

PERTANGGUNGJAWABAN
PARTAI POLITIK SEBAGAI KORPORASI DALAM SISTEM
HUKUM PIDANA INDONESIA

Oleh: Dr. CHAIRUL HUDA., S.H., M.H.

Studium Generale
Fakultas Hukum UII
Jogjakarta, 11 Juli 2019

Fundamental Issue

Menempatkan Partai Politik sebagai Badan Hukum, dan kemudian mengalamatkan adanya pertanggungjawaban secara pidana terhadap Partai Politik, bukan merupakan isu hukum lagi, karena memang peraturan perundang-undangan telah menyatakan demikian;

Pasal 3 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2011 jo UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, telah menentukan “**partai politik harus** didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi **badan hukum**”. Mengacu terhadap berbagai ketentuan undang-undang yang menempatkan korporasi sebagai subjek tindak pidananya, terang dan tegas menyatakan bahwa pengertian korporasi termasuk diantaranya Badan Hukum. Misalnya, Pasal 1 ayat (1) PERMA No. 13 Tahun 2016, yang menyatakan “**korporasi adalah kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisir, baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum**”;

Jadi secara *de jure* isu dalam *Studium Generale* ini sebagaimana dikemukakan dalam TOR sebenarnya **telah selesai**, bahkan usang. Sekalipun demikian, secara *de facto* yang menjadi persoalan dalam lapangan prakteknya, **mengapa kesannya belum ada Partai Politik yang dipidana**.

Model Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik

Sebenarnya ada dua model dalam mempertanggungjawabkan secara pidana suatu Partai Politik, yaitu:

1. Model Pertanggungjawaban pidana dengan menempatkan Partai politik sebagai Badan Hukum.

Partai Politik dipertanggungjawabkan secara pidana sebagai korporasi yang melakukan tindak pidana. Secara teoritik konstruksi ini dibentuk oleh dua teori besar, yaitu: **Pertama, Teori Fiksi** (Savigny), yang menempatkan korporasi sebagai "*alter ego*" (**Teori Identifikasi**), karena sejatinya korporasi hanya berbuat melalui manusia yang mengelolanya, dan **Kedua, Teori Realitas**, lebih dikenal dengan **Teori Organ** (Gierke), yang menempatkan korporasi kepribadian yang berbeda dari individu, yang perbuatannya diwujudkan oleh organ-organ korporasi tersebut;

2. Model Pertanggungjawaban pidana dengan menempatkan Partai Politik sebagai Organisasi Kejahatan.

Partai Politik dipertanggungjawabkan secara pidana sebagai kelompok kejahatan terorganisir (*organized crime*), yang bertujuan sekedar untuk memperoleh keuntungan ekonomi, sehingga setara dengan kelompok mafia. **Pertanggungjawabannya secara pidana dimintakan kepada pribadi** yang melakukan delik, karena sejatinya organisasi ini bersifat ilegal, dimana partai politik hanya sebagai "alat" melakukan kejahatan.

Kekeliruan Pemahaman

Jadi **salah kaprah jika memandang persoalan pertanggungjawaban pidana partai politik, semata-mata pada pertanggungjawaban pidana terhadap institusionalnya**, seperti menempatkan Partai Politik sebagai subjek tindak pidana korporasi yang dimintai pertanggungjawaban pidana sendiri, selain pertanggungjawaban terhadap pengurus Partai Politik. Harus dipahami pula bahwa termasuk kedalam pengertian pertanggungjawaban pidana terhadap Partai Politik, ketika para politisi dimintai pertanggungjawaban pidana karena posisi politiknya sebagai pimpinan partai yang berkontribusi terhadap terjadinya kejahatan (berdasarkan Teori Fiksi), atau ketika menjadikan partainya sebagai sarana melakukan kejahatan;

Dengan demikian, tetap dipandang terdapat pertanggungjawaban pidana Partai Politik, sekalipun pidana hanya dikenakan terhadap pengurus-pengurusnya, baik karena suatu tindak pidana korporasi yang dipertanggungjawabkan terhadap korporasi itu (Partai Politik), tetapi pidana hanya dijatuhkan bagi pengurusnya, maupun ketika tindak pidana dipertanggungjawabkan kepada individu (politisi) dan karenanya pidana juga dijatuhkan terhadap politisi tersebut, karena Partai Politik yang dipimpinnnya digunakan sebagai sarana aksi kejahatan.

Pangkal tolak Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik

Teori tentang pertanggungjawaban pidana selalu berpangkal tolak dari teori tentang tindak pidananya. Begitu juga pertanggungjawaban Partai Politik. Dalam perjalanan sejarah, kecenderungan untuk menempatkan partai politik sebagai subjek hukum pidana muncul setelah Perang Dunia II, dimana tindak pidana pelanggaran hak asasi manusia yang berat (***gross violation of human rights***) mulai diintrodusir. Dalam hal ini kejahatan ini diadili secara internasional karena pengadilan lokal dipandang tidak cukup kuat “melawan” para politisi. Hal ini sejatinya merupakan cikal bakal pertanggungjawaban pidana terhadap Partai Politik. Statuta Roma terutama dirancang untuk “***end the impunity of politicians***” yang melakukan kejahatan tersebut.

Terlebih lagi dalam pasca Perang Dingin, bentuk kejahatan baru yang kemudian dikenal dengan terorisme, yang sebenarnya dapat dikualifikasi sebagai “***state’s crime***”, yaitu merupakan bentuk tindak pidana yang pertanggungjawabannya seharusnya dimintakan kepada pimpinan Partai Politik, khususnya legal terdaftar resmi. Namun demikian, belakangan terorisme malahan ditujukan kepada aktivitas politik partai-partai politik yang “tidak terdaftar resmi”. Dalam konteks lokal Indonesia, aktivitas subversif atau makar misalnya PRRI/PERMESTA, DI/TII, PKI, GAM, OPM, FRETILIN, PRD, dll pada masa lalu adalah tindak pidana yang seharusnya dipertanggungjawabkan pada “Partai Politiknya”, bukan sekedar individunya.

Kejahatan Partai Politik dan Partai Politik Maksa Kurang seramnya, yang dilatarbelakangi oleh beberapa faktor antara lain:

1. **Ekonomi**, seperti: Korupsi dan Manipulasi Perpajakan, transaksi illegal dalam pemberian perizinan ataupun transaksi mahar politik;
2. **Pemilu**, seperti: Kecurangan Pemilu yang TSM dan Pendanaan Kampanye Illegal;
3. **Politik**, seperti: Makar dan Spionase Illegal;
4. **Posisi Dominan**, seperti: *illegal wiretapping, illegal data interception, dan torture and illegal imprisonment, ;*
5. **Pribadi**, seperti: Produksi dan Penyebaran Hoax, *hate speech*, penghinaan;

Jika diperhatikan dengan seksama, hampir semua tindak pidana di atas, diyakini dapat dilakukan Partai Politik dan karenanya secara yuridis memungkinkan dimintakan tanggung jawaban pidana terhadap Partai Politik secara institusional atas hal itu, tetapi faktanya pertanggungjawaban pidananya selalu sebatas pada individunya. Oleh karena itu, pengkajian seharusnya **bukan mempersoalkan apakah Partai Politik adalah korporasi (badan hukum) yang dapat dimintai tanggungjawab pidana**, tetapi lebih jauh lagi **apa yang menyebabkan hingga kini pertanggungjawaban pidana Partai Politik sebatas pada para politisi**, sekalipun kenikmatan hasil tindak pidana turut dinikmati partainya.

Kendala Mempertanggungjawaban secara Pidana Partai Politik sebagai Badan Hukum

Beberapa aspek dapat diidentifikasi sebagai kendala dimaksud adalah:

1. **Pertarungan ideologis antara kepentingan hukum pidana melawan politik**

Partai Politik berpotensi melakukan kejahatan, yang dari segi kepentingan **perwujudan keadilan (*interest of justice*) menuntut adanya pemidanaan**. Sebaliknya, Partai Politik adalah sarana mewujudkan demokrasi, sehingga **desain hukum politik terutama untuk memfungsikan secara efektif badan-badan yang pengisian personilnya melalui Pemilu (*interest of democracy*)**, sehingga **sanksi politik** yang diutamakan ketika Partai Politik melakukan perbuatan melawan hukum;

2. **Distorsi Penegakan Hukum melalui Pembentukan UU**

Partai Politik menguasai lembaga pembentuk undang-undang, dalam konteks Indonesia Presiden dan DPR/DPD adalah para politisi. **Upaya untuk mendistorisi** pengendalian kejahatannya, menjadi keniscayaan, dengan membentuk undang-undang yang membatasi pertanggungjawaban pidana Partai Politik sebatas pada orangnya atau membuat amandemen UU dengan memafaatkan ***lex mitius***, yaitu keharusan menerapkan aturan yang lebih menguntungkan jika terjadi perubahan UU (Pasal 1 ayat (2) KUHP). Apalagi terhadap ketentuan UU yang mengancam Partai Politik;

Kendala Menerapkan Model...

3. **Kooptasi Partai Politik terhadap Institusi Penegak Hukum**

Partai Politik “mencengkram” umumnya lembaga Penyidik dan Penuntut Umum, terutama bagi partai yang berkuasa (*rulling party*), mengingat penegakan hukum adalah bagian dari tugas pemerintah. Dalam banyak kejadian, baik terang-terangan maupun secara diam-diam, kasus-kasus hukum yang melibatkan atau hasilnya dinikmati Partai Politik, selain terkendala teknis juga karena penegak hukum terdistorsi oleh aktivitas politik, (terakhir misalnya, Partai Golkar yang menikmati uang hasil korupsi ENI SARAGIH), sehingga tidak sampai meminta tanggung jawab hukum institusi partainya. Bahkan ketika kejahatan partai dimintakan tanggung jawab pribadi pun tidak jarang **Partai Politik melakukan *self pardoning***, misalnya ketika Presiden Gerald Ford memberi grasi bagi rekan separtainya Richard Nixon yang bertanggung jawab atas *Watergate Scandal*;

4. **Ultima Ratio**

Menempatkan **Hukum Pidana sebagai *ultimum remedium***, ternyata menjadi kendala penerapan pertanggungjawaban pidana terhadap Partai Politik. Pendekatan hukum lain, atau pendekatan politik (misalnya **pembubaran PKI dan pembubaran PRD**) selalu ditempatkan pada posisi lebih utama dalam menanggulangi kejahatan Partai Politik. Baik berdasarkan UU Partai Politik maupun UU MK, **pembubaran Partai Politik menjadi kompetensi absolut MK**, padahal sanksi pidana bagi korporasi, termasuk Partai Politik tentunya, berupa **pembubaran (*dissolution*)** adalah sanksi yang dipandang paling mempunyai ***deterrence effects***. Selagi peradilan pidana tidak mempunyai kompetensi untuk membubarkan Partai Politik maka pertanggungjawaban pidana bagi Partai Politik tidak akan cukup efektif;

Kendala menerapkan...

5. **Prefresentasi Politik Hakim**

Hakim-hakim mempunyai **preferensi politik, mengingat pengangkatannya melalui mekanisme politik di parlemen, untuk hakim di Mahkamah Agung atau bahkan representasi lembaga politik (Presiden dan DPR) untuk Hakim Mahkamah Konstitusi.** Akibatnya, suka atau tidak suka, baik diakui ataupun tidak, kenyataan **terdapat pengaruh Partai Politik bagi para Hakim Agung dalam menentukan perjalanan kasus hukum, jika suatu saat Partai Politik sebagai korporasi diadili di tingkat Kasasi atau undang-undang terkait hal itu diuji konstitusionalitas nya.** Keengganan menjawab dengan tegas apakah Partai Politik dapat dipidana sebagai korporasi terlihat dari jawaban YM Hakim Agung Suhadi (Ketua Kamar Pidana) atas hal ini. Boleh jadi karena yang bersangkutan berupaya “main aman” selain alasan yuridis tentunya.

6. **Konsekuensi terhadap Legalitas dan Legitimasi Lembaga Negara (Politik)**

Pemidanaan Partai Politik membawa konsekuensi juga terhadap legalitas dan legitimasi Presiden dan DPR. Hal ini tentu juga berdampak pada keabsahan pemerintahan dan parlemen dalam melakukan tindakan legislasi atau pelaksanaannya, ketika partai-partai yang berada didalamnya (baik partai penguasa maupun oposisi) dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana. **Pemidanaan terhadap Partai Politik secara institusional dapat berakibat pada runtuhnya sistem demokrasi.**

New Criminal Policy

Perlu adanya kebijakan hukum pidana yang baru, jika benar-benar ingin mempertanggungjawabkan partai politik secara pidana, antara lain:

1. **Revisi ketentuan UU yang membatasi pertanggungjawaban pidana Partai Politik sebagai pada pengurusnya.** Misalnya dalam tindak pidana pemilu;
2. **Pembatas penggunaan *lex mitius*** dalam hal suatu tindak pidana dilakukan oleh Partai Politik. Misalnya, ayat pengecualian Pasal 1 ayat (2) KUHP;
3. **Penegakan hukum terhadap Partai Politik yang melakukan tindak pidana oleh *state independent body*.** Misalnya dalam tindak pidana korupsi, hal itu hanya menjadi kewenangan KPK, atau bilamana perlu pembentukan lembaga independen baru;
4. **Pemberian imunitas hukum kepada Penyidik dan Penuntut Umum** yang melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap Partai Politik. Misalnya menambahkan ketentuan ini dalam UU Kepolisian dan UU kejaksaan;
5. **Pengalihan kompetensi absolut pembubaran Partai Politik** dari MK secara terbatas menjadi **kewenangan Peradilan Umum dibawah MA**, apabila Partai Politik didakwa melakukan tindak pidana. Misalnya menambahkan ketentuan ini dalam UU MA;
6. **Pembatasan konsekuensi vonnis bersalah Partai Politik terhadap legitimasi dan legalitas pemerintahan dan partemen.** Misalnya menentukan pemberlakuannya setelah masa baktinya berakhir;

Tindak Pidana Korporasi dan Pihak Yang Dipertanggungjawabkan

Selain itu, perlu juga mengkaji ketentuan tentang pertanggungjawaban pidana korporasi yang ada, apakah telah benar-benar dapat diterapkan bagi korporasinya (Partai Politik). Mengingat PERMA No. 13 Tahun 2016 tidak menentukan kriteria subjek yang dipertanggungjawabkan akibat tindak pidana korporasi. Hal ini menyebabkan perbuatan orang dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya dalam suatu korporasi justru dapat dipertanggungjawabkan secara pribadi;

Tindak pidana mendatangkan keuntungan bagi korporasi, tetapi sanksi pidananya justru pidana badan bagi orangnya dan bahkan beban ganti rugi karena tindak pidana itu dipikul oleh orangnya secara pribadi;

Semestinya sebelum mengatur masalah kesalahan korporasi (Pasal 4 PERMA NO. 13 Tahun 2016), ditentukan dulu siapa yang dapat dimintai pertanggungjawaban karena suatu tindak pidana, apakah pengurusnya saja, korporasinya saja atau keduanya diminta pertanggungjawaban sekaligus.

Kriteria Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik sebagai Korporasi

Berkenaan dengan pertanggungjawaban pidana Partai Politik sebagai suatu korporasi, perlu kriteria yang membedakan ketika perbuatan itu dipertanggungjawabkan terhadap Partai Politiknya atau hanya dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana terhadap individu pengurusnya;

Dalam hal ini Partai Politik dapat dimintai tanggung jawab pidana jika Tindak Pidana yang dilakukan merupakan ***non-vicarious liability crime***. Artinya, tindak pidana dilakukan oleh orang-orang yang termasuk kualifikasi pengurus partai yang mempunyai kedudukan fungsional (*functionale dader*), yaitu mereka yang termasuk dalam struktur/organ partai yang terdapat dalam Anggaran Dasar. Sedangkan jika tindak pidana dilakukan oleh orang yang tidak termasuk struktur kepengurusan partai (***vicarious liability crime***) maka pertanggungjawaban pidana Partai Politik sebatas para pengurus partai (orang) yang memberi perintah (pendelegasian) dilakukannya perbuatan itu, atau jika dipandang hal itu diperintahkan oleh pengurus partai (*respondeat superior*);

Kesalahan bagi Korporasi Menurut PERMA No. 13 tahun 2016

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) huruf a PERMA No. 13 Tahun 2016 sebenarnya adalah kriteria tindak pidana korporasi dan bukan kriteria kesalahan korporasi. Sedangkan Pasal 4 ayat (2) huruf b PERMA No. 13 Tahun 2016 bersifat *post factum*, yang lebih tepat jika ditempatkan sebagai alasan pemberat pidana. Pasal 4 ayat (2) huruf c PERMA No. 13 Tahun 2016, benar merupakan kriteria kesalahan korporasi, tetapi khusus berkenaan dengan unsur “memastikan kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku” merupakan kriteria administratif yang diperlukan untuk menilai sifat melawan hukum dari perbuatan korporasi.

Kesalahan pada korporasi seharusnya tertuju pada persoalan “tata kelola” atau *governance* yang buruk, yang dengannya tindak pidana terjadi atau tidak dapat dihindarkan. Pertanggungjawaban Pidana Korporasi hanya dapat dilakukan apabila ada kaitan erat proses pengambilan atau pembentukan keputusan didalam suatu korporasi dengan tindak pidana yang terjadi. Begitu pula halnya dengan Partai Politik.

Kesalahan bagi Korporasi

Kesalahan pada korporasi jika memenuhi persyaratan:

1. Korporasi tidak menjadikan dapat dihindarinya tindak pidana sebagai bagian kebijakan menjalankan kegiatan/usahanya (***standard of care***);
2. Korporasi tidak memiliki kebijakan yang harus dipedomani “pengurus”, “pegawai” atau “orang-orang yang dapat dipersamakan dengan hal itu” dalam melaksanakan kegiatan untuk dan atas nama korporasi (***strandard operating procedure***);
3. Korporasi dalam kenyataanya kurang/tidak melakukan dan/atau mengupayakan kebijakan atau tingkat pengamanan dalam mencegah dilakukannya tindak terlarang oleh “pengurus”, “pegawai” atau “orang-orang yang dapat dipersamakan dengan hal itu” (***standard of liability***);

Kesalahan bagi Partai Politik

Pertanggungjawaban pidana terhadap Partai Politik sebagai korporasi hanya dapat diminta apabila Partai Politik tidak memiliki *standard of care* yang menjadikan dapat dihindarinya tindak pidana sebagai bagian kebijakannya dalam menjalankan pengurusan Partai Politik. Disini swa regulasi terhadap kebijakan-kebijakan partai, terutama dalam mengambil keputusan-keputusan politik menjadi sangat penting. Misalnya, kebijakan *anti money politic* menjadi konstitusi partai;

Pertanggungjawaban pidana korporasi didasarkan pada adanya kewajiban pada setiap korporasi untuk mengambil jarak sejauh mungkin dengan terjadinya tidak pidana, dan jika kewajiban ini dilalaikan maka korporasi dapat dicela karena suatu tindak pidana. Misalnya, berkenaan aliran dana partai yang boleh jadi merupakan hasil (keuntungan) tindak pidana. Adanya pendokumentasian pelaksanaan kewajiban dimaksud, apakah sesuai dengan *standard operating procedure* atau tidak, menjadi sangat penting untuk menentukan, apakah tindak pidana hanya menjadi tanggungjawab pribadi oknum pengurus partai, termasuk pencatatan seteliti mungkin sumber pendanaan Partai Politik;

Kesalahan bagi ...

Pertanggungjawaban pidana terhadap Partai Politik didasarkan pada pengalihan tanggungjawab pengurus kepada institusi Partai Politik yang bersangkutan, ketika semua perangkat organisasi tidak memastikan ketaatan pengurus Partai Politik secara berjenjang terhadap segala peraturan perundang-undangan. Memastikan kesadaran dan ketaatan terhadap hukum bagi semua pengurus partai merupakan “marwah” Partai Politik. Dalam hal demikian, ketika tindak pidana tetap terjadi maka, tanggungjawab individual pada pengurus partai yang bersangkutan, dan tidak dapat dialihkan kepada Partai Politik;

**TERIMAKASIH ATAS PERHATIAN DAN
KESABARANNYA...**