

Position Paper

Menangkal Bahaya Laten Korupsi Pemilu



Oleh :

**Luky Djani
Rahmi Yunita
IZ. Fahmy Badoh
Emerson Yuntho**

**Indonesia Corruption Watch
2004**

I. Pendahuluan

Pemilu, sebagai wahana demokrasi bertujuan menciptakan *democratic governance*. Pemilu adalah proses untuk memilih pejabat publik dengan kebijakan yang sejalan dengan aspirasi pemilih.

Tahun 2004 Indonesia akan melakukan Pemilu dengan sistem yang berbeda dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Dalam pemilu 2004, otoritas pemilih semakin luas karena daftar caleg terbuka dan pemilih memiliki peluang untuk memenangkan calon yang dipilih langsung. Hanya saja pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah perubahan itu akan serta merta melahirkan lembaga legislatif dan eksekutif, yang lebih aspiratif dan responsif?

Dalam masa transisi, kelompok-kelompok politik berupaya untuk mengkonsolidasikan kekuasaan ke dalam kontrol mereka. Konsolidasi tentunya memerlukan dana. Hal yang jamak dilakukan adalah melakukan penyalahgunaan wewenang publik untuk keperluan politik pribadi atau kelompok, atau yang disebut sebagai korupsi politik. Dalam konteks korupsi politik, pertemuan kepentingan antara elit politik dan kelompok kepentingan (*self-oriented interest group*) membentuk hubungan *politico-business* yang saling menguntungkan. Hubungan patronase yang koruptif ini kemudian berpotensi membahayakan demokrasi karena mengingkari kepentingan publik.

Untuk mempertahankan kekuasaan dan akses terhadap sumber daya ekonomi, kekuatan-kekuatan politik melakukan praktek korupsi pemilu. Dengan investasi dana politik yang cukup besar suara pemilih dibeli, dimobilisir ataupun dimanipulasi agar dapat terpilih. Korupsi pemilu menjadi faktor yang sangat dominan mempengaruhi tidak hanya kualitas pemilu tetapi juga pemerintahan.

Korupsi Pemilu didefinisikan sebagai *setiap kegiatan yang dilakukan peserta pemilu dan pihak lain yang memberikan, menjanjikan imbalan berupa uang, barang, jasa, jabatan dan keuntungan lainnya secara langsung maupun tidak langsung, kepada pemilih, penyelenggara, pengawas, dan instansi lain yang terkait dengan pemilu yang bertujuan mempengaruhi pilihan dan atau proses pemilu sehingga menguntungkan peserta pemilu atau kelompok tertentu.*

Pola korupsi dalam pemilu sangat bergantung pada sistem pemilu. Terdapat tiga modus korupsi dalam pemilu:

1. Beli suara (*vote buying*), dimana partai politik atau kandidat membeli suara pemilih dengan menggunakan uang, barang, jasa, jabatan ataupun keuntungan finansial lainnya.
2. Beli kursi (*candidacy buying*), dimana orang ataupun kelompok kepentingan mencoba untuk membeli nominasi agar dicalonkan dalam pemilu.
3. Manipulasi dalam tahapan dan proses pemilu (*electoral administrative corruption*)
4. Dana kampanye yang 'mengikat' (*abusive donation*) menjadikan sumbangan kepada partai ataupun kandidat sebagai investasi politik.

II. Pola dan Pelaku Korupsi Pemilu: Pengalaman Pemilu 92 dan 99

Korupsi Pemilu 1992

Selama rezim Orde Baru berkuasa, telah enam kali dilangsungkan pemilu. Dari enam kali pemilu, tercatat Golkar, sebagai partai pemerintah berkuasa, selalu memenangkan pemilu dengan perolehan suara yang sangat besar. Golkar menjadi partai berkuasa dengan menguasai mayoritas parlemen.

Kemenangan Golkar diperoleh melalui kekompakan antar birokrasi, aparat keamanan, Golkar dan bahkan, disokong oleh lembaga pelaksana pemilu (LPU). Penguasa Orba menguasai mayoritas kursi dengan mendudukan tiga golongan utama penyokong rezim yaitu ABRI (Militer), Birokrasi dan Golkar. Kerjasama ini dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan memberikan 'tekanan' kepada pemilih dan peserta pemilu dari partai oposisi (Irwan, 1995).

Bagaimana Golkar dapat mempertahankan perolehan suara dari pemilu ke pemilu? Apakah suara tersebut diperoleh karena mendapatkan dukungan rakyat yang *genuine*? Berikut deskripsi pola dan aktor korupsi pemilu saat rezim Orde Baru.

Pola Korupsi dalam Pemilu 1992

Korupsi Pemilu tahun 1992¹ lebih banyak didominasi oleh *administrative corruption*. Pelanggaran ini dilakukan pada tahapan perhitungan suara dengan aktor utama pelaksana pemilu.

¹ Pola ini berdasarkan kajian terhadap pemilu tahun 1992. Tetapi, kami menyakini pola ini adalah pola yang berlaku pada pemilu-pemilu Orba.

Tabel 1
Pola Korupsi Pemilu 1992

No.	Pola	Kasus	Penjelasan
1.	Kecurangan dalam perhitungan suara	146	Kecurangan dilakukan oleh KPPS, PPS, PPK dengan merubah hasil perhitungan suara di beberapa tingkat untuk memenangkan Golkar
2.	Intimidasi untuk memilih Golkar	101	Intimidasi dilakukan terhadap pemilih untuk memilih partai Golkar.
3.	Pencoblosan secara tidak legal	60	Pencoblosan dilakukan oleh petugas pelaksana pemilu untuk Golkar ataupun pemilih 'diizinkan' mencoblos beberapa kali untuk Golkar.
4.	Pemilih tidak diberi kartu pemilih	17	Pemilih yang diidentifikasi sebagai simpatisan Parpol tidak diberikan kartu pemilih sehingga tidak dapat memberikan suaranya.
5.	Pemerasan untuk dana kampanye Golkar	9	Anggota Golkar maupun aparat publik melakukan pemerasan untuk mengalang dana kampanye bagi Golkar.
6.	Rencana rekayasa hasil pemilu	3	
7.	Penyuapan terhadap saksi parpol	2	Saksi Parpol disuap agar tidak datang ke TPS. Ketidakhadiran saksi parpol mempermudah praktek pelanggaran lainnya.
8.	Pemerasan Terhadap simpatisan parpol	1	
	Jumlah Kasus	339	

Diolah dari Irwan & Edriana, 1995

Selain melakukan manipulasi hasil perhitungan suara, Intimidasi untuk memilih Golkar juga merupakan kasus yang banyak dijumpai. Intimidasi ini dilakukan oleh birokrasi dan aparat keamanan. Modus lainnya berupa penghalangan pemilih dengan tidak diberi kartu pemilih dan pemerasan untuk mendapatkan dana bagi Golkar.

Pelaku korupsi Pemilu 1992

Pelaku pelanggaran korupsi pemilu tahun 1992, didominasi oleh empat kelompok utama, yaitu; pelaksana pemilu dari LPU di tingkat pusat sampai dengan Pantarlih dan PPS ditingkat kelurahan, birokrasi pemerintahan, aparat keamanan dan anggota Golkar sendiri. Lebih jauh tentang peran masing-masing aktor tersebut dijabarkan dalam tabel 2 sebagai berikut :

Tabel 2
Pelaku Korupsi Pemilu 1992

Pelaku	Kasus	Penjelasan
1. Pelaksana Pemilu	618	Pelaksana pemilu mulai dari LPU sampai KPPS di TPS melakukan beragam jenis pelanggaran untuk mendukung Golkar. Hal ini disebabkan karena tulang punggung pelaksana pemilu adalah birokrasi yang juga anggota Golkar.

2. Birokrasi Pemerintahan	296	Birokrasi dari tingkat pusat sampai ketingkat paling rendah (RW) mendukung Golkar. Hal ini disebabkan karena birokrat di segala tingkatan, harus menjadi anggota Golkar. Akibatnya, birokrasi mendukung kemenangan pemilu Golkar sepenuhnya.
3. Aparat keamanan	71	Aparat keamanan yang terlibat meliputi ABRI, Polisi, Hansip Babinsa, Kamra. Seperti pelaksana pemilu dan birokrasi, aparat keamanan juga merupakan afiliasi dari Golkar.
4. Golkar	23	Dilakukan oleh pengurus, anggota dan simpatisan Golkar.
5. Lain-lain	11	Dalam kategori ini termasuk Rektor, kepala sekolah, direktur rumah sakit, asosiasi perusahaan swasta.
Jumlah Kasus	1019	

Diolah dari Irwan & Edriana, 1995

Akar masalah dari para aktor ini adalah ikatan mereka sebagai tri tunggal dalam sistem pemerintahan. Penyelenggara pemilu, birokrasi dan militer adalah pegawai negeri yang secara otomatis menjadi anggota Golkar. Dengan tuntutan mono-loyalitas mereka memobilisir pemilih melalui jaringan dan otoritas yang dimiliki.

Korupsi Pemilu tahun 1992 merupakan pola yang khas pada pemilu-pemilu yang dilakukan semasa orde baru. Pola Korupsi Pemilu yang diwakili oleh kasus-kasus yang ditemukan pada Pemilu 1992 dapat dikatakan sebagai fenomena yang mewakili semua praktek korupsi pemilu di masa Orde Baru.

Korupsi Pemilu 1999

Pola Politik Uang yang sempat dicatat dalam beberapa laporan pemantauan Pemilu 1999 kebanyakan didominasi oleh pemberian uang secara langsung. Namun peran birokrasi telah berkembang dari pola yang ada di masa orde baru. Karena tidak lagi bersifat mono-loyalitas, birokrasi yang dikuasai oleh kekuatan politik tertentu digunakan untuk memenangkan kekuatan politik tersebut. Pola yang digunakan untuk melakukan praktek korupsi pemilu dalam bentuk politik uang pun sudah berkembang. Instansi penyalur dana bantuan pada saat itu seperti Bapenas yang masih dikuasai Golkar menggunakan dana bantuan itu untuk kemenangan Golkar. Begitu pula Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil yang dikuasai oleh PDR menggunakan berbagai fasilitas kredit kecil untuk mendapatkan dukungan Pemilih di dalam pemilu. Terdapat 10 pola politik uang yang ditemukan pada Pemilu 1999.

Tabel 3
Pola Korupsi Pemilu Tahun 1999

No.	Pola	Kasus	Keterangan
1.	Pemberian uang secara langsung	26	Membagikan uang kepada peserta temu kader, membagikan uang kepada massa kampanye, serangan fajar, serangan malam
2.	Pembagian uang secara tidak langsung	3	Pembagian uang melalui kepala desa, Pembagian uang melalui tokoh agama dan Pembagian uang melalui perkumpulan
3.	Penggunaan fasilitas kredit dan pemutihan kredit	7	Penggunaan KUT, kredit koperasi dan penyaluran kredit lunak
4.	Penggunaan proyek dana sosial pemerintah	7	penggunaan dana JPS, proyek penyediaan pupuk
5.	Membantu lembaga sosial keagamaan	3	sumbangan pembangunan mesjid dan sumbangan pembangunan gereja
6.	Pelaksanaan acara bakti sosial	2	pembuatan KTP gratis, pelayanan kesehatan, dan pemberian bantuan seragam sekolah
7.	Pemberian Sembako	3	Pembagian beras dan gula
8.	Pemberian barang dan fasilitas	1	Pembagian tape karaoke
9.	Instruksi melakukan sesuatu untuk partai dengan imbalan uang	2	Pemasangan bendera partai
10.	Janji memberikan kucuran dana jika memilih partai	8	Janji memberikan pekerjaan, kucuran kredit bungan rendah, modal usaha dan dana bantuan pertanian
Jumlah Kasus		61	

Diolah dari berbagai sumber

Pelaku Korupsi Pemilu 1999

Banyak pihak yang sebenarnya menjadi pelaku praktek politik uang. Namun dari berbagai kasus yang dikumpulkan terlihat bahwa ada tiga unsur pelaku yang menjadi aktor utama dalam praktek politik uang yang terjadi pada pemilu 1999, yaitu; Pengurus partai, kader/simpatian partai dan birokrasi pemerintahan. Peran masing-masing aktor dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 4
Pelaku Korupsi Pemilu Tahun 1999

No.	Pelaku	Kasus	Keterangan
1.	Pengurus Partai	29	Praktek politik uang menggunakan individu atau struktur partai termasuk calon legislatif
2.	Kader/simpatian partai	25	Praktek politik uang menggunakan kader/simpatian yang mendukung partai meskipun tidak termasuk sebagai pengurus partai. Kalangan pendukung partai ini juga termasuk ormas yang menjadi bawahan

			partai, tokoh masyarakat dan pengusaha.
3.	Birokrasi Pemerintahan	7	Praktek Politik uang menggunakan struktur birokrasi dari pusat hingga desa/kelurahan.
	Jumlah kasus	61	

Diolah dari berbagai sumber

Kecurangan Pendanaan Politik dalam Pemilu 1999

Sumbangan dari kelompok kepentingan ikut mengsucceskan kampanye dan perebutan suara dalam pemilu 1999. Peraturan dana kampanye pemilu tidak mampu membendung praktek *money politic*. Skandal dana politik yang mengalir dari kelompok bisnis ke kas partai berkuasa. Laporan audit *Price Waterhouse Coopers* atas Bank Bali, menemukan aliran dana sebesar 15 miliar ke badan pemenangan pemilu Golkar dari dana Bank Bali.

Pengalaman pemilu 1999 juga menunjukkan dana kampanye Partai Politik tidak dapat diaudit sehingga tidak ada satu akuntan publik pun yang mampu mengeluarkan opini (*disclaimer*). Entitas yang diaudit pun masih terbatas pada rekening dan pembukuan milik dewan pimpinan pusat (DPP) setiap partai sehingga belum melaporkan penggunaan dana kampanye secara keseluruhan. Temuan lain dalam audit 1999 adalah sulitnya pelacakan pemberi sumbangan (donatur) partai. Banyak sumbangan yang anonim atau sekedar menuliskan "Hamba Allah". Pertanggungjawaban pengeluaran dana kampanye pun jarang disertai oleh bukti kwitansi asli dari belanja, yang ada hanya pertanggungjawaban setara kas atau hanya atas persetujuan bendahara partai. Kenyataan ini menunjukkan bahwa pengeluaran dana partai untuk kepentingan kampanye sebenarnya tidak bisa dikontrol dan dana yang dikeluarkan sangat mungkin digunakan untuk praktek beli suara dalam pemilu.

Tabel 5

Pola Manipulasi Pendanaan kampanye Pemilu 1999

Pola	Kasus	Pelaku	Aturan dan prinsip pengaturan dana politik yang dilanggar
Transfer dari rekening dana taktis pemerintah ke rekening partai melalui rekening yayasan	Kasus Bulogate. Transfer dari rekening Bulog ke Yayasan Raudhatul Jannah sebesar Rp 40 miliar dengan alasan membelikan beras murah tapi ternyata dilanjutkan ke Partai Golkar lewat pemberian cek kepada bendahara partai	Birokrat Kader partai yang membuat yayasan Pengurus Partai (bendahara)	<ul style="list-style-type: none"> • Menerima sumbangan dari instansi pemerintah yang dialokasikan untuk itu seperti tercakup dalam UU No. 2 dan 3 tahun 1999 (hasil korupsi) • Melebihi batasan sumbangan yang ditentukan • Tidak dicatat dalam penerimaan • Tidak dilaporkan dalam audit
Transfer dari perusahaan publik (bank) ke rekening partai	Kasus Bank Bali : Transfer dari Bank Bali sebesar 15 miliar ke rekening bendahara Partai Golkar.	Pengusaha Pengurus Partai (bendahara)	<ul style="list-style-type: none"> • Menerima sumbangan dari institusi publik (uang rakyat) tanpa peruntukan yang jelas atau tidak dialokasikan untuk itu. • Melebihi batasan sumbangan yang ditentukan • Tidak dicatat dalam penerimaan • Tidak dilaporkan dalam audit
Sumbangan langsung dari perusahaan untuk kepentingan kampanye	Penyewaan helikopter dan mobil mewah untuk kepentingan kampanye pemilu	Kader dan simpatisan partai Bendahara partai	<ul style="list-style-type: none"> • Melebihi batasan sumbangan yang ditentukan • Tidak dicatat dalam penerimaan • Tidak dilaporkan dalam audit
Pencatatan pemasukan tidak jelas	Banyaknya sumbangan anonim	Bendahara partai	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak dicatat dalam penerimaan dan tidak dapat diaudit • Secara akumulatif melanggar batasan jumlah sumbangan
Pencatatan pengeluaran tidak dapat diverifikasi	Pengeluaran dengan bukti pengeluaran kas tidak diertai bukti kuitansi asli	Bendahara partai	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak dapat diaudit dan diverifikasi untuk keperluan apa

Pola	Kasus	Pelaku	Aturan dan prinsip pengaturan dana politik yang dilanggar
Penyiasatan lewat sumbangan jenis Utang dan saldo kas partai dan dana kampanye	Banyak partai politik yang melaporkan utang sebagai jenis pemasukan	Bendahara partai	<ul style="list-style-type: none"> • Melebihi batasan sumbangan yang ditentukan (seharusnya dikategorikan sumbangan sehingga mengikuti aturan plafon jumlah sumbangan)

Sumber: Dikompilasi dari wawancara auditor partai, hasil investigasi ICW dan laporan berbagai media

Kecurangan dalam praktek pendanaan politik yang terjadi pada pemilu 1999 diatas masih sangat mungkin terjadi dengan modus yang sama pada pemilu 2004. Indikasi ini sangat jelas terlihat dari produk perundangan yang ada, yaitu UU No. 31 tahun 2002 tentang partai Politik, UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif dan UU No. 23 tahun 2003 tentang pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

III. PREDIKSI KORUPSI PEMILU 2004

Pola Korupsi Pemilu seperti yang terjadi pada Pemilu 1999 dan 1992 masih sangat mungkin terjadi pada Pemilu 2004. Indikasi ini dapat terbaca dari perubahan sistem pemilu (UU Pemilu), kesiapan dan independensi penyelenggara pemilu (pengaturan dan penyiapan logistik), kesiapan partai politik peserta pemilu dan kesiapan pemilih.

Perubahan sistem Pemilu dari hanya memilih partai menjadi harus memilih kandidat menyebabkan persaingan menjadi berlapis-lapis. Kompetisi terjadi tidak hanya di medan eksternal lewat preferensi pemilih tapi juga terjadi di Internal Partai antar calon. Hal ini semakin memperburuk kerawanan politik uang, tidak hanya antara partai/kandidat dengan pemilih tetapi juga antara calon dengan elit partai. Di sisi lain meningkatnya *electoral threshold* dengan mengecilnya daerah pemilihan menyebabkan persaingan antar partai semakin besar. hal ini juga berpeluang menyebabkan partai menempuh jalan pintas dengan membeli suara dan mendorong partai kecil menyumbangkan suaranya dengan manipulasi saat kompilasi hasil perhitungan suara. Dengan analogi yang sama hal ini terjadi dengan adanya syarat pemenuhan *qualification of entry* bagi partai politik untuk dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden.

Kesiapan pelaksana Pemilu yang dapat memicu terjadinya korupsi pemilu terutama dari segi sistem rekapitulasi suara. Sistem rekapitulasi suara dalam pemilu 2004 akan menjadi sangat rumit. Hal ini tidak dilengkapi dengan kesiapan infrastruktur dan sumberdaya manusia yang memadai. Sebagai ilustrasi, di sebuah daerah pemilihan dengan 5 kursi, partai politik dapat mengajukan 6 orang calon anggota legislatif. Bila rata-rata partai politik mengajukan 4 calon, maka data yang harus dikumpulkan oleh akan tersebar di 24 kali 5 sel data (5 adalah jumlah calon ditambah sel untuk suara yang hanya diberikan dengan mencoblos hanya tanda gambar partai politik), yakni 120 sel data. Bandingkan dengan 48 sel data yang perlu diisi pada Pemilu 1999.

Kendala teknis diatas akan semakin menjadi rawan jika pelaksana pemilu tidak terjamin independensinya. Peran kepentingan politik di dalam KPU akan sangat mendistorsi perannya untuk melayani semua peserta pemilu secara adil. Beberapa kasus yang mengemuka seperti problem diskriminasi dan tidak transparannya KPU terhadap data-data peserta pemilu mengindikasikan kuat adanya praktek “bawah tangan” di dalam KPU.

Kesiapan peserta pemilu terutama dari sisi pendanaan kampanye dan sosialisasi politik akan menjadi faktor yang dominan menyebabkan terjadinya pelanggaran. Waktu kampanye yang sangat sempit menyebabkan waktu untuk sosialisasi politik menjadi terbatas. Hal ini memicu partai melakukan praktek jalan pintas dalam bentuk beli suara. Dari sisi pendanaan, partai politik juga akan tidak selektif menerima sumbangan. Sumbangan dapat masuk dari sumber yang dilarang, melebihi plafon sumbangan dan tidak tercatat dengan baik.

Semua faktor diatas diperkuat oleh kesiapan pemilih yang tradisional dan sangat rentan terhadap praktek politik uang. Kondisi masyarakat yang paternalistik menyebabkan sulitnya muncul kontrol terhadap pemilu dari masyarakat. Syarat pemantau pemilu yang harus terakreditasi di KPU dan menjadikan sertifikat pemantau dari KPU sebagai dasar juga sangat mempersulit munculnya inisiatif dari masyarakat untuk melakukan pemantauan.

Prediksi Praktek Beli Suara dan Manipulasi Suara Pemilu 2004

Tabel 6

Prediksi Praktek Beli Suara dan Manipulasi Suara Pemilu 2004

No	Pola	Aktor	Keterangan
Pendaftaran Pemilih			
1.	Manipulasi data pemilih	Petugas	Yang dapat tercakup di sini adalah: <input checked="" type="checkbox"/> Didaftarkan orang yang meninggal, belum cukup umur.

			<input checked="" type="checkbox"/> Tidak didaftarnya orang cacat, kelompok marginal, simpatisan peserta pemilu tertentu. <input checked="" type="checkbox"/> Terdapatnya data ganda, biasanya terjadi pada masyarakat yang tinggal di dua tempat.
2.	Intimidasi	Peserta pemilu	<input checked="" type="checkbox"/> Pemberian sesuatu atau ancaman kepada seseorang agar tidak mendaftar <input checked="" type="checkbox"/> Pemberian sesuatu atau ancaman kepada petugas untuk tidak didaftarkan pendukung partai tertentu sebagai pemilih.
Pendaftaran dan Penetapan Peserta Pemilu			
3.	Manipulasi persyaratan	Peserta pemilu	Penambahan jumlah kepengurusan kecamatan, kabupaten/kota dan propinsi.
4.	Manipulasi data pendukung	Peserta pemilu	Penggunaan KTA dan KTP palsu atau tanpa seizin pemilik.
5.	Intimidasi	Peserta pemilu	Pemberian sesuatu atau ancaman kepada tim verifikasi untuk meloloskan atau tidak meloloskan calon peserta pemilu lain.
Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi			
6.	Intimidasi	Pelaksana Pemilu	Penetapan daerah pemilihan tanpa melakukan konsultasi publik dan kondisi riil masyarakat dan geografis.
Pencalonan dan Penetapan Calon Anggota Legislatif			
7.	Manipulasi persyaratan	calon anggota DPR, DPD, DPRD	Pemberian keterangan palsu mengenai pendidikan terakhir dan kesehatan.
8.	Manipulasi penentuan nomor urut	calon anggota DPR dan DPRD	Ancaman, pemberian sumbangan, janji-janji, agar mendapatkan nomor 'jadi'.
9.	Menutup data dan informasi	Pelaksana pemilu	KPU menutup akses terhadap panwas atau publik terutama dalam kasus ijazah palsu, dengan dalih "rahasia negara".
10.	intimidasi	Peserta pemilu	Pemberian sesuatu atau ancaman kepada tim verifikasi untuk meloloskan atau tidak meloloskan caleg tertentu.
Kampanye			
11.	Pelanggaran jadwal kampanye	<input checked="" type="checkbox"/> Peserta pemilu <input checked="" type="checkbox"/> Simpatisan	<input checked="" type="checkbox"/> Dilakukannya kegiatan tertentu yang bertujuan mempengaruhi pilihan di luar jadwal kampanye. <input checked="" type="checkbox"/> Melakukan kegiatan kampanye atas nama peserta pemilu lain dengan tujuan mendiskreditkan.
12.	Dana kampanye ilegal	<input checked="" type="checkbox"/> Peserta pemilu <input checked="" type="checkbox"/> Simpatisan	Penerimaan dana kampanye yang melebihi ketentuan
13.		Peserta pemilu	Penerimaan dana kampanye dari sumber yang dilarang (BUMN, BUMD, yayasan, LSM luar negeri, Pemerintah, sumber yg tidak jelas)
14.		Perorangan, lembaga	Pemberian dana kampanye tidak sesuai ketentuan
15.	Penggunaan fasilitas	Peserta pemilu	Penggunaan fasilitas negara dan tempat ibadah serta tempat pendidikan sesuai dengan aturan Undang-Undang

16.		Peserta pemilu	Pelibatan pejabat pemerintah, PNS, anggota TNI-Polri tanpa mengindahkan ketentuan dalam Undang-Undang.
17.	Menghalangi partisipasi dalam kampanye	<input checked="" type="checkbox"/> Peserta pemilu <input checked="" type="checkbox"/> Simpatisan	Pemberian sesuatu dan ancaman terhadap mengancam seseorang atau peserta pemilu agar mengikuti atau tidak mengikuti kampanye.
18.	Pembelian liputan	Peserta pemilu	Memberi sesuatu kepada "media" untuk mendapatkan liputan yang menguntungkan atau merugikan peserta pemilu.
Pemungutan, Penghitungan dan Penetapan Suara			
19.	Pembelian suara	<input checked="" type="checkbox"/> Peserta pemilu	Pemberian sesuatu atau ancaman kepada pemilih untuk tidak datang ke TPS.
20.		<input checked="" type="checkbox"/> Simpatisan	Pemberian sesuatu atau ancaman kepada pemilih agar memilih atau tidak memilih peserta pemilu tertentu.
21.		<input checked="" type="checkbox"/> Oknum birokrasi	Pemberian sesuatu agar memilih berkali-kali, termasuk dengan pemberian kartu pemilih milik orang lain.
22.	Intimidasi	<input checked="" type="checkbox"/> Peserta pemilu	Ancaman untuk tidak datang ke TPS.
23.		<input checked="" type="checkbox"/> Simpatisan <input checked="" type="checkbox"/> Oknum aparat	Ancaman untuk memilih atau tidak memilih peserta pemilu tertentu.
24.	Politik uang dan/atau intimidasi kepada saksi	<input checked="" type="checkbox"/> Peserta pemilu <input checked="" type="checkbox"/> Simpatisan	Pemberian sesuatu atau ancaman terhadap saksi dan pemantau untuk tidak hadir dan/atau menjalankan tugasnya.
25.	administrative corruption	Pelaksana Pemilu	Perbuatan disengaja yang menyebabkan suara pemilih menjadi tidak sah, misalnya dengan bersikap lalai atau dengan merusak surat suara secara sengaja.
26.		Pelaksana Pemilu	Perbuatan disengaja yang menyebabkan peserta Pemilu mendapatkan tambahan atau pengurangan suara.
27.		Pelaksana Pemilu	Pengubahan/manipulasi hasil penghitungan suara dan/atau berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara.

Prediksi Penyelewengan Dana Kampanye Pemilu 2004

Tabel 7

Potensi Manipulasi Pendanaan Kampanye 2004²

Pola Manipulasi	Keterangan Ketentuan yang akan dilanggar
UU No. 31 tahun 2002 tentang Partai Politik	
Sumbangan yang berlebihan masuk lewat pengurus partai	Melanggar batas maksimum sumbangan untuk individu dan badan hukum

² Berdasarkan Potensi Penyiasatan terhadap Undang-undang

Sumbangan oleh perusahaan dan anak-anak perusahaan	Melanggar batas maksimum sumbangan dari badan hukum perusahaan
Menyumbang dengan alasan memberikan utang	Melanggar batas maksimum sumbangan untuk individu dan badan hukum
Sumbangan melalui cabang-cabang dan anak cabang partai	Akibat tidak terkonsolidasi modus ini juga dapat melanggar batasan maksimum sumbangan untuk individu dan badan hukum
UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPRD dan DPD	
Sumbangan langsung tanpa melalui rekening dana kampanye	Melebihi batasan maksimum sumbangan dan tidak tercatat dalam pemasukan maupun pengeluaran rekening dana kampanye
Sumbangan dari rekening partai dalam bentuk saldo	Karena saldo rekening dana kampanye tidak diatur maka bisa jadi saldo awal rekening ini menjadi sangat besar sekali yang kemungkinan ditransfer dari rekening partai politik
Sumbangan oleh perusahaan dan anak-anak perusahaan	Melanggar batas maksimum sumbangan dari badan hukum perusahaan
Menyumbang dengan alasan memberikan utang	Melanggar batas maksimum sumbangan untuk individu dan badan hukum
Kampanye oleh pihak ketiga tidak tercatat	Pihak ketiga yang ditunjuk partai untuk kepentingan <i>public relation</i> tidak diatur. Hal ini berpotensi kecurangan karena pihak ketiga memiliki sumber pendanaan sendiri dan terpisah dari rekening resmi dana kampanye. Kampanye terselubung seperti lewat acara profil tokoh di media adalah contoh dari kegiatan-kegiatan ini.
Pembiayaan yang banyak di bawah batas minimum dana yang harus dilaporkan.	Pencatatan pemasukan dan pengeluaran dengan batas minimum Rp 5 juta dapat digunakan untuk transaksi di bawah angka itu tetapi dalam jumlah banyak. Karena ketentuan pengeluaran dan pemasukan tidak diatur menggunakan cek atas unjuk maka kebanyakan transaksi akan dimainkan identitas pengirimnya maupun jumlah sumbangannya.
UU No. 23 tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	
Sumbangan tak terbatas lewat pasangan calon	Tidak ada pengaturan batasan maksimum pemasukan dari pasangan calon. Orang atau perusahaan dapat menyumbang lewat pasangan calon ini dalam jumlah yang tidak terbatas
Sumbangan langsung non-uang dalam jumlah yang tidak terbatas	Sumbangan langsung dalam bentuk jasa dan fasilitas kampanye tidak diatur. Pasangan calon dapat menggunakan apa saja pemberian dalam bentuk barang dan jasa dengan tanpa batasan valuasinya.
Menyumbang lewat rekening partai	Sumbangan dari partai pendukung tidak diatur sehingga dapat menjadi pintu masuk bagi sumbangan tak terbatas

Sumber: Diolah dari bahan usulan ICW dan koalisi LSM untuk Revisi Undang-undang Politik

IV. MENJERAT KORUPSI PEMILU

Potensi kecurangan yang terdapat di dalam UU seperti pada tabel 7 secara umum tidak dapat dijerat oleh ketentuan perundangan yang ada, terutama yang berhubungan dengan peraturan pemilu.

Tabel 8

Potensi Pelanggaran Dana Kampanye dan Aturan Yang Dapat Menjerat

Kasus yang mungkin terjadi	Catatan	Aturan yang dapat menjerat
Dana kampanye sumbangan dari perusahaan joint venture swasta nasional dan asing atau perusahaan yang kepemilikan sahamnya sebagian adalah pribadi atau perusahaan asing.	Pasal 74 tidak menjelaskan secara terperinci jenis badan hukum swasta seperti apa yang diperkenankan. Termasuk apakah PMA dapat memberikan sumbangan atau tidak. Konsep asing dalam pasal 80 ditafsirkan sebagai bantuan dari luar negeri	-
Dana kampanye berasal dari pengusaha yang memiliki kasus hukum, atau dari pemilik bisnis gelap	Dana kampanye tersebut dapat masuk dalam kategori <i>money laundering</i>	Pasal 3 ayat 1 huruf d UU No 15 Tahun 2002 tentang TP Pencucian Uang
Donatur akan memberikan sumbangan dalam bentuk natura, perlengkapan dan alat peraga kampanye secara langsung.	Dana kampanye adalah dana yang berbentuk uang, barang, jasa, dan/atau yang dapat disamakan atau dinilai dengan uang. Sumbangan dalam bentuk natura dan jasa dianggap sebagai dana kampanye. Namun yang dapat dikenai ancaman pidana hanya terhadap untuk sumbangan melebihi 100 juta (perorangan) 750 juta (swasta)	Pasal 138 ayat 5 UU 12 Tahun 2003
Sumbangan dipecah-pecah menjadi dibawah Rp 5 juta, seakan-akan bersumber dari banyak penyumbang perseorangan.	UU Pemilu tidak mengatur mengenai jenis pelanggaran ini, termasuk juga jika pelakunya adalah swasta yang memecah sumbangan melalui anak perusahaannya	-
Mempengaruhi independensi auditor partai politik.	-	-
Parpol "bekerjasama" dengan akuntan publik untuk kepentingan bersama.	Apabila terjadi "kerjasama" antara parpol dengan akuntan publik dapat dianggap sebagai permufakatan jahat	-
Laporan internal parpol berbeda dengan laporan kepada akuntan publik.	Dapat dianggap sebagai "memberikan keterangan yang tidak benar"	Pasal 138 ayat 7 UU 12 Tahun 2003 Pasal 242 KUHP (keterangan palsu)
Tidak dapat memberikan informasi sebenarnya mengenai pendanaan partai politik.	Dapat dianggap sebagai "memberikan keterangan yang tidak benar"	Pasal 138 ayat 7 UU 12 Tahun 2003 Pasal 242 KUHP (keterangan palsu)
Menyediakan fasilitas berupa gedung, kendaraan, telepon, kantor atau dana untuk kampanye pemilihan.	Konsep menyediakan fasilitas dianggap sebagai yang dapat disamakan atau dinilai dengan uang. Namun yang dapat dipidana hanyalah	Merupakan fasilitas pemerintah Berapapun jumlahnya Pasal 138 ayat 2 " ...ancaman pidana minimal 1

	<p>penggunaan fasilitas pemerintah sesuai dengan pasal 74 huruf g , “dalam kampanye dilarang menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan”.</p> <p>Sedangkan terhadap pemberian fasilitas dari perseorangan atau swasta, sepanjang tidak melebihi dari batas maksimum pemberian dana maka tidak dapat dikenakan pidana.</p>	<p><i>bulan maksimal 6 bulan dana atau denda minimal 100 ribu maksimal 1 juta”</i></p> <p>Bukan fasilitas pemerintah, namun melebihi ketentuan Peorangan (lebih dari 100 juta) Swasta (lebih dari 750 juta) Pasal 138 ayat 5</p>
--	---	--

Menjerat Politik Uang pada Pemilu 2004

Pelaku kegiatan beli suara di dalam pemilu 2004 dapat dijerat dengan peraturan-peraturan di dalam UU Pemilu Legislatif, UU Pemilu Presiden, KUHP, UU Suap, UU Money Laundering dan Undang-undang Anti Korupsi. Lebih jelasnya berdasarkan pelaku dijabarkan sebagai berikut :

Tabel 9
Aturan Hukum Untuk Menjerat Pelaku Beli Suara

Bentuk Pelanggaran	Subyek Pelaku	Aturan yang Dilanggar
<p>Memberikan uang secara langsung kepada massa pemilih</p> <p>Memberikan kepada massa pemilih</p> <p>Memberikan janji-janji</p> <p>Memberikan melalui temu kader</p>	<p>Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota</p> <hr/> <p>Calon Pasangan</p>	<p>Pasal 77 ayat 1 UU No. 12 Tahun 2003</p> <p>Pasal 139 ayat 2 UU No. 12 Tahun 2003</p> <p>Pasal 149 ayat 1 KUHP</p> <p>Pasal 2 UU No.11 Tahun 1980</p> <hr/> <p>Pasal 42 ayat 1 UU No. 23 Tahun 2003</p> <p>Pasal 90 ayat 2 UU UU No.23 Tahun 2003</p> <p>Pasal 149 ayat 1 KUHP</p> <p>Pasal 2 UU No.11 Tahun 1980</p> <hr/> <p>Apabila Penerima adalah Pegawai Negeri atau penyelenggara Negara Maka Ketentuan diatas ditambah dengan :</p> <p>Pasal 5 ayat 1 UU No. 20 Tahun 2001</p>
<p>Memberikan uang secara langsung kepada massa pemilih</p> <p>Memberikan kepada massa pemilih</p> <p>Memberikan janji-janji</p> <p>Memberikan melalui temu kader</p>	<p>Bukan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota</p>	<p>Pasal 139 ayat 2 UU No. 12 Tahun 2003</p> <p>Pasal 149 ayat 1 KUHP</p> <p>Pasal 2 UU No.11 Tahun 1980</p>

	Tim Kampanye	Pasal 90 ayat 2 UU UU No. 23 Tahun 2003 Pasal 149 ayat 1 KUHP Pasal 2 UU No.11 Tahun 1980
		Apabila Penerima adalah Pegawai Negeri atau penyelenggara Negara Maka Ketentuan diatas ditambah dengan : Pasal 5 ayat 1 UU No. 20 Tahun 2001
Menerima politik uang	Orang bukan pegawai negeri atau penyelenggran negara	Pasal 149 ayat 2 KUHP Pasal 3 UU No. 11 Tahun 1980
Menerima politik uang	Orang yang merupakan pegawai negeri atau penyelenggran negara	Pasal 149 ayat 2 KUHP Pasal 3 UU No. 11 Tahun 1980 Pasal 5 ayat 2 UU No. 20 Tahun 2001

Penutup

Integritas pelaksana pemilu dan proses penghitungan suara menentukan legitimasi hasil pemilu. Disengaja atau tidak, bila masyarakat, apalagi peserta pemilu, mendapati bahwa hasil pemilu diragukan, praktis lembaga yang dihasilkannya pun tidak akan mendapatkan kepercayaan yang memadai. Hal ini dapat mengarah pada delegitimasi lembaga-lembaga politik hasil pemilu, produk-produk kebijakannya, dan demokrasi Indonesia secara keseluruhan.