Kedua KUHP mengenai tindak pidana "Kejahatan terhadap Melakukan Kewajiban dan Hak Kenegaraan", adalah Pasal 148, 149, 150, 151, 152 KUHP.

Secara umum KUHP (*lex generalis*) telah mengaturnya dalam Pasal 148 sampai dengan pasal 153 KUHP, yang antara lain mengatur:

- 1) Dengan kekerasan/ancaman sengaja merintangi orang menggunakan hak pilih;
- 2) Menjanjikan/menyuap orang supaya tidak menggunakan hak pilih;
- 3) Menerima janji / menerima suap;

⁹⁰ Marsono, *Pedoman, Peraturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum*, Djambatan, Jakarta, 1996, hal. 2.

⁹¹ *Ibid.* hal. 2.

⁹² Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 30.

- 4) Melakukan tipu muslihat agar suara pemilih tak berharga atau menyebabkan beralihnya hak pilih kepada orang lain;
- memakai nama orang lain supaya dapat memilih;
 - menggagalkan pemungutan suara atau melakukan tipu muslihat agar hasil pemilihan lain dari yang seharusnya.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, maka dapat diuraikan bahwa pasal ini terdiri dari 2 (dua) unsur, yaitu unsur subjektif dan unsur objektif. Unsur subjektif adalah adanya orang perorang atau kelompok yang dengan sengaja melakukan perbuatan. Sedangkan unsur objektif adalah perbuatan, yaitu bertujuan untuk menghalangi orang memberikan haknya dalam pemilu atau menyebabkan suara pemilih tak berharga atau menyebabkan beralihnya hak pilih kepada orang lain, dengan melakukan:

- tindakan kekerasan/ancaraman
- memberikan janji/melakukan penyuapan
- menerima janji / menerima suap
- melakukan tipu muslihat.

Pasal 148-153 merupakan pasal-pasal yang berasal dari KUHP, yang pada umumnya menjamin agar supaya setiap warga negara dapat menentukan pilihannya dengan bebas terhadap wakil-wakil untuk duduk dalam Dewan pemerintahan/ Dewan Perwakilan Rakyat dan agar Pemilu dapat dilakukan dengan

bersih, jujur dan bebas dari segala macam kecurangan.

KUHP memberikan penjelasan bahwa penyuapan itu harus dilakukan dengan “pemberian” atau “perjanjian” yang berupa apa saja. Menurut yurisprudensi, maka menawarkan suatu pemberian atau perjanjian itu merupakan permulaan dari pelaksanaan kejahatan tersebut sehingga sudah dapat dipandang sebagai “percobaan” dari setiap kejahatan.

1.2. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pilkada juga mengatur larangan politik uang, hal ini terlihat dalam ketentuan Pasal 117 ayat 2 sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah). Singkatnya secara yuridis politik uang adalah sebuah pelanggaran.

Definisi suap dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, secara

implisit tercantum dalam Pasal 82 yang menyebutkan:⁹³

- 1) pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih;
- 2) pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.

Salah satu kekurangan/ kelemahan dari peraturan perundang-undangan yang mengatur pilkada adalah minimnya alasan menggugat hasil pilkada. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 hanya mengenal satu alasan yakni, hasil pemilihan bisa digugat bila KPUD salah menghitung. Padahal, bisa saja terjadi kesalahan besar dalam pendaftaran pemilih sehingga pendukung salah satu kandidat kehilangan hak pilih. Kecurangan lain yang berpotensi mempengaruhi hasil adalah suap. Ini pun tidak bisa dijadikan alasan menggugat hasil pilkada. Kecuranganpun akan terjadi pada tahapan pendaftaran pemilih, tahapan kampanye, kekerasan atau ancaman kekerasan, pelibatan Pegawai Negeri Sipil atau penyalahgunaan kekuasaan, menghalangi pemilih, dan aneka kecurangan lain. Sementara itu, dasar untuk menggugat hasil pilkada

harus diperluas, bukan hanya terjadinya kesalahan penghitungan oleh KPUD, tetapi juga mencakup terjadinya kesalahan, kecurangan, manipulasi, atau tindak pidana pemilihan yang bisa memengaruhi hasil. Hal ini hanya bisa dilakukan dengan memperbaiki atau melengkapi Undang-Undang Pemerintah Daerah.⁹⁴

1.3. UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD

Tindak Pidana Pemilihan Umum berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD didefinisikan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam Undang-undang ini yang penyelesaiannya melalui pengadilan pada peradilan umum, sedangkan pelanggaran yang bersifat administratif di selesaikan melalui Komosi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu serta aparat di bawahnya. Dalam konteks pengaturan tindak pidana, sesungguhnya Undang-undang Pemilu merupakan Undang-undang khusus (*lex specialis*) karena mengatur tindak pidana yang di atur dalam Undang-undang Pemilu. Dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pemilu

⁹³ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 82 ayat 1 dan 2.

⁹⁴ Topo Santoso, *Kosongnya Aturan dan Anarkisme Pilkada*, Artikel di Harian Kompas, 12 Juni 2005.

Legislatif sudah banyak diatur tentang penyelesaian sengketa pidana dalam pemilu, antara lain *money politics*, indikasi penggelembungan suara, jual beli suara, dan masih banyak lagi yang lainnya.⁹⁵

Dalam rangka menjamin pemilihan umum yang diselenggarakan berdasarkan asas-asas pemilihan umum (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil) diperlukan perlindungan hukum bagi pihak yang terlibat dalam pemilihan umum, baik pemilih maupun peserta pemilu dan rakyat pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, penyuapan, penipuan, dan praktek-praktek curang lainnya yang akan mempengaruhi integritas pemilihan umum, karena apabila pemilihan umum dimenangkan melalui cara-cara yang curang, maka sulit dikatakan bahwa para pemimpin atau legislator yang terpilih diparlemen merupakan wakil-wakil rakyat.⁹⁶

Menurut penjelasan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, yang dimaksud dengan asas langsung, yakni rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan

pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nuraninya. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun.⁹⁷

Fakta adanya kejahatan atau pelanggaran yang dilakukan pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan umum, baik pemilihan umum kepala daerah (pilkada), pemilihan umum anggota legislatif (pileg) maupun pemilihan umum presiden (pilpres), ditemukan Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Panitia Pengawasan Pemilihan Umum. Salah satu dugaan tindak pidana yang sering ditemukan dalam pelaksanaan pemilihan umum adalah penyuapan kepada pemilih.

Terkait dengan tindak pidana penyuapan terhadap pemilih, dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, telah di atur dalam Pasal 274 dan 286, berikut ketentuannya:⁹⁸

Pasal 274

Pelaksana kampanye yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung atau tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih

⁹⁵ Pidana Pemilu Capai 138 Kasus, di akses dari situs: http://www.tempointeraktif.com/hg/Pemilu2009_berita_mutakhir/2009/04/13/brk,20090413-170126, id.

⁹⁶ . Ramlan Surbakti, Op. cit, halaman 297.

⁹⁷ Penjelasan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008.

⁹⁸ Ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota. Pasal 274 dan 286.

peserta pemilu tertentu atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah sebagaimana dimaksud Pasal 87 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp 6.000.000,- (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp 24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 286:

Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga suara suaranya menjadi tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp 6.000.000,- (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp 36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah).

Tindak pidana suap yang dirumuskan dalam pasal 274 dan 286 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut dalam praktik diberi kualifikasi dengan "suap aktif" (*actieve omkoopng*), karena hanya mengatur tindak pidana penyusunan terhadap pemilih. Sedangkan perbuatan seorang pemilih menerima suap "suap pasif" (*pasife omkoopng*) tidak diatur, sehingga bukan merupakan perbuatan pidana.

Unsur maksud dari perbuatan memberi atau menjanjikan sesuatu ditujukan untuk menggerakkan (*bewegen*), yakni mendorong/ mempengaruhi batin

orang lain/ pemilih untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang bertentangan dengan jiwa/hati nuraninya. Sesuatu yang diberikan atau dijanjikan merupakan obyek dari tindak pidana ini. Sesuatu itu tidak harus berupa benda-benda (berwujud), akan tetapi boleh segala sesuatu yang tidak berwujud, misalnya pekerjaan, fasilitas, bahkan jasa; yang penting sesuatu itu bernilai atau berharga (terutama dari segi ekonomi), berguna, bermanfaat, atau segala sesuatu yang menyenangkan bagi penerima. Kejahatan penyusunan dianggap merusak integritas kemanusiaan, kehormatan, demokrasi, kepercayaan, moralitas, keadilan dan kebenaran, yang dilakukan oleh pejabat atau calon pejabat terhadap warga Negeranya.

Beranjak dari pandangan Moeljatno yakni pandangan dualistis, maka analisis dari Undang-undang Nomor 10 tahun 2008 dan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008, mengenai unsur-unsur tindak pidana penyusunan terhadap pemilih pada pelaksanaan pemilihan umum akan disesuaikan dengan pandangan tersebut yaitu:

Pasal 274, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, unsur-unsur tindak pidananya adalah:

- 1) menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye;
- 2) agar tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih peserta pemilu tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 87 UU No. 10 tahun 2008

Unsur objektif menerangkan bahwa perbuatan yang dilarang adalah menjanjikan atau memberikan sesuatu kepada peserta kampanye. Maksud dari atau memberikan sesuatu adalah inisiatif yang berasal dari pelaksana kampanye yang menjanjikan dan memberikan untuk mempengaruhi pemilih.⁹⁹

Suatu penawaran janji atau pemberian dilarang diberikan dalam bentuk uang atau materi lainnya yang memiliki nilai ekonomis, kecuali barang-barang yang termasuk atribut kampanye pemilu antara lain kaos, bendera, topi dan atribut lainnya sebagai suatu imbalan kepada peserta kampanye¹⁰⁰. Peserta kampanye terdiri atas anggota masyarakat.¹⁰¹

Sesungguhnya, jika objek suatu benda memberikan sesuatu dapat diartikan menyerahkan dengan mengalihkan kekuasaan atas benda tersebut ke dalam kekuasaan orang yang menerima untuk dimiliki atau dinikmati atau digunakan sesuai dengan maksud pemberian itu. Dengan singkat ada wujud perbuatan memberi sesuatu apabila ada yang menerimanya dan hal ini sudah sesuai dengan akal dan kenyataan. Artinya, tindak pidana suap dengan bentuk perbuatan memberikan dapat

selesai secara sempurna, bilamana perbuatan itu telah selesai dilakukan.¹⁰²

Unsur subjektif menerangkan bahwa maksud dari pemberian suap untuk mempengaruhi pemilih bisa bermacam-macam antara lain supaya penerima suap tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih peserta pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya rusak.

Tindak pidana penyuapan di atas merupakan tindak pidana yang berkaitan dengan tahapan kampanye. Norma yang melarang penyuapan terhadap pemilih terdapat dalam Pasal 87, merupakan bagian dari Bab VIII Undang-undang Nomor 10 tahun 2008 yang mengatur tentang kampanye dan larangan-larangannya, sedangkan sanksi pidananya dirumuskan dalam pasal 274 Undang-undang Nomor 10 tahun 2008. Dengan merujuk pada norma dalam Pasal 87 Undang-undang Nomor 10 tahun 2008 tersebut maka larangan penyuapan terhadap pemilih tersebut hanya berlaku pada masa kampanye.¹⁰³ Sedangkan norma yang melarang penyuapan terhadap pemilih dalam Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008, terdapat pada Pasal 41 ayat (1) huruf j yang merupakan bagian dari Bab VII, yang mengatur tentang kampanye dan larangan-larangannya, dan untuk sanksi pidananya dimasukkan dalam Pasal 215.

Perumusan unsur-unsur tindak pidana penyuapan terhadap pemilih

⁹⁹ Penjelasan dari Pasal 87 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008.

¹⁰⁰ Loc. Cit.

¹⁰¹ Pasal 78 ayat (4) UU. No 10 Thn 2008.

¹⁰² Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materil dan Formil, Korupsi di Indonesia*, Untuk Mahasiswa dan Praktisi Hukum, Cetakan Kedua, Banyumedia Publishing, Malang, 2005, hal. 59.

¹⁰³ Topo Santoso, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, Gelatik, Jakarta, 2003, hal. 153.

memiliki kelemahan, di mana pengaturan tentang penyuaipan tersebut ditentukan hanya pada masa kampanye, sedangkan penyuaipan yang dilakukan diluar masa kampanye, seperti pada masa tenang/minggu tenang, pada masa perhitungan suara, dan pada tahapan-tahapan lainnya dalam pemilu tersebut tidak di atur, sehingga penyuaipan yang dilakukan pada masa-masa tersebut bukan merupakan tindak pidana.

Pasal 286, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, unsur-unsur tindak pidananya adalah:

Tindak Pidana yang diatur dalam Pasal 286 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut, ternyata mempunyai unsur-unsur yang hampir sama dengan tindak pidana yang diatur dalam Pasal 149 KUHP dan dengan menghilangkan kalimat menyuap. Yang berbeda hanya unsur objektif pertamanya saja.¹⁰⁴

Unsur saat pemungutan suara, menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya dan supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu oleh pembentuk undang-undang telah diletakan di belakang unsur dengan sengaja, artinya pelaku harus terbukti mempunyai kehendak (*willens*) menjanjikan atau memberikan, harus mengetahui bahwa yang dilakukan merupakan perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya agar seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hak pilihnya secara tertentu. Hakim perlu

mendapat pengakuan dari pelaku, bahwa ia memang telah menghendaki seseorang akan melakukan atau tidak melakukan haknya dengan cara tertentu dan ia memang mengetahui (*wetens*) bahwa perbuatan terlarang.

Yang dilarang dalam ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 286 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 sebenarnya ialah *omkopen* orang lain dengan pemberian atau janji. Hal tersebut perlu diperjelas, sebelum orang dapat menentukan tentang bilamana seseorang dapat dikatakan telah *omkopen* orang lain agar tidak menjalankan haknya untuk memilih, bahwa yang dapat dipengaruhi dengan pemberian atau janji, hanya orang yang mempunyai hak memilih dan telah terdaftar dalam daftar pemilih sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008.

Unsur objektif berikutnya dari tindak pidana yang diatur dalam Pasal 286 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 ialah menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya, yakni agar orang tersebut tidak menggunakan haknya untuk memilih atau agar orang tersebut menggunakan haknya dengan cara tertentu. Memberikan atau yang lazim disebut menyuap ini merupakan penerjemahan dari kata *omkopen* yang terdapat dalam rumusan Pasal 149 KUHP.

Unsur-unsur tindak pidana penyuaipan kepada pemilih dalam Pasal 286 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 hampir sama dengan Pasal 274 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008. Perbedaannya hanya berkaitan dengan masalah waktu tindak pidana, yaitu: Pasal

¹⁰⁴ P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Delik-delik Khusus Kejahatan Terhadap Kepentingan Hukum Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 373-374.

274 mengatur larangan penyuaipan kepada pemilih pada masa kampanye, sedangkan pasal 286 mengatur larangan penyuaipan kepada pemilih pada masa pemungutan suara.

1.4. UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Ketentuan tindak pidana suap dalam Undang-undang ini, terimplisit dalam Pasal 215 dan Pasal 232 sebagai berikut:

Pasal 215

Setiap pelaksana Kampanye yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih Pasangan Calon tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) huruf j, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 232

Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara Menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak

menggunakan hak pilihnya atau memilih Pasangan Calon tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Pasal 215

Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008, unsur-unsur Tindak Pidananya adalah:

- 1) menjanjikan atau memberi uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye ;
- 2) agar tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih pasangan calon tertentu atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) huruf j, yang berbunyi: pelaksana, peserta dan petugas kampanye dilarang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye.

Unsur subjektif yang pertama yaitu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye. Unsur ini menerangkan bahwa perbuatan yang dilarang adalah menjanjikan atau memberikan sesuatu kepada peserta kampanye. Yang dimaksud menjanjikan atau memberi adalah inisiatif berasal dari

pelaksana kampanye yang menjanjikan dan memberikan untuk mempengaruhi pemilih.¹⁰⁵

Unsur subjektif yang kedua yaitu agar tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih pasangan calon tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya rusak. Unsur ini menerangkan bahwa maksud dari pemberian suap kepada peserta kampanye bisa bermacam-macam antara lain supaya penerima suap tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih peserta pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya rusak.

Tindak pidana penyuapan di atas merupakan tindak pidana yang berkaitan dengan tahapan kampanye.¹⁰⁶ Unsur tindak pidana penyuapan di atas memiliki kelemahan, yaitu hanya mengatur penyuapan pada masa kampanye, sedangkan penyuapan di luar masa kampanye tidak diatur, sehingga penyuapan yang dilakukan pada masa tenang, penghitungan suara dan tahapan pemilu seterusnya bukan merupakan tindak pidana. Norma yang melarang penyuapan kepada pemilih terdapat dalam pasal 41 ayat (1) huruf j yang merupakan bagian dari Bab VII Undang-undang Nomor 42 tahun 2008, tentang pemilu Presiden yang mengatur tentang kampanye dan larangan-larangannya, sedangkan sanksi pidananya dirumuskan dalam pasal 215, sehingga merujuk pada norma dalam pasal 41 ayat (1) huruf j

tersebut maka larangan penyuapan kepada pemilih tersebut hanya berlaku pada masa kampanye.

Pasal 232, UU No. 42 Tahun 2008, unsur-unsur tindak pidananya ialah:

- 1) pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada pemilih;
- 2) supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih pasangan calon tertentu atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah.

Unsur-unsur tindak pidana penyuapan kepada pemilih dalam Pasal 232 UU No. 42 Tahun 2008 tidak jauh berbeda dan hampir sama dengan pasal 215 UU No. 42 Tahun 2008. Perbedaannya hanya berkaitan masalah waktu tindak pidana, yaitu: Pasal 215 mengatur larangan penyuapan kepada pemilih pada masa kampanye, sedangkan pasal 232 mengatur larangan penyuapan kepada pemilih pada masa pemungutan suara.

Kesulitan penegakan hukum terhadap dugaan penyuapan kepada pemilih tidak lepas dari kelemahan Pasal 274 dan 286 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota dan Pasal 215 dan 232 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Formulasi pemberian yang dijadikan suap dalam undang-undang pemilu diatas merumuskan bahwa suap sebagai suatu tindak pidana dalam pemilu harus dilakukan pada masa kampanye dan

¹⁰⁵ Penjelasan Pasal 41 ayat (1) huruf j UU No. 42 Thn 2008

¹⁰⁶ Topo Santoso, Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi, (Jakarta: Gelatik, 2003), halaman 153.

pemungutan suara, sedangkan pengertian suap secara umum adalah suatu upah yang diberikan atau suatu janji yang ditawarkan dengan tujuan agar si penerima berbuat sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya atau aturan dan mengarahkan perbuatannya supaya sesuai dengan kehendak si pemberi suap tersebut¹⁰⁷, sehingga timbul pertentangan antara formulasi suap dalam Undang-Undang Pemilu dengan formulasi suap pada umumnya. Pertentangan tersebut ialah bahwa pemberian hanya dapat dikategorikan sebagai suap dalam pemilu apabila diberikan pada masa tertentu (kampanye dan pemungutan suara), sedangkan pemberian (suap) sebagai suatu tindak pidana pada umumnya tidak mengenal batasan waktu suatu pemberian (suap) tersebut dilakukan.

Berdasarkan pertentangan tersebut diatas dan mengacu pada pengertian suap secara umum, maka suatu pemberian yang diformulasikan sebagai suap dalam pemilu seharusnya tidak boleh dibatasi dengan syarat waktu perbuatan tersebut dilakukan karena suap dalam pemilu sangat mungkin untuk dilaksanakan selain masa kampanye dan pemungutan suara, yaitu pada saat sebelum pemilu dimulai, hari tenang dan setelah pemungutan suara dilaksanakan.

Selain itu, subjek hukum yang memberi suap tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 274 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota dan Pasal

215 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah pelaksana kampanye bukan setiap orang, sehingga terjadi kesulitan dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana penyuaipan tersebut apabila pelakunya bukan pelaksana kampanye.

Selain kelemahan-kelemahan yang telah diutarakan diatas, masih terdapat kelemahan lain yang sebagaimana dikatakan bahwa, meskipun dalam UU No. 10 Tahun 2008 tidak mencantumkan tentang tujuan dan pedoman pemidanaan untuk tindak pidana pemilu, tapi UU ini tetap diharapkan bisa berfungsi sebagaimana mestinya, yakni memberikan keadilan pada masya-rakat. Pentingnya tujuan dan pedoman pemidanaan ini, menurut **Barda Nawawi Arief** yakni sebagai pemberi arah agar digunakannya sarana penal ini dapat bermanfaat dan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, serta memberikan landasan filosofis mengapa dan bagaimana pidana itu diberikan.

Beberapa jenis tindak pidana yang disinyalemen banyak terjadi antara lain adalah *money politics* (politik uang). Dalam Pasal 286 UU No. 10 Tahun 2008 disebut sebagai tindakan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah. Pidananya adalah penjara selama minimal 12 bulan dan maksimal 36 bulan dan denda minimal 6 juta rupiah dan maksimal 36 juta rupiah. Mestinya pidana yang diberikan bukan penjara, melainkan

¹⁰⁷. Risna Dwiyanu, *Tinjauan Konseptual Yuridis Terhadap Korupsi*, (Jakarta : TII, 2008), hal. 35.

kurungan. Hal ini terkait sebutan dalam UU No. 10 Tahun 2008 bahwa tindak pidana pemilu adalah pelanggaran. Sedangkan pembagian dalam KUHP sebagai induk dari peraturan pidana yang lain menyatakan bahwa tindak pidana yang termasuk kategori pelanggaran pidananya adalah kurungan. Sedangkan pidana penjara adalah untuk tindak pidana yang masuk dalam kategori kejahatan.¹⁰⁸

Dikhawatirkan hal inilah yang membuat UU No. 10 Tahun 2008 sebagai aturan normatif dari penyelenggaraan pemilu menjadi fungsinya terhambat karena tidak bersinergi dengan KUHP sebagai induk dari peraturan pidana yang lainnya. Keadaan ini menimbulkan kesan bahwa pembuat UU pemilu hendak memberikan aturan yang sulit dioperasionalkan dalam pelaksanaan pemilu ini. Mestinya ketentuan pidana dalam UU Pemilu ini tetap mengacu pada KUHP sebagai ketentuan induk. Yakni membedakan antara kejahatan dan pelanggaran, serta memberikan jenis sanksi pidana yang berbeda pula dengan pidana penjara untuk kejahatan dan pidana kurungan untuk pelanggaran. Kondisi UU yang seperti ini akan menjadi persoalan saat terjadi hal-hal lain dalam proses pemilu, misalnya percobaan, atau perbarengan, karena tidak bisa serta merta mengacu pada KUHP. Inilah masalah yuridis dalam bentuk tindak pidana yang ada dalam UU No. 10 Tahun 2008.

Pasal lain yang mengatur pidana lainnya adalah Pasal 288 yang

menyatakan bahwa: Tindakan sengaja yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara peserta pemilu menjadi berkurang. Pasal 288 ini memberikan sanksi pidana paling singkat 12 bulan dan maksimal 36 bulan penjara dan denda paling sedikit 12 juta rupiah dan paling banyak 36 juta rupiah.

Bila memperhatikan sanksinya saja, dengan membandingkan Pasal 286 dan 288, dalam UU No. 10 Tahun 2008 ini terlihat tidak jelas pola pemidanaannya. Pola pemidanaan ini menurut **Barda Nawawi Arief** dipedomani agar ketentuan pidana yang sudah ditetapkan jelas bentuknya dan memberikan koridor yang sama untuk jenis pidana yang sama pula. Pola pemidanaan ini hendaknya menjadi pedoman bagi lembaga legislatif sebagai pembuat UU agar dapat merumuskan ketentuan pidana dengan lebih baik. Mestinya jika melihat pola pemidanaan Pasal 286 yang memberikan penjara 12 dan 36 bulan serta denda 6 dan 36 juta rupiah, dengan pola yang sama mestinya berpola 12 dan 36 bulan penjara dan 6 dan 36 juta rupiah juga. Hal ini menunjukan bahwa pembuat UU No. 10 Tahun 2008 ini tidak mempunyai konsep yang baik dalam membuat UU tersebut.

Dalam Pasal 260 UU No. 10 Tahun 2008 juga mengatur tentang setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya, dipidana penjara paling singkat 12 bulan dan paling lama 24 bulan dan denda paling sedikit 12 juta rupiah dan paling banyak 24 juta. Ini adalah masalah yang paling banyak terjadi dalam pelaksanaan pemilu. Namun ada permasalahan dalam rumusan

¹⁰⁸ Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu, diakses dari situs: <http://nurhidayatsardini.dagdigdug.com/2009/05/23/penanganan-pelanggaran-tindak-pidana-pemilu>.

ketentuan tersebut, yakni tidak diaturnya bila yang menyebabkan kehilangan hak pilih masyarakat adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) sendiri. Tentu ini menjadi masalah yuridis di mana tidak ada pertanggungjawaban terhadap KPU bila ternyata terbukti KPU yang menyebabkan masyarakat kehilangan hak pilihnya. Dari beberapa pasal tersebut saja banyak menunjukkan bahwa UU No. 10 Tahun 2008 ini banyak mengandung kelemahan. Jadi, dalam kebijakan hukum pidana yang akan ditegakkan nantinya jelas akan menimbulkan kesimpangsiuran, atau bahkan akan terjadi in efisiensi dalam aturan yang ada. Sebab itulah penting untuk mereformulasi UU Pemilu ini agar lebih baik dan kebijakan hukum pidana dapat efektif sehingga pelaksanaan pemilu ke depan akan lebih baik.¹⁰⁹

Tindak pidana suap di bidang politik dalam pemilu dianggap sebagai tindakan kriminal, sebagai suatu kejahatan yang tidak lagi dipandang sebagai kejahatan biasa atau konvensional tapi sudah menjadi kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*), yang merupakan kejahatan asal (*predicate offense*). Dengan melihat kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-undang Pemilu tersebut di atas, baik dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi/Kabupaten/ Kota maupun dalam Undang-undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum

Presiden dan wakil Presiden, dan agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pengaturannya dan penerapannya, seyogyanya dapat dikategorikan sebagai rangkaian korupsi yang sebaiknya dimasukan-/diintegrasikan ke dalam tindak pidana korupsi.

Masalah Kualifikasi Delik/Tindak Pidana

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tindak menentukan kualifikasi delik, yaitu kejahatan atau pelanggaran pada setiap tindak pidana yang diaturnya. Hal ini mendasarkan konsekuensi yuridis, yaitu: permasalahan dalam upaya penegakan hukum terhadap percobaan, pembantuan, daluarsa kewenangan menuntut, daluarsa menjalankan pidana, *concorsus* dan *recidive* dalam tindak pidana pemilu. Permasalahan penegakan hukum tersebut terjadi karena ketentuan pidanaan terhadap percobaan, pembantuan, *concorsus* dan *recidive* untuk kejahatan dan pelanggaran berbeda. Selain itu, jangka waktu untuk menentukan daluarsa kewenangan menuntut dan kewenangan menjalankan pidana juga berbeda.

Pertanggungjawaban Pidana

Subjek hukum yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana penyuapan kepada pemilih berdasarkan Pasal 274 dan Pasal 286 UU No. 10 Tahun 2008 serta Pasal 215 dan 232 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 adalah pelaksana kampanye. Pelaksana kampanye dalam pemilu adalah pengurus partai politik, calon anggota

¹⁰⁹ Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Pemilu*, Position Paper, Berdasarkan Hasil Kajian Konsorsium Reformasi Hukum Nasional Dengan dukungan Yayasan TIFA, Jakarta, Desember 2008, hal. 3-4

DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota, juru kampanye, orang seorang, dan organisasi penyelenggara kampanye yang ditunjuk, serta tim kampanye nasional, provinsi, dan kabupaten/ kota.¹¹⁰

Dengan demikian terdapat kelemahan pengaturan subjek hukum tindak pidana penyuapan terhadap pemilih, baik dalam Pasal 274 dan Pasal 286 UU No. 10 Tahun 2008 maupun Pasal 215 dan 232 UU No 42 Tahun 2008 yakni tidak adanya pengaturan korporasi sebagai subjek hukum yang dapat dipidana dalam hal terbukti melakukan penyuapan terhadap pemilih, sedangkan subjek hukum yang dapat dipertanggung-jawabkan adalah *orang*, sementara kedua Undang-undang tersebut mengatur suatu organisasi atau tim yang dapat diartikan sama dengan suatu korporasi sebagai pelaksana kampanye (subjek hukum).

Kesalahan dalam arti bentuk kesalahan adalah berupa kesengajaan atau kealpaan. Pencantuman unsur dengan sengaja dalam Pasal 274 dan Pasal 286 UU No. 10 Tahun 2008 serta Pasal 215 dan Pasal 232 UU No. 42 Tahun 2008 memperlihatkan bahwa pertanggung-jawaban pidana dalam tindak pidana penyuapan kepada pemilih didasarkan pada prinsip *liability based on fault* (pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan) atau berdasarkan asas kesalahan atau *culpabilitas*.

Pidana dan Pidanaan

1. Di lihat dari “*strafsoort*” (jenis-jenis sanksi pidana).

Semua aturan pidana di dalam KUHP berorientasi pada “*strafsoort*” yang ada/disebut dalam KUHP, baik berupa pidana pokok maupun pidana tambahan. Oleh karena itu apabila UU khusus menyebutkan jenis-jenis tindak pidana/lainnya yang tidak ada dalam KUHP, maka UU khusus itu harus membuat aturan pidana khusus untuk jenis-jenis sanksi pidana itu.¹¹¹

Berdasarkan jenis-jenisnya, maka ketentuan Pasal 274 dan 286 UU No. 10 Tahun 2008 serta Pasal 215 dan Pasal 232 UU No. 42 Tahun 2008 tentang tindak pidana penyuapan mengatur dua jenis pidana pokok yang dapat dijatuhkan hakim kepada pelaku tindak pidana penyuapan yaitu: pidana penjara dan denda.

2. Di lihat dari sudut “*starfmaat*” (ukuran jumlah/lamanya pidana).

Aturan pidana dalam KUHP berorientasi pada sistem minimal umum dan maksimal khusus, tidak berorientasi pada sistem minimal khusus. Artinya, di dalam KUHP tidak ada aturan pidana untuk ancaman pidana minimal khusus. Oleh karena itu, apabila UU khusus membuat ancaman pidana minimal khusus, maka harus disertai pula dengan aturan/pedoman penerapannya. Dalam UU khusus selama ini, kebanyakan masalah ini tidak di atur, kecuali dalam UU Terorisme dan UU Korupsi, walaupun

¹¹⁰ Pasal 78 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 dan Pasal 35 UU No. 42 Tahun 2008.

¹¹¹ Barda Nawawi Arief, *Prinsip-prinsip Dasar atau Pedoman Perumusan/formulasi Ketentuan Pidana dalam Perundang-undangan*, <http://www.hukumnews.com/aneka-hukum/39-opini/272-prinsip-prinsip-dasar-tindak-pidana-.html>.

pengaturannya masih sangat sumir dan lebih tertuju pada batas-batas berlakunya pidana minimal itu.¹¹²

KUHP menggunakan sistem atau pendekatan absolut dalam menentukan berat atau ringannya pidana. Sistem atau pendekatan absolut ialah untuk setiap tindak pidana ditetapkan bobot atau kualitasnya sendiri-sendiri, yaitu dengan menetapkan ancaman pidana maksimum (dapat juga untuk ancaman minimumnya) untuk setiap tindak pidana. Penetapan maksimum pidana untuk tiap pidana dikenal pula dengan sebutan *sistem indefinite* atau sistem maksimum.¹¹³

Pasal 274 UU No 10 Tahun 2008 dan Pasal 215 UU No. 42 Tahun 2008, tentang tindak pidana penyuapan terhadap pemilih pada masa kampanye mengatur ancaman pidana penjara untuk waktu tertentu paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat bulan), dan ancaman pidana denda paling sedikit Rp. 6.000.000 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 286 UU No 10 Tahun 2008 dan Pasal 232 UU No. 42 Tahun 2008, tentang tindak pidana penyuapan terhadap pemilih pada masa pemungutan suara mengatur ancaman pidana penjara untuk waktu tertentu paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan ancaman pidana denda paling sedikit Rp12.000.000 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak

Rp.36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah).

Berdasarkan ancaman pidana di atas, dapat diketahui bahwa berat atau ringannya ancaman pidana penjara dan denda dalam delik penyuapan tersebut di atas dirumuskan menggunakan pola maksimal khusus dan minimal khusus.

Selain itu, ancaman pidana penjara dan denda dalam Pasal 286 UU No 10 Tahun 2008 dan Pasal 232 UU No. 42 Tahun 2008, tentang tindak pidana penyuapan terhadap pemilih pada masa pemungutan suara lebih berat daripada ancaman pidana penjara dan denda dalam Pasal 274 UU No 10 Thn 2008 dan UU No. 215 Tahun 2008, tentang tindak pidana penyuapan pada masa kampanye.

3. Sistem perumusan sanksi pidana

Sanksi pidana pada umumnya dirumuskan pada perumusan delik, walaupun ada yang dirumuskan terpisah dalam pasal (ketentuan khusus) lainnya. Sebagai bagian dari perumusan delik, maka perumusan sanksi pidana juga merupakan sub sistem yang tidak berdiri sendiri. Artinya, tidak dapat diterapkan (dioperasionalkan/difungsikan), perumusan sanksi pidana itu masih harus ditunjang oleh sub sistem lainnya, yaitu sub sistem aturan/ pedoman dan asas-asas pemidanaan yang ada di dalam aturan umum KUHP atau aturan khusus dalam UU khusus yang bersangkutan.

Sistem perumusan sanksi pidana terdiri atas:

- 1) Sistem perumusan sanksi pidana tunggal dirumuskan dengan hanya memberikan satu jenis ancaman sanksi pidana baik itu sanksi pidana mati,

¹¹² <http://www.hukumnews.com/aneka-hukum/39-opini/272-prinsip-prinsip-dasar-tindak-pidana-.html>.

¹¹³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op. Cit, halaman 116.

seumur hidup, penjara untuk waktu tertentu, denda, atau tutupan.

- 2) Sistem perumusan sanksi pidana alternatif dirumuskan dengan menggunakan kata penghubung *atau*, misalnya: diancam dengan pidana penjara atau denda, sehingga hakim hanya diperbolehkan menjatuhkan salah satu jenis pidana pokok apabila tindak pidana yang didakwakan terbukti.
- 3) Sistem perumusan sanksi pidana kumulatif dirumuskan dengan menggunakan kata penghubung *dan*, misalnya: diancam dengan pidana penjara dan denda, sehingga hakim harus menjatuhkan kedua jenis pidana pokok apabila tindak pidana yang didakwakan terbukti.
- 4) Sistem perumusan sanksi pidana gabungan dirumuskan dengan menggunakan kata penghubung *dan/atau*, misalnya: diancam dengan pidana penjara dan/atau denda, sehingga hakim diberi kebebasan memilih untuk menjatuhkan salah satu ancaman sanksi pidana atau menjatuhkan keduanya sekaligus.

KUHP menganut sistem perumusan sanksi tunggal dan alternatif.

Pasal 274 dan Pasal 286 Undang-Undang No 10 Thn 2008 maupun Pasal 215 dan Pasal 232 UU No. 42 Tahun 2008, tentang tindak pidana penyuapan terhadap pemilih menggunakan sistem perumusan sanksi pidana kumulatif. Hal

ini terlihat dari kata penghubung *dan* yang menghubungkan antara sanksi pidana penjara dan denda, sehingga hakim harus menjatuhkan kedua jenis pidana pokok apabila tindak pidana yang didakwakan terbukti

B. KEBIJAKAN FORMULASI TINDAK PIDANA SUAP DI BIDANG POLITIK DIMASA YANG AKAN DATANG

Kebijakan formulasi Tindak Pidana Suap yang akan datang sebenarnya telah diupayakan melalui penyusunan Rancangan Undang-undang Hukum Pidana / RUU-KUHP (Naskah bulan Agustus tahun 2008) yang terdapat dalam Buku II, dalam kaitannya dengan itu, Konsep 2008 tetap berpegang pada asas legalitas sebagaimana tercantum dalam Pasal I ayat (1) Konsep, namun perumusannya diperluas secara materiil dengan menegaskan bahwa ketentuan dalam Pasal I ayat (1) tersebut tidak mengurangi berlakunya "hukum yang hidup dalam masyarakat" yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Namun, berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat sepanjang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan/atau Prinsi-prinsip hukum umum yang diakui oleh masyarakat bangsa-bangsa.

Diperluasnya asas legalitas formil yang dianut oleh Konsep, menunjukkan ada suatu pembaharuan pada hukum

pidana Indonesia di masa yang akan datang. Selain itu Konsep juga berpendirian, bahwa sifat melawan hukum merupakan unsur mutlak dari tindak pidana. Jadi, apabila dalam rumusan delik tidak dicantumkan secara tegas mengenai unsur melawan hukum, delik tersebut harus selalu dianggap bersifat melawan hukum.

Menurut Barda Nawawi Arief, sebagaimana dikutip oleh Teguh Prasetya dan Abdul Halim Barkatullah.¹¹⁴ Bila dihubungkan dengan pengertian kejahatan (kriminal) sebagai suatu konsep yang relatif, dinamis, serta bergantung pada ruang dan waktu maka sumber bahan dalam kebijakan kriminalisasi harus didasarkan pada hal-hal sebagai berikut:

- 1) Masukan berbagai pertemuan ilmiah (seminar/ simposium/ lokakarya) yang berarti juga dari berbagai kalangan masyarakat luas;
- 2) Masukan dari beberapa hasil penelitian dan pengkajian mengenai perkembangan delik-delik khusus dalam masyarakat dan perkembangan iptek;
- 3) Masukan dari pengkajian dan pengamatan bentuk-bentuk serta dimensi baru kejahatan dalam pertemuan-pertemuan/ kongres internasional;
- 4) Masukan dari berbagai konvensi internasional (baik yang telah diratifikasi maupun yang belum

diratifikasi);

- 5) Masukan hasil pengkajian perbandingan berbagai KUHP asing.

Sebagai langkah kebijakan hukum pidana dalam penang-gulangan tindak pidana suap, Konsep KUHP 2006-2008, merumuskan tindak pidana korupsi dalam Bab XXXII mengenai tindak pidana korupsi, dengan redaksi sebagai berikut:

1. Lingkup Suap

Pasal 680

- a. Memberi, menjanjikan sesuatu, atau memberikan gratifikasi kepada seorang pegawai negeri dengan maksud agar berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya;
- b. Memberi sesuatu kepada seorang pegawai negeri karena atau berhubungan dengan sesuatu yang telah dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya.

Pasal 681

- 1) Setiap orang yang memberi, menjanjikan sesuatu, atau memberikan gratifikasi kepada hakim dengan maksud untuk mempengaruhi putusan perkara yang sedang diperiksanya
- 2) Jika pemberian atau janji sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan maksud agar hakim menjatuhkan pidana.

Pasal 682

Setiap orang yang memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pejabat publik negara asing atau pejabat publik

¹¹⁴ Teguh Prasetya dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana Kajian Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal. 46.

organisasi internasional dengan maksud untuk memperoleh atau mempertahankan usaha perdagangan atau keuntungan lain yang tidak semestinya dalam kaitan dengan perdagangan internasional.

2. Lingkup Penyalahgunaan wewenang yang Merugikan Keuangan Negara

Pasal 683

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan dan perekonomian negara.

Pasal 684

Setiap orang yang dengan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian Negara.

Pasal 686

Pengembalian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapus dipidananya pembuat tindak pidana, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 683 dan Pasal 684

Pasal 687

Setiap orang yang memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan mengingat kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukannya, atau oleh pemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukannya tersebut.

Pada bagian lain kategori sebagai tindak pidana suap, diatur pula dalam Konsep KUHP 2006-2008 mengenai Tindak Pidana Jabatan yang diatur dalam BAB XXX sebagai berikut:

Pasal 655

Pegawai negeri atau orang lain yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara tetap atau untuk sementara waktu, yang menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan diambil atau digelapkan oleh orang lain.

Pasal 658

Pegawai negeri yang menerima hadiah, janji atau gratifikasi padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah, janji atau gratifikasi tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau yang menurut pikiran orang yang memberi hadiah, janji, atau gratifikasi tersebut ada hubungan dengan jabatannya.

Pasal 659

Pegawai negeri yang :
menerima hadiah, janji atau gratifikasi padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah, janji, atau gratifikasi tersebut diberikan untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya; atau menerima hadiah, janji, atau gratifikasi padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah, janji, atau gratifikasi tersebut diberikan sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau

tidak melakukan sesuatu dalam suatu jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya.

Pasal 660

Hakim yang:

- a. menerima hadiah, janji atau gratifikasi padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah, janji, atau gratifikasi tersebut diberikan untuk mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan pada pertimbangannya; atau
- b. menerima hadiah, janji, atau gratifikasi dengan penuh kesadaran bahwa hadiah, janji, atau gratifikasi tersebut diberikan kepadanya supaya menjatuhkan pidana kepada lawan pemberi hadiah atau janji dalam perkara yang diserahkan pada pertimbangannya.

Pasal 662

Pegawai negeri secara melawan hukum dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain, memaksa seseorang dengan menyalahgunakan kekuasaannya supaya memberi sesuatu, melakukan suatu pembayaran, menerima pembayaran dengan dipotong sebagian, atau mengerjakan sesuatu untuk keperluan pribadi.

Pasal 663

Pegawai negeri secara melawan hukum dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain, dan dengan menyalahgunakan kekuasaannya, menggunakan tanah negara yang di atasnya terdapat suatu hak untuk menggunakan tanah tersebut.

Pasal 664

Pegawai negeri yang secara langsung atau tidak langsung turut serta dalam pemborongan, pengadaan barang, atau hak persewaan, padahal diwajibkan mengurus dan mengawasi sebagian atau seluruhnya pada waktu hal tersebut dikerjakan.

Pada inti hakikatnya perumusan tindak pidana suap dengan ruang lingkup yang dirumuskan dalam Konsep KUHP 2006-2008 tersebut sudah cukup memberikan daya tangkal atau penanggulangan terhadap tindak pidana korupsi terutama bagi para *White collar Crime* yang melibatkan pejabat negara, termasuk di dalamnya penegak hukum, sebagaimana yang digariskan dalam Pasal 660 Konsep KUHP. Bahkan dalam hal menerima hadiah atau gratifikasi “dapat” dikenakan sebelum atau sesudah perbuatan itu dilakukan, hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 659 Konsep KUHP, dengan rumusan :

“menerima hadiah, janji atau gratifikasi padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah, janji, atau gratifikasi tersebut diberikan untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya; atau menerima hadiah, janji, atau gratifikasi padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah, janji, atau gratifikasi tersebut diberikan sebagai akibat atau

disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam suatu jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya”.

Perumusan tersebut akan dapat menjangkau penerapan hukum pidana dalam mencegah tindak pidana suap yang dilakukan oleh *White Collar Crime* melalui fungsinya baik secara pencegahan khusus maupun pencegahan umum. Perumusan tersebut juga akan memudahkan masyarakat dalam melakukan kontrol sosial, terhadap penyimpangan-penyimpangan baik yang dilakukan oleh masyarakat secara umum, maupun oleh abdi negara atau abdi masyarakat dalam kapasitasnya sebagai pegawai negeri. Di sisi lain perumusan tersebut akan dapat menunjukkan secara nyata bagi batasan-batasan yang diberikan oleh undang-undang terhadap penguasa dalam melakukan atau menjalankan tugas dan fungsi yang melekat pada jabatannya.

Berkaitan dengan Tindak Pidana Suap dalam Pemilu, terdapat pada Bab IV Konsep 2008, mengenai Tindak Pidana Terhadap Kewajiban dan Hak Kenegaraan pada Bagian Kedua, tentang Tindak Pidana Pemilihan Umum :

Pasal 279

- 1). Setiap orang yang pada waktu pemilihan yang diadakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, memberikan atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya menurut cara tertentu,

dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori II.

- 2). Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga terhadap pemilih yang menerima pemberian, janji, atau mau disuap supaya menggunakan hak pilihnya tersebut.¹¹⁵

Konsep juga bertolak dari pandangan dualistis yang memisahkan antara tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana, maka konsep juga membuat sub-bab khusus tentang “Tindak Pidana” (TP) dan sub-bab khusus tentang “Pertanggungjawaban Pidana” (PJP); sedangkan di dalam KUHP yang berlaku saat ini tidak ada bab/sub-bab tentang Pertanggungjawaban Pidana/PJP (Kesalahan). Sehubungan dengan pemisahan itu pula, maka Konsep memisahkan ketentuan tentang “alasan pembenar” dan “alasan pemaaf”. Alasan pembenar ditempatkan di sub-bab Tindak Pidana dan alasan pemaaf ditempatkan dalam sub-bab Pertanggungjawaban Pidana.

Dipisahkannya ketentuan tentang Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana, disamping merupakan refleksi dari pandangan dualistis, juga sebagai

¹¹⁵ Rancangan Undang-Undang Hukum Pidana Buku II, Bab IV, mengenai Tindak Pidana Terhadap Kewajiban dan Hak Kenegaraan, Bagian Kedua, tentang Tindak Pidana Pemilihan Umum, Konsep Tahun 2008, hal. 66. (dalam www.legalitas.org).

refleksi dari ide keseimbangan antara “perbuatan” (*daad/actus reus* sebagai faktor objektif) dan “orang” (*dader* atau *mens rea/guilty mind*, sebagai faktor subjektif). Jadi Konsep tidak berorientasi semata-mata pada pandangan mengenai hukum pidana yang menitikberatkan pada ”perbuatan atau akibatnya” (*Daadstarfrecht/ Tatstarfrecht* atau *Erfolgsstrafrecht*) yang merupakan pengaruh dari aliran Klasik, tetapi juga berorientasi/berpijak pada “orang” atau “kesalahan” orang yang melakukan tindak pidana (*Daderstrafrecht-/Taterstrafrecht/ Schuldstrafrecht*), yang merupakan pengaruh dari aliran Modern.¹¹⁶

a. Unsur-unsur Tindak Pidana

Terkait dengan tindak pidana pemilihan umum terdapat unsur-unsur tindak pidana sebagaimana yang diatur dalam Pasal 279 ayat (1) RUU KUHP adalah:

- 1) pada waktu pemilihan yang diadakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku memberikan atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang;
- 2) supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau melakukan hak pilihnya dengan cara tertentu

Unsur pertama yaitu pada waktu pemilihan yang diadakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku memberikan atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang. Unsur

ini menerangkan bahwa pada waktu pemungutan suara berlangsung setiap orang dilarang melakukan penyuaipan kepada seseorang dengan memberikan atau menjanjikan sesuatu, baik berupa uang atau benda lainnya yang memiliki nilai ekonomis. Seseorang yang diberi suap tersebut dapat diartikan sebagai warga negara Indonesia, baik yang memiliki hak pilih ataupun belum/tidak memiliki hak pilih.

Unsur kedua yaitu supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau melakukan hak pilihnya dengan cara tertentu. Unsur ini menerangkan bahwa maksud dari pemberian suap adalah supaya seseorang yang diberi suap tidak menggunakan hak pilihnya atau melakukan hak pilihnya dengan cara tertentu sesuai dengan kehendak dari pemberi suap. Setiap warga negara Indonesia mempunyai hak pilih apabila telah berusia 17 tahun atau sudah/pernah menikah.

Unsur-unsur tindak pidana dalam Pasal 279 ayat (2) RUU-KUHP adalah:

- 1) ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga terhadap pemilih yang menerima pemberian, janji atau mau disuap;
- 2) supaya menggunakan hak pilihnya tersebut.

Unsur pertama menerangkan bahwa setiap pemilih yang berarti orang yang memiliki hak pilih dilarang menerima suatu pemberian, mempercayai suatu penawaran janji bahwa ia akan diberikan sesuatu atau mau disuap dengan uang atau benda lainnya yang memiliki nilai ekonomis.

¹¹⁶ Barda Nawawi Arief, *Sistem Pidana Dalam Ketentuan Umum Konsep RUU KUHP*, dalam www.legalitas.org. hal. 6-7.

Unsur kedua yaitu supaya menggunakan hak pilihnya berarti maksud dari pemberian suap kepada pemilih tersebut adalah supaya ia menggunakan hak pilihnya untuk memilih peserta pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu supaya suaranya menjadi tidak sah.

b. Pertanggungjawaban Pidana

Subjek hukum yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana penyuapan sebagaimana disebut dalam Pasal 297 RUU KUHP adalah *setiap orang* yang dalam Pasal 205 berarti orang-seorang termasuk korporasi, sehingga baik orang perorang maupun korporasi sama-sama dapat dipertanggungjawabkan dalam melakukan tindak pidana tersebut diatas.

Tindak pidana dilakukan oleh korporasi apabila dilakukan orang-orang yang mempunyai kedudukan fungsional dalam struktur organisasi korporasi yang bertindak untuk dan atas nama korporasi atau demi kepentingan korporasi berdasarkan hubungan kerja atau berdasar hubungan lain dalam lingkup usaha korporasi tersebut, baik secara sendiri-sendiri atau bersama-sama.¹¹⁷ Jika tindak pidana dilakukan korporasi, pertanggungjawaban pidana dikenakan terhadap korporasi dan/atau pengurusnya.¹¹⁸

c. Pidana dan Pemidanaan

1. Di lihat dari sudut "*strafsoort*" (jenis-jenis pidana)

Pasal 279 RUU KUHP tentang tindak pidana penyuapan mengatur dua jenis pidana pokok yang dapat dijatuhkan

hakim kepada pelaku (orang perorang atau korporasi) tindak pidana penyuapan, yaitu: pidana penjara atau denda.

2. Di lihat dari sudut "*strafmaat*" (berat ringannya pidana)

Pasal 279 RUU KUHP tentang tindak pidana penyuapan kepada pemilih mengatur pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak kategori II yaitu dari Rp. 1.500.000,- sampai Rp.7.500.000. Berdasarkan ancaman pidana tersebut, dapat diketahui bahwa berat atau ringannya ancaman pidana penjara atau denda dalam delik penyuapan tersebut di atas dirumuskan menggunakan pola maksimal umum.

3. Pola Perumusan Sanksi

Pasal 279 RUU KUHP tentang tindak pidana penyuapan terhadap pemilih menggunakan pola perumusan sanksi pidana alternatif. Hal ini terlihat dari kata penghubung *atau* yang menghubungkan antara sanksi pidana penjara dengan denda.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Secara keseluruhan, kesimpulan yang diperoleh dari penelitian dan pembahasan terhadap 2 (dua) masalah pokok di atas adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan formulasi hukum pidana khususnya mengenai formulasi tindak pidana suap di bidang politik saat ini, memiliki sejumlah kelemahan sebagai berikut:
 - a. Kebijakan formulasi tindak pidana suap dalam UU No. 10 Tahun 2008

¹¹⁷ Pasal 49 RUU KUHP Tahun 2008.

¹¹⁸ Pasal 50 RUU KUHP Tahun 2008.

dan UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilu, tidak mencantumkan kualifikasi delik apakah sebagai “pelanggaran” atau “kejahatan”, tidak memberikan pengertian atau batasan-batasan yuridis mengenai “permufakatan jahat”, dan “pengulangan tindak pidana (*recidive*)”, hanya mengatur pemberian suap pada masa/ menjelang pemilu, yakni pada masa kampanye dan pemungutan suara, sehingga formulasi tindak pidana tersebut tidak dapat diterapkan terhadap suap yang dilakukan pada sebelum kampanye, masa tenang, dan setelah pemungutan suara atau setelah pemilu dilaksanakan.

- b. Subjek hukum yang dapat dipertanggung jawabkan dalam tindak pidana suap dalam UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilu adalah setiap orang, sedangkan badan hukum atau korporasi tidak dipertanggung jawabkan dalam tindak pidana tersebut.
 - c. Ancaman sanksi pidana dalam UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilu kurang efektif, karena tidak ada aturan mengenai sanksi pidana yang dapat dijatuhkan kepada partai politik atau korporasi yang melakukan penyuapan.
2. Memperhatikan kelemahan-kelemahan tersebut, sebaiknya dilakukan pemba-

haruan terhadap kebijakan hukum pidana mengenai tindak pidana suap dalam pemilu yang akan datang, dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Rumusan tindak pidana suap dalam pemilu kedepan mengacu pada pengertian suap secara umum, maka suatu pemberian yang diformulasikan sebagai suap dalam pemilu seharusnya tidak boleh dibatasi dengan syarat waktu perbuatan tersebut dilakukan. Karena suap dalam pemilu sangat mungkin untuk dilaksanakan selain pada masa kampanye dan pemungutan suara, yaitu pada masa sebelum pemilu dimulai, hari tenang dan setelah pemungutan suara dilaksanakan.
- b. Perumusan pertanggung jawaban tindak pidana suap dalam pemilu yang akan datang dapat diterapkan kepada setiap orang dan korporasi sebagai badan hukum yang dapat dipertanggung jawabkan berdasarkan prinsip *liability based of fault*, seperti yang tercantum dalam RUU KUHP.
- c. Ancaman sanksi pidana dalam Undang-undang Pemilihan Umum kedepan seyogyanya juga di jatuhkan kepada partai politik atau korporasi yang melakukan penyuapan.

B. Saran

Menilik pada hasil penelitian dan analisa serta simpulan seperti yang telah diuraikan di atas, maka dalam penelitian tesis ini disarankan sebagai berikut:

1. pembentuk undang-undang perlu melakukan Reformulasi dan Rasionalisasi peraturan perundang-undangan, karena suap politik merupakan kejahatan awal dan kejahatan yang luar biasa, seyogyanya di masukan/diintegrasikan ke dalam Undang-undang korupsi untuk menghindari benturan interpretasi yang menyesatkan atau sengaja disesatkan.
2. melakukan perbaikan integral terhadap semua kondisi yang menjadi faktor penyebab terjadinya suap di berbagai sektor, terutama dalam kegiatan politik yang berindikasi pada penyuapan dan lemahnya penegakan hukum, yaitu tidak hanya “*law reform*”, tetapi juga sosial, ekonomi, politik, moral administratif dan manajemen.
3. dalam menghadapi kendala yuridis, khususnya kelemahan kebijakan formulasi yang ada dalam Undang-undang yang terkait dengan suap menyuap, khususnya dalam kegiatan politik dalam pemilu, para penegak hukum diharapkan tidak hanya berpatokan pada sumber hukum formal (UU) tetapi berusaha melakukan inovasi untuk mengefektifkan peraturan yang ada dengan melakukan interpretasi atau konstruksi hukum yang bersumber pada teori/ilmu hukum, pendapat para ahli atau bersumber dari argumentasi rasional yang dipertanggungjawabkan.