

324.2598

PRI

P e.1



**PERAN PARTAI POLITIK
DALAM MENGANTISIPASI "TOP HAT CRIMES"
DI INDONESIA**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

ANANG PRIYANTO

**PEMBIMBING:
PROF.DR. I.S. SUSANTO, SH**

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2001**

**PERAN PARTAI POLITIK
DALAM MENGANTISIPASI "TOP HAT CRIMES" DI INDONESIA**

Disusun oleh:

ANANG PRIYANTO
NIM. B4A.097.006

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 11 Juni 2001**

**Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

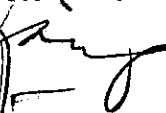
Pembimbing



Prof. Dr. I.S. Susanto, SH
NIP. 130324130



**Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum**



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH
NIP. 130350519

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan berkah dan rahmatnya, sehingga tesis kami yang berjudul: “Peran Partai Politik Dalam Mengantisipasi *“Top Hat Crimes”* di Indonesia”, guna memenuhi persyaratan memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang dapat terselesaikan dengan baik.

Kami menyadari sepenuhnya bahwa dalam melakukan penelitian untuk menyusun tesis ini tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, maka tesis ini tidak akan dapat terselesaikan dengan baik. Oleh karenanya patut dihaturkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
2. Prof. Dr. IS. Susanto, SH, selaku Dosen Pembimbing;
3. Para Pimpinan dan Anggota Partai Politik yang menjabat Anggota DPR selaku subjek penelitian dalam penyusunan tesis ini;
4. Pihak-pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan sehingga dapat terselesaikannya tesis kami.

Sekalipun tesis ini telah terselesaikan, namun kami menyadari masih adanya banyak kekurangan. Oleh karenanya kritik dan saran sangat kami harapkan untuk kesempurnaan tesis kami. Semoga tesis ini bermanfaat bagi kita semua.

Penulis

RINGKASAN

PERAN PARTAI POLITIK DALAM MENGANTISIPASI "TOP HAT CRIMES" DI INDONESIA

Oleh:
Anang Priyanto

Tujuan penelitian tesis ini adalah untuk mengetahui seberapa jauh tindakan dan kebijakan partai politik selama masa Orde Baru dapat dipandang sebagai faktor kriminogen *top hat crimes*; untuk mengetahui persepsi politisi pasca Pemilu 1999 terhadap *top hat crimes*, dan untuk mengungkap peran yang dilakukan partai politik pasca Pemilu 1999 dalam mengantisipasi *top hat crimes* yang dapat membahayakan kelangsungan hidup bangsa.

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *socio-legal*, historis, politis, dan kriminologis. Data primer diperoleh dari subjek penelitian yang dipilih secara *purposive* melalui wawancara secara mendalam, sedangkan data sekunder diperoleh dari kepustakaan, yang diperoleh dari sumber primer, misalnya perundang-undangan, dan sumber sekunder misalnya konsep RUU, berita acara pembahasan RUU di DPR, dan dokumen lain yang mendukung. Data sekunder dipilih secara *purposive*, yaitu data yang ada sejak pertengahan hingga akhir pemerintahan Orde Baru (1982-1997) dan dokumen yang dimiliki partai politik pasca Pemilu 1999. Teknis keabsahan data dilakukan dengan *credibility* melalui triangulasi dengan sumber, pemeriksaan teman sejawat melalui diskusi, dan kecukupan referensial. Analisis data menggunakan *content analysis* dan analisis kualitatif dengan pendekatan induktif untuk diperoleh kesimpulan yang logis dan valid.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pada masa pemerintahan Orde Baru banyak terjadi *top hat crimes* dilakukan penguasa yang tidak pernah mendapat tanggapan dari partai politik. Partai politik yang bertindak selaku wakil rakyat di DPR tidak pernah menggunakan fungsi kontrolnya, sehingga *top hat crimes* yang dilakukan penguasa (pemerintah) semakin banyak. Partai politik dalam menjalankan perannya justru menambah kuantitas *top hat crimes*. Oleh karenanya peran partai politik tersebut dapat dipandang sebagai faktor kriminogen. Fenomena simbolik yang terungkap dari data sebagai penyebab peran yang dilakukan partai politik yang mengakibatkan terjadinya *top hat crimes*, antara lain:

- a. Dominasi penguasa pada setiap pengambilan keputusan politik;
- b. Campur tangan militer dalam politik praktis;
- c. Konflik internal partai politik (selain Golkar).

Persepsi politisi terhadap *top hat crimes* dilandasi oleh pengalaman masa lalu (masa Orde Baru), sehingga para politisi dalam mempersepsikan *top hat crimes* lebih banyak memandang dari sudut kriminologis. Sedangkan peran yang dilakukan partai politik pasca Pemilu 1999 dalam upaya mengantisipasi *top hat crimes* masih sebatas upaya *situational prevention*. Upaya mengantisipasi *top hat*

crimes dengan *normative prevention* dan *professional morals in politics* masih merupakan idealisme partai politik yang bersangkutan. Dalam menjalankan tugas wakil rakyat di DPR, para politisi masih banyak mementingkan kepentingan partainya ketimbang kepentingan rakyat.

Kata kunci : peran partai politik, *top hat crimes*

THE ROLE OF POLITICAL PARTIES TO PREVENT TOP HAT CRIMES IN INDONESIA

**By
ANANG PRIYANTO**

ABSTRACT

The goals of this research are to know how far the political parties role in "New Order" will be look criminogenic, and to know perceptions of politicians after the general election 1999 about top hat crimes, and to gasp real action political parties after the general election 1999 for anticipate top hat crimes will be dangerous to continue nation and country life.

Approximation problems of this research are social-legal, histories, politics, and criminology. Primary data has been taking from subject research which by purposive sample with depth interview, and secondary data has been taking from library like primary resources e.g. act, and secondary resources e.g. Act draft, document, note of Act drat discuss in parliament and another documents to support. Secondary data's were choice by purposive, data's were found middle to the end New Order government (1987-1997) and documents political parties after the general election 1999. Validity data's technique with credibility, triangulation resources, discussion and enough references. The Analysis data's with content analysis and qualitative analysis.

The political parties challenge the result of the research point it out during the New Order government carried out by its official and never. The representative of political parties in parliament was never using the control function by pay little attention on anticipating increasing top hat crimes. That is why the political parties role can be viewed criminogen. They are many reasons why top hat crimeshas been ever going on:

- a. The domination of executive in political decisions;
- b. Military intervention on political practice;
- c. With the exception of Golkar internal conflict was getting worse in political parties.

These realities force the politician to perception it (top hat crimes) as criminological categories. After the general election 1999 in anticipating top hat crimes the political parties leader were using it with situational prevention, as result of the research the normative prevention and professional morals in politics is idealism political parties.

Key words: the role of political parties, top hat crimes.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
RINGKASAN	iv
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Metode Penelitian	12
1. Pendekatan Masalah	12
2. Metode Pengumpulan Data	12
3. Teknik Keabsahan Data	14
4. Analisis Data dan Penafsiran Data	15
5. Konstruksi Analitis	16
6. Inferensi	20
F. Batasan Pengertian	21
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	23
A. Top hat crimes	23
B. Upaya Penanggulangan <i>Top Hat Crimes</i>	32
C. Partai Politik di Negara Demokrasi	51
D. Sistem Pemilu di Indonesia dan Peran Partai Politik	59
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	74
A. Tindakan dan Kebijakan Partai Politik Dalam Pengambilan Keputusan Politik di Parlemen Masa Orde Baru sebagai Faktor Kriminogen <i>top hat crimes</i>	74
1. Dominasi Penguasa Pada Setiap Pengambilan Keputusan Politik	77
2. Campur Tangan Militer Dalam Politik Praktis	95
3. Konflik Internal Partai Politik (selain Golkar)	110
B. Persepsi Politisi Terhadap <i>Top Hat Crimes</i>	116
C. Peran Partai Politik Pasca Pemilu 1999 Dalam Upaya Mengantisipasi <i>Top Hat Crimes</i>	124
1. Visi dan Misi Partai Politik	125
2. Rekrutmen Anggota dan Penunjukan Wakil Partai Untuk Duduk di DPR	139

3. Program Partai Politik Pasca Pemilu 1999 Dalam Upaya Mengantisipasi <i>Top Hat Crimes</i>	152
BAB IV : PENUTUP	163
A. Kesimpulan	163
B. Saran	165
DAFTAR PUSTAKA	168

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Daftar Calon Sementara Pemilu 1992 Yang Diterima LPU	80
Tabel 2 : Contoh Keppres Yang Menyimpang Versi Masyarakat Transparansi Indonesia	91
Tabel 3 : Penilaian Responden Berdasarkan Partai Pilihan Terhadap Kecenderungan Kinerja Anggota DPR	157
Tabel 4 : Penilaian Responden Berdasarkan Partai Pilihan Terhadap Kinerja DPR Dalam Memperjuangkan Aspirasi Rakyat	158
Tabel 5 : Penilaian Responden Terhadap Kepentingan Yang Diperjuangkan Anggota DPR	158

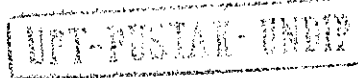
BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berbagai bentuk kejahatan dapat dijumpai dalam kehidupan masyarakat di manapun berada, mulai dari bentuk kejahatan “warungan” sampai kejahatan yang paling canggih sekalipun. Hingga dalam perkembangan kehidupan masyarakat yang terjadi saat ini muncul pula istilah bagi bentuk kejahatan “model baru” yang oleh Spinellis¹ disebut sebagai *top hat crimes* atau *crimes of politician in office*. Kejahatan ini memang masih menjadi pembicaraan diantara para ahli dikarenakan bentuk kejahatannya. Bagi penganut faham normatif, bentuk *top hat crimes* sebenarnya tidak jauh berbeda dari bentuk kejahatan-kejahatan biasa lainnya dan mereka menganggap hanya soal istilah saja yang berbeda. Namun bagi para kriminolog hal tersebut kurang dapat diterima, hal ini dikarenakan kriteria kejahatan yang ada pada *top hat crimes* lebih dilihat dari sudut pandang kriminologi terutama pada perluasan studi kriminologi. Perluasan studi kriminologi setelah tahun 1960-an sebagai pengaruh kriminologi kritis melihat bagaimana undang-undang disusun dan dijalankan menentukan tingkat kejahatan dan ciri-ciri pelaku. Perundang-undangan pidana yang dibuat yang menentukan perbuatan tertentu sebagai

¹. Spinellis, Dionysios (1994), *Crimes of Politicians in Office*, dalam Dr. Helmut EPP, Ed, *Crimes by Government*, bahan XVth International Congress of Penal Law, Rio de Janeiro, 4-10 September 1994, hal. 17.



kejahatan lebih dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan (politik), ketimbang melihat besar kecilnya kerugian yang ditimbulkannya atau karena bersifat amoral. Oleh karenanya perundangan-undangan pidana sebagai produk politik sangat diwarnai oleh kepentingan-kepentingan (politik) dalam menentukan suatu perbuatan tertentu dijadikan sebagai kejahatan (tindak pidana). Sebagai akibatnya kriminologi menekankan pada perluasan studinya terhadap perbuatan-perbuatan yang dipandang sangat merugikan masyarakat luas, baik kerugian materi maupun kerugian terhadap jiwa dan kesehatan manusia, walaupun tidak diatur dalam undang-undang pidana.² Oleh karena itulah *top hat crimes* sebagai suatu kejahatan dari sudut pandang kriminologi tidaklah hanya dilihat semata-mata sebagai suatu perbuatan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai tindak pidana, namun juga merupakan suatu perbuatan yang merugikan masyarakat luas, baik kerugian materi maupun kerugian terhadap jiwa dan kesehatan manusia walaupun tidak diatur dalam undang-undang pidana.

Terlepas dari perdebatan perbedaan pandangan terhadap *top hat crimes* seperti tersebut di atas, yang pasti kejahatan ini ada dan berkembang dalam kehidupan masyarakat saat ini. Oleh karena itulah dalam memandang *top hat crimes* ini perlu adanya kesamaan persepsi agar pembahasan permasalahan yang ada pada *top hat crimes* tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda.

². I.S.Susanto (1995), *Kriminologi*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 6 dan 22.

Sebagai suatu kejahatan, *top hat crimes* sebenarnya memiliki karakteristik yang sangat berbeda dengan kejahatan-kejahatan lainnya. Kejahatan ini tidaklah termasuk dalam kategori kejahatan “warungan”, namun lebih condong tergolong pada kejahatan masyarakat modern yang mempunyai dampak negatif yang sangat besar dalam kehidupan masyarakat. Besarnya dampak negatif yang ditimbulkan ditunjukkan dari karakteristiknya, yakni antara lain bahwa pelaku *top hat crimes* itu sendiri adalah para politisi di pemerintahan dan para pejabat negara yang terlibat dalam perannya, dalam kapasitas tugasnya yang memang membuka peluang untuk itu, serta keterlibatannya dalam pembuatan undang-undang (hukum) baik secara langsung maupun tidak langsung. Dengan kondisi yang demikian menyebabkan sulitnya menemukan serta membuktikan keterlibatan mereka (para politisi) dalam kejahatan yang dilakukannya, dan mereka merasa percaya bahwa dirinya tidak akan dihukum, karena di samping mereka sendiri terlibat dalam pembuatan hukumnya yang dapat menetralkan perbuatan yang dilakukannya, mereka juga merasa mendapat dukungan dari partainya secara moral dan politis. Pada akhirnya pertanggungjawaban atas kejahatan yang dilakukan dalam kondisi yang demikian baru dapat dimintakan kepada pelaku manakala rezim atau pemerintah yang berkuasa itu tumbang atau jatuh atau diganti.

Dari persoalan di atas nampaklah bahwa *top hat crimes* dalam negara yang menganut paham demokrasi merupakan suatu bentuk kejahatan yang amat membahayakan nilai-nilai demokrasi. Oleh karenanya pencegahan yang dapat

dilakukan terhadap *top hat crimes* ini seperti yang ditawarkan oleh Spinellis³, antara lain dapat dilakukan dengan cara-cara melalui: (1). pencegahan normatif, (2). pencegahan situasional dan (3). sikap profesional yang bermoral dalam berpolitik.

Pencegahan terhadap *top hat crimes* merupakan bagian dari kebijakan kriminal pada umumnya, dan seperti apa yang dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief⁴, kebijakan kriminal sebagai kebijakan penanggulangan kejahatan ini seyogyanya ditempuh dengan pendekatan/kebijakan yang integral, baik dengan menggunakan sarana *penal* maupun dengan sarana *non-penal*, baik dengan melakukan “pembinaan terpidana/pelanggar hukum” (*treatment of offenders*) maupun dengan “pembinaan masyarakat” (*treatment of society*).

Dari ketiga macam pencegahan seperti yang ditawarkan Spinellis di atas nampaklah bahwa pencegahan situasional dan sikap profesional yang bermoral dalam berpolitik cenderung tergolong pada kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana *non-penal*, khususnya yang terfokus pada pencegahan kejahatan yang didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menyebabkan timbulnya kejahatan dengan mempertimbangkan keterkaitannya dengan sistem politik, nilai-nilai sosio kultural dan perubahan masyarakat. Apabila dikaitkan dengan konfigurasi politik di Indonesia, maka peran lembaga-lembaga politik yang ada sangat menentukan keberhasilan dalam penanggulangan *top hat crimes* ini, terutama peran partai politik sangat

³. Spinellis, Dionysios (1994), *op.cit.*, hal. 34-36.

⁴. Barda Nawawi Arief (1998), *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 51.

besar dalam mengantisipasi *top hat crimes*, dikarenakan salah satu ciri dari kejahatan ini ialah bahwa pelaku kejahatan adalah para politisi di pemerintahan (*top hat crimes* disebut juga *crimes of politician in office*⁵).

Apabila berpaling pada masa Orde Baru, banyak kegiatan kehidupan politik ketatanegaraan semasa itu dirasa tidak mencerminkan suatu tata kehidupan demokrasi yang dicita-citakan oleh rakyat Indonesia. Saat itu banyak sekali dijumpai tindakan-tindakan yang bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan pelanggaran hak asasi manusia, seperti misalnya tindakan penghilangan paksa (*disappearances*) aktivis politik oleh penguasa; pelanggaran hak asasi manusia oleh aparat keamanan ataupun penegak hukum; membenaran kekerasan oleh aparat keamanan (penguasa) kepada rakyat dengan dalih demi stabilitas nasional⁶; pembreidelan pers yang isi pemberitaannya tidak sepaham dengan ide pemerintah dengan dalih demi stabilitas politik⁷; penembakan oleh aparat keamanan (penguasa) terhadap para mahasiswa yang melakukan demonstrasi menuntut per-baikkan tatanan kehidupan demokrasi yang menimbulkan korban jiwa di pihak maha-siswa, seperti misalnya tragedi Trisakti tahun 1998, peristiwa Semanggi Jakarta 1998; dilakukannya rekayasa hukum demi melindungi kepentingan penguasa, bahkan telah terjadi menjalarnya tindak

⁵. Spinellis, Dionysios (1994), *Op.cit.*

⁶. Hal ini dalam literatur dikenal dengan apa yang disebut *teori state terrorism*, yakni teori yang mengatakan bahwa negara, utamanya militer, sengaja menciptakan kekerasan-kekerasan politik, dan dengan adanya kekerasan yang mencekam masyarakat maka militer mempunyai alasan untuk melakukan tindakan-tindakan penguasaan. Hal ini untuk menunjukkan bahwa militer memang dibutuhkan untuk mempertahankan domain politiknya. (Mohammad Mahfud, *Hentikan Kekerasan dengan Politik Belah Bambu*, Kedaualatan Rakyat, 22 Pebruari 2000, hal. 6.)

⁷. Al-Chaidar (1998), *Reformasi Prematur, Jawaban Islam Terhadap Reformasi Total*, Darul Fatah, Jakarta, hal. 86.

pidana korupsi di kalangan birokrat dan para politisi di pemerintahan. Kegiatan atau tindakan-tindakan tersebut seperti yang ada pada masa Orde Baru lebih banyak mengarah pada bentuk *top hat crimes* yang bertujuan untuk mempertahankan kekuasaan penguasa ketimbang memperhatikan nilai-nilai kedaulatan rakyat.

Rusaknya tatanan kehidupan ketatanegaraan dan munculnya berbagai tindakan atau perilaku yang tergolong *top hat crimes* selama Orde Baru tidak lepas dari peran partai politik yang ada, sebab Pemilu yang selama ini dilaksanakan di Indonesia merupakan Pemilu yang memilih partai politik untuk menjadi penguasa, didukung pula oleh ciri negara Indonesia sebagai negara demokrasi, maka keberadaan partai politik merupakan suatu keharusan.

Selama pertengahan hingga akhir masa pemerintahan Orde Baru (Pemilu 1982 –1997), dari tiga partai politik yang ada (Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya dan Partai Demokrasi Indonesia) posisi Golkar (Golongan Karya) sebagai salah satu partai politik telah beberapa kali memenangkan Pemilu, bahkan dari data yang ada dari setiap Pemilu yang berlangsung masa itu Golkar selalu menempatkan urutan pertama dalam perolehan suara dan selalu menunjukkan peningkatan kuantitas.⁸ Kondisi ini menempatkan Golkar pada penguasaan pengambilan keputusan di parlemen dan pemerintah, terutama pada jaringan birokrasi. Apalagi saat itu Golkar mendapat dukungan pula dari militer. Hal semacam inilah yang dapat memudahkan Golkar memobilisasi

⁸. Syamsudin Haris (1992), *Pemilihan Umum dan Dilema Partai Politik*, dalam "Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru", Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta, hal. 98-101.

birokrasi untuk memberikan dukungan suara.⁹ Kondisi ini menyebabkan pada saat itu Golkar oleh para pengamat dijuluki sebagai "*the ruler party*" atau partai dari orang yang berkuasa, bukan merupakan "*rulling party*" atau partai yang memerintah.¹⁰ Namun dari perolehan suara yang dominan itu justru malah menyebabkan sikap arogan dari pemerintah (*sebagian tokoh Golkar*) sendiri yang menggunakan kekuatannya untuk menganulir kekuatan partai politik lain yang berseberangan dengan kebijakan pemerintah dengan tindakan yang kurang terpuji, seperti terjadinya peristiwa 27 Juli 1996 kasus penyerbuan kantor Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Demokrasi Indonesia (PDI) Megawati di Jakarta.¹¹

Dominasi kekuatan Golkar di parlemen (DPR) akan berakibat fungsi pengawasan parlemen terhadap tindakan pemerintah menjadi sangat lemah, bahkan menjadikan seolah-olah semua tindakan pemerintah saat itu tanpa cacad di mata "rakyat" (melalui wakilnya di DPR). Apapun yang dilakukan pemerintah saat itu selalu memperoleh legitimasi pembeda, termasuk tindakan yang diindikasikan sebagai *top hat crimes*. Sulitnya terdeteksi berbagai penyimpangan tindakan yang dilakukan pemerintah juga tak lepas dari peran partai-partai politik lain yang ada di DPR. Kondisi inilah yang menyebabkan munculnya gerakan mahasiswa mewakili rakyat melakukan demonstrasi

⁹. Riswandha Imawan (1998), *Membedah Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal.187-188.

¹⁰. Yusril Ihza Mahendra (1998), *Menelaah Format Politik Orde Baru*, dalam "Hukum dan Kekuasaan", Fakultas Hukum UII., Yogyakarta, hal. 23.

¹¹. Tim Pembela Demokrasi Indonesia (TPDI) (1997), *Perjuangan Merebut Benteng Keadilan TPDI*, Jakarta.

menuntut reformasi di segala bidang kehidupan ketatanegaraan mengembalikan nilai-nilai demokrasi pada rel yang semestinya.

Dengan telah dilaksanakannya Pemilu 1999 harapan munculnya suatu pemerintahan yang baik terbebas dari bentuk-bentuk tindakan penyimpangan merupakan tuntutan dari seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itulah peran partai politik pasca Pemilu 1999 sangat diperlukan dalam mengantisipasi munculnya *top hat crimes* melalui keputusan-keputusan politik secara aktif maupun melalui program-program partai menyongsong era Indonesia Baru. Tuntutan ini merupakan hal yang wajar, sebab dalam suatu negara yang menganut faham demokrasi, partai politik merupakan bagian dari pemerintahan yang ikut dalam menentukan berbagai kebijakan kenegaraan, termasuk salah satunya adalah dalam menentukan kebijakan penanggulangan kejahatan (kebijakan kriminal).

Kebijakan kriminal dapat dilakukan melalui sarana penal maupun non penal. Kebijakan kriminal dengan sarana penal menempatkan badan legislatif menyerap berbagai kebutuhan informasi tentang *top hat crimes* agar dalam pengambilan kebijakan tersebut memberi manfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Namun perlu juga mendapat perhatian yang serius, bahwa segala upaya mengantisipasi *top hat crimes* akan mengalami kesulitan manakala tokoh-tokoh politik dan pimpinan dari partai politik yang ada tidak menyadari dan mengerti apa sebenarnya *top hat crimes* itu, khususnya terhadap dampak yang ditimbulkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Di samping itu pengalaman masa lalu dan keterlibatan sebagian tokoh-tokoh politik sebagai

bagian dari partai politik Orde Baru masih ada yang terlibat dalam pengambilan kebijakan legislatif masa kini. Oleh karenanya melalui persepsi mereka tentang *top hat crimes* itu sendiri, serta sikap profesional yang dilandasi moralitas yang baik dari para politisi dalam menjalankan perannya sangatlah menentukan keberhasilan dalam mengantisipasi *top hat crimes* mendatang. Pada akhirnya, ketidakseriusan dan kegagalan dalam upaya mengantisipasi *top hat crimes* yang justru akan memunculkan berbagai tindak penyelewengan penguasa akan menempatkan stigma peran partai politik sebagai faktor kriminogen. Stigma itu akan terus melekat manakala para politisi yang duduk di parlemen (DPR) tidak tanggap terhadap nilai-nilai demokrasi dan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Kurang tanggapnya mereka terhadap nilai-nilai demokrasi dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat sangat menentukan dalam pengambilan kebijakan kriminal yang dilakukan sebagai upaya menanggulangi berkembangnya *top hat crimes*. Keberhasilan kebijakan kriminal yang dilakukan sangatlah tergantung pada persoalan seberapa jauh para politisi menangkap nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat tersebut, terutama konsep nilai yang berkaitan dengan sosio-filosofik, sosio-politik dan sosio-kultural masyarakat yang merupakan masalah sentral¹² yang berhubungan dengan upaya penanggulangan *top hat crimes*.

¹²Bandingkan Barda Nawawi Arif (1994). *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum UNDIP. Semarang, 25 Juni 1994. halaman 16.

B. Rumusan Masalah

Menjadi penting peran partai politik dalam mengantisipasi munculnya *top hat crimes*, dikarenakan pelaku *top hat crimes* itu sendiri adalah mereka yang berstatus politisi sebagai bagian yang tak terpisahkan dari partai politik. Pimpinan partai politik seharusnya merasa malu, kecewa dan tercemar kepemimpinannya bila dirinya serta para anggota partainya telah terbukti terlibat dalam *top hat crimes* baik secara langsung maupun tidak langsung, karena hal ini menyangkut kredibilitas partai dan dukungan rakyat terhadap partainya sebagai wadah aspirasi dan partisipasi politik rakyat. Namun mereka juga harus menyadari bahwa upaya mengantisipasi *top hat crimes* harus dilakukan untuk menunjukkan kualifikasi tugas dan kewajiban mereka sebagai pengatur kehidupan negara di mata rakyat sesuai sistem politik yang berlaku. Kajian sejarah masa lalu (Orde Baru) akan menambah khasanah dan wawasan para politisi dalam upaya mengantisipasi *top hat crimes* tersebut. Oleh karenanya dalam penelitian ini dapat diajukan rumusan masalah sebagai berikut:

- (1) Seberapa jauh tindakan dan kebijakan partai politik selama masa Orde Baru dapat dipandang sebagai faktor kriminogen *top hat crimes*?
- (2) Bagaimanakah persepsi politisi pasca Pemilu 1999 terhadap *top hat crimes*?
- (3) Bagaimanakah peran yang dilakukan partai politik pasca Pemilu 1999 dalam mengantisipasi munculnya *top hat crimes*?

C. Tujuan Penelitian :

Penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui seberapa jauh tindakan dan kebijakan partai politik selama masa Orde Baru dapat dipandang sebagai faktor kriminogen *top hat crimes*.
2. Untuk mengetahui persepsi politisi pasca Pemilu 1999 terhadap *top hat crimes*.
3. Untuk mengungkap peran yang dilakukan partai politik pasca Pemilu 1999 dalam mengantisipasi munculnya *top hat crimes* yang dapat membahayakan kelangsungan hidup bangsa dan negara.

D. Manfaat Penelitian :

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai :

1. Bahan masukan kajian yang dapat digunakan untuk memahami, melakukan perencanaan dan langkah antisipasi bagi para politisi di pemerintahan terhadap munculnya *top hat crimes*, sehingga dapat memperbaiki kinerjanya dengan dilandasi moral yang baik dan profesional dalam menjalankan tugasnya dengan rambu-rambu yang jelas.
2. Bahan kajian lanjut bagi para pengambil kebijakan dalam menentukan pengam-bilan kebijakan hukum pidana untuk mencegah terjadinya *top hat crimes*.
3. Bahan masukan guna pengembangan ilmu di bidang hukum pidana khususnya pengembangan kajian teori tentang Delik Politik.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Sesuai dengan permasalahan dan tujuan dalam penelitian ini untuk mengetahui dan mengungkapkan peran partai politik dalam upaya mengantisipasi *top hat crimes* sebagai bentuk kejahatan “baru”, maka pusat perhatian dari peran partai politik yang dominan dalam hal ini lebih ditekankan pada tindakan nyata dari partai politik sebagai bagian sistem politik ketatanegaraan dan kebijakan-kebijakan partai politik dalam upaya antisipatif, dengan melihat pengalaman masa lalu sebagai kajian sejarah untuk memperkuat inferensi. Oleh karena itulah pendekatan yang dapat ditempuh dalam penelitian ini adalah melalui pendekatan socio-legal, pendekatan politis dan pendekatan historis, diperkuat dengan pendekatan kriminologis.

2. Metode Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini berusaha untuk mengungkapkan seberapa jauh tindakan atau kebijakan partai politik dalam kegiatan politiknya dapat dikategorikan sebagai faktor kriminogen pada masa lalu, disamping juga melihat kenyataan peran partai politik mendatang, maka data yang dapat diperoleh meliputi data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari subjek penelitian (responden) yang dipilih secara purposive yang memenuhi kriteria para politisi atau anggota partai politik pasca Pemilu 1999 yang mendapat kursi atau menjadi anggota DPR serta berwenang

memberikan pernyataan-pernyataan politik kepada publik. Data primer ini diperoleh dengan menggunakan teknik wawancara secara mendalam. Sedangkan data sekunder¹³ diperoleh dari kepustakaan yang dapat berupa sumber primer maupun sumber sekunder.¹⁴ Sumber primer berupa perundang-undangan dan yurisprudensi, sedangkan sumber sekunder berupa konsep rancangan undang-undang, berita acara pembahasan pengajuan rancangan undang-undang di DPR; dokumen-dokumen yang mendukung, baik yang ada di DPR maupun yang ada di partai politik; hasil-hasil penelitian, dan dokumen pendapat para ahli hukum dan politik. Data sekunder ini ditentukan secara purposive yang dipilih dengan kriteria data yang ada sejak pertengahan akhir pemerintahan Orde Baru (Pemilu 1982-1997) yang banyak terjadi gejolak politik yang melibatkan keberadaan partai politik dalam kegiatan pengambilan kebijakan politik ketatanegaraan, demikian juga dokumen yang dimiliki partai politik pasca Pemilu 1999 yang berisi anggaran dasar dan anggaran rumah tangga beserta visi dan misi partai mendatang. Dari penentuan secara purposive tersebut kemudian diambil untuk dianalisis.

¹³. Soerjono Soekanto (1995), *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal.24 : "Adapun data sekunder tersebut memiliki ciri-ciri umum, sebagai berikut:

1. Data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready-made*).
2. Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu.
3. Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat".

¹⁴. *Bandingkan*, Barda Nawawi Arief(1996), *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hal.9.

3. Teknik Keabsahan Data

Untuk menetapkan keabsahan data (*trust-worthiness*) yang diperoleh dari lapangan dalam penelitian ini digunakan teknik pemeriksaan dengan derajat kepercayaan (*credibility*)¹⁵, melalui:

- (1) triangulasi dengan sumber yang dicapai dengan jalan membandingkan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti pandangan para ahli hukum maupun politik, hasil penelitian para peneliti, para politisi, dengan hasil wawancara dan isi suatu dokumen yang berkaitan. Tujuan triangulasi ini tidak lain adalah untuk membandingkan informasi tentang hal yang sama yang diperoleh dari berbagai pihak agar ada jaminan tentang tingkat kepercayaan data.¹⁶
- (2) pemeriksaan sejawat melalui diskusi terhadap hasil sementara dan hasil akhir perolehan data, dan
- (3) kecukupan referensial,¹⁷ yang dilakukan dengan membandingkan data yang diperoleh melalui alat perekam (*tape recorder*) dengan informasi

¹⁵. Lexy J. Moleong (1995), *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 171.

¹⁶. *Bandingkan Nasution* (1996). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung. Tarsito, halaman 10.

¹⁷. *Ibid*, hal. 178-181.

Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif. Hal ini dapat dicapai dengan jalan: (1) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; (2) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi; (3) membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu; (4) membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan; (5) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan. Pemeriksaan sejawat melalui diskusi dilakukan dengan cara mengekspos hasil sementara atau hasil akhir yang diperoleh dalam bentuk diskusi analitik dengan rekan-rekan sejawat. Kecukupan referensial, yang dimaksud adalah bahan-bahan yang tercatat atau terekam digunakan sebagai patokan untuk menguji sewaktu diadakan analisis dan penafsiran data.”

yang diperoleh dari surat kabar, majalah dan tabloid untuk digunakan sebagai patokan melakukan analisis dan penafsiran data, terutama data-data yang berkaitan dengan tindakan konkrit partai politik pasca Pemilu 1999 dalam upaya mengantisipasi *top hat crime*.

4. Analisis Data dan Penafsiran Data

Analisis data dengan menggunakan teknik *Content Analysis* dilakukan terhadap data sekunder. Teknik *Content Analysis* ini adalah teknik penelitian untuk membuat inferensi-inferensi yang dapat ditiru (*replicable*) dan sah data dengan memperhatikan konteksnya¹⁸. Data sekunder yang dimaksud dalam penelitian ini berupa perundang-undangan, rancangan undang-undang, berita acara pembahasan pengajuan rancangan undang-undang di DPR, dokumen partai yang berupa anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, serta laporan hasil penelitian para ahli terdahulu untuk kemudian dianalisis isinya agar dapat terungkap makna dari fenomena simbolik yang terkandung di dalamnya sesuai dengan masalah yang diteliti.

Disamping itu analisis secara kualitatif juga dilakukan terhadap data lain yang diperoleh setelah melalui uji keabsahan data. Data yang diperoleh ini kemudian dilakukan reduksi data, *unityzing* (pemrosesan satuan) dan kategorisasi untuk selanjutnya dilakukan penafsiran data dengan

¹⁸. Krippendorff, Klaus (1993), *Content Analysis: Introduction to its Theory and Methodology*, diterjemahkan oleh Farid Wajidi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 15. Dalam halaman XI buku Krippendorff tersebut juga dinyatakan: "penelitian content analysis secara mendasar berorientasi empiris, bersifat menjelaskan, berkaitan dengan gejala-gejala nyata, dan bertujuan prediktif".

menggunakan teori yang mendukung sesuai permasalahan yang ingin diungkapkan dalam penelitian ini dengan pendekatan induktif, untuk dapat diperoleh kesimpulan yang logis dan valid.

5. Konstruk Analitis¹⁹

Fungsi partai politik di negara yang menganut faham demokrasi berhubungan erat dengan kepentingan kekuasaan. Sekali berhubungan dengan kepentingan kekuasaan, maka akan berhadapan dengan kepentingan masyarakat/rakyat atau dengan kata lain ada penguasa (*yang memerintah*) dan ada rakyat (*yang diperintah*). Mekanisme hubungan antara yang memerintah (*the ruler*) dengan yang diperintah (*the ruled*) selalu terikat pada suatu sistem politik yang berlaku. Di negara Indonesia mekanisme hubungan itu terikat pada sistem politik yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Di dalam sistem politik Indonesia, pemerintah (*yang memerintah*) mempunyai kekuasaan yang tidak tak terbatas, dan dalam menjalankan tugasnya selalu mendapat pengawasan rakyat melalui wakilnya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang nota bene terdiri dari wakil-wakil Partai Politik pemenang Pemilu. Disamping itu antara Pemerintah dengan

¹⁹ Krippendorff, Klaus (1980), *Content Analysis*, Sage Publications, London, dalam halaman 9 dinyatakan: *In its most simple form, an analytical construct is a collection of if-then statements. Such statements should have some empirical base....Analytical constructs may also be characterized as a theory about a context which is operationalized in such a way that independent variables are capable of representing all possible data and its dependent variables represent what the content analyst wishes to infer, predict, or learn about the context of his data.*

DPR mempunyai kewenangan bersama untuk membuat undang-undang.²⁰ Dalam pembuatan undang-undang ini inisiatif bisa datang dari Pemerintah maupun dari DPR.

Undang-undang sebagai produk kebijakan legislatif dapat dikatakan sebagai tahap formulasi. Oleh karenanya kebijakan legislatif dalam penanggulangan kejahatan mempunyai arti suatu formulasi terhadap perbuatan-perbuatan yang dilarang yang menurut nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat perbuatan itu memang tidak dikehendaki dengan dikenakan sanksi pidana tertentu. Yang paling utama dalam hal ini ialah bahwa substansi isi undang-undang memang haruslah sejalan dengan perasaan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, dan bila antara keduanya tidak sejalan atau tidak adanya konsistensi antara undang-undang dengan perasaan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka ketiadaan konsistensi ini dapat merupakan faktor kriminogen.²¹

Kesesuaian antara isi undang-undang dengan perasaan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat menjadikan undang-undang tersebut sebagai kaidah akan berlaku efektif dalam masyarakat, artinya undang-undang tersebut diterima dan diakui oleh masyarakat. Namun yang tidak kalah pentingnya dalam pembuatan undang-undang itu ialah peran dari pelaku yang membuat undang-undang itu sendiri. Mereka adalah para politisi yang berkecimpung dalam kegiatan politik kenegaraan yang menjalankan peran

²⁰. Lihat, Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

²¹. Lihat Barda Nawawi Arif (1998), *op.cit.*, halaman. 103.

sesuai dengan tugas dan kewajiban yang diembannya, baik sebagai aparatur pemerintah maupun sebagai anggota parlemen (DPR). Dari merekalah produk kebijakan legislatif ini akan nampak cerminan aspirasi rakyat ataukah kepentingan penguasa, kepentingan kelompok atau golongan. Oleh karena itulah para politisi yang bertugas dengan hati nurani yang dilandasi moral profesional berpolitik yang tinggi tentunya akan menyadari kedudukannya dalam konteks negara demokrasi, sehingga segala kebijakan yang diambilnya tidak akan berpihak pada kepentingan penguasa maupun kelompok tertentu semata, dan bahkan jauh dari pengaruh serta campur tangan kepentingan kelanggengan kekuasaan suatu rezim. Kepentingan rakyat banyaklah yang lebih diutamakan ketimbang kepentingan mempertahankan *status quo* kekuasaan. Juga tidak kalah pentingnya kecermatan dalam menangkap dan memahami nilai-nilai yang berkembang di masyarakat harus benar-benar dikuasai. Tidak gampang memang menjadi politisi yang peka terhadap nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, apalagi dengan beragamnya adat dan budaya bangsa Indonesia yang jumlahnya ratusan. Diperlukan wawasan luas dan mendalam tentang nilai-nilai yang dimiliki bangsa Indonesia. Lebih-lebih bila mereka dihadapkan pada pengambilan keputusan yang terkait dengan persoalan hukum (khususnya hukum pidana), sebab permasalahan yang mendasar dari hukum (hukum pidana) adalah pada masalah konsep nilai atau ide dasar yang menjiwai/melandasi norma-norma substantif dari hukum (hukum

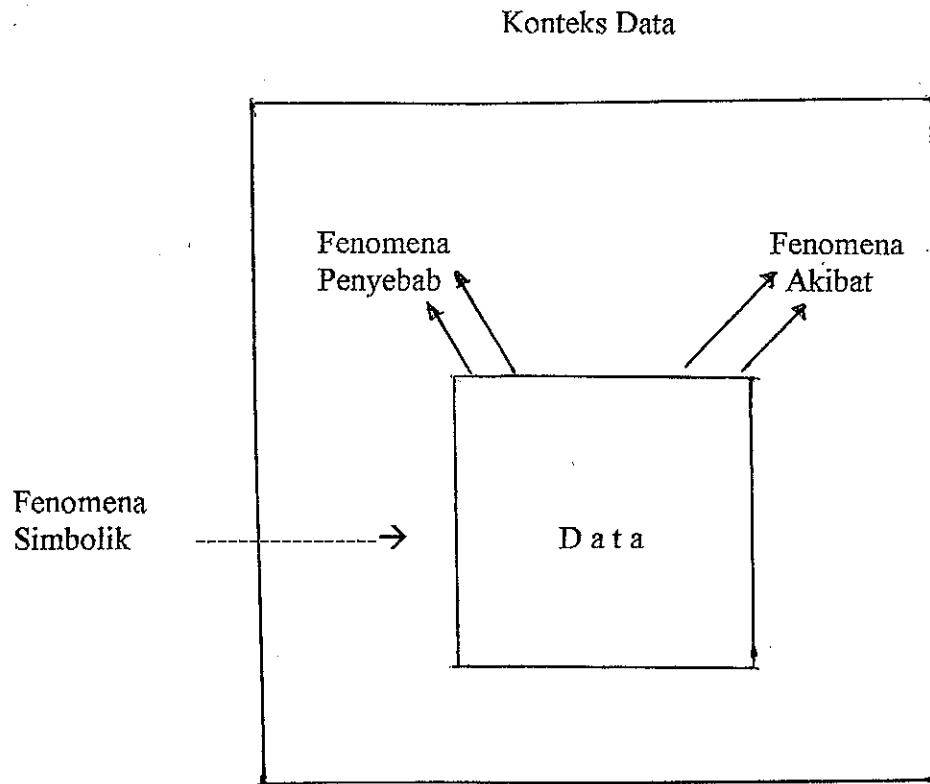
pidana) itu sendiri.²² Disamping itu wawasan visi ke depan demi kemajuan bangsa juga tak kalah pentingnya harus dimiliki oleh para politisi bangsa ini, sebab seperti apa yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo²³, bahwa dalam era perubahan membangun *civil society* saat ini, maka suasana pembuatan undang-undang ataupun politik kriminal juga tak lepas dari suasana perubahan tersebut. Disinilah peran Partai Politik sangat besar dalam melakukan seleksi dan rekrutmen anggotanya terutama dalam hal menunjuk anggota partainya untuk duduk di parlemen (DPR). Tuntutan akan keharusan berwawasan luas dan profesional dalam menjalankan tugasnya bagi anggota DPR, baik sebagai anggota lembaga legislatif maupun sebagai anggota lembaga yang melakukan *control of executive* sangatlah diutamakan. Oleh karenanya apabila Partai Politik salah dalam memilih orang atau wakilnya yang duduk di DPR, maka akan berakibat hambarnya fungsi *control of executive* dan keseriusan membela kepentingan rakyat yang menjadikan segala tindakan penguasa semakin lepas dari kendali rakyat hingga berbagai bentuk tindakan melindungi kepentingan penguasa termasuk pula *top hat crimes* akan semakin bertambah. Hal yang demikian dapat dikatakan pula peran partai politik merupakan faktor kriminogen.

²². Barda Nawawi Arief (1994).*op.cit.* halaman. 29

²³. Satjipto Rahardjo (1999), *Sosiologi Penanggulangan Kejahatan Politik*, makalah Seminar Nasional Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang hal. 3, "menterjemahkan *civil society* adalah masyarakat kewargaan. Membangun masyarakat kewargaan intinya adalah pemberdayaan atau memperkuat sektor masyarakat berhadapan dengan negara".

6. Inferensi

Berdasarkan uraian di atas, maka model inferensi yang digunakan dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut:



Fenomena simbolik yang akan diungkapkan dalam penelitian ini adalah berbagai tugas dan kewenangan partai politik selama masa Orde Baru dalam menjalankan fungsinya di suatu negara yang menganut paham demokrasi, sehingga akan terungkap fenomena penyebab dan fenomena akibat yang berhubungan dengan aktivitas partai politik dalam kehidupan ketatanegaraan pada masa Orde Baru yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan kejahatan penguasa atau kejahatan para politisi di

pemerintahan atau *top hat crimes* atau *crime of politician in office*. Disamping itu fenomena simbolik berbagai tugas dan kewenangan partai politik pasca pemilu 1999 yang telah direncanakan, baik dalam dokumen partai maupun dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang dapat diperkirakan akan menjadikan hubungan sebab akibat munculnya *top hat crimes*.

F. Batasan Pengertian

Peran diartikan sebagai pemain, perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat.²⁴ Dengan demikian peran partai politik dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai seperangkat tingkah laku yang dimiliki oleh partai politik (dalam hal ini pengurus dan anggota partai) di masyarakat. Seperangkat dtingkah laku tersebut yang dimaksud adalah seperangkat tingkah laku yang sesuai dengan fungsi partai politik dalam kehidupan ketatanegaraan. Seperangkat tingkah laku tersebut berupa seperangkat tingkah laku yang menjadi pedoman para pengurus dan anggotanya dalam menjalankan kegiatan politik maupun tindakan konkrit yang dilakukan dalam kehidupan ketatanegaraan.

Sedangkan yang dimaksud *top hat crimes* seperti yang dikemukakan oleh Spinellis yakni segala kejahatan yang dilakukan oleh politisi dalam menjalankan tugasnya (*crime of politicians in office*).

²⁴. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (1997). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. edisi kedua. Jakarta. Balai Puskata.

Jadi judul yang dimaksud dalam penelitian ini ialah seperangkat tingkah laku yang menjadi pedoman dan tindakan konkrit partai politik dalam mengantisipasi segala kejahatan yang dilakukan politisi dalam menjalankan tugasnya di negara Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Top hat crimes

Top hat crimes merupakan nama lain dari kejahatan yang dilakukan oleh politisi dalam menjalankan tugasnya. Istilah *top hat crimes* untuk pertama kali dikemukakan oleh Spinellis¹ pada tahun 1994. *Top hat crimes* atau *crimes of politicians in office* adalah kejahatan yang dilakukan oleh politisi dalam jabatannya sebagai pejabat politik (pejabat negara) dan sebagai pegawai negeri.

Menurut Spinellis² "*top hat crimes*" ini dibedakan dalam empat kategori, yaitu:

- (1) *First of all are the offences which constitute violations of the basic rules of the struggle for power and of the political game. Such offences may constitute the serious offences characterized as high treason, other violations of the constitution of the country, offences related to elections, political spying (e.g. Watergate affair) etc. These offences are abuse of the normal activity of the politician aiming at obtaining, maintaining and using political power.*
- (2) *The exercise of a public office gives often the opportunity to violate human rights of the citizen. Sometimes this is done in order to seize and maintain political power. Political assassinations, disappearances and torture, committed by state officials and police brutality of various kind belong here. In most of these cases the motives are clearly the purpose of maintaining political power and suppressing any resistance and opposition. Also the shootings at the Berlin Wall may constitute such kind of offences, provided that the questions of the liability of leaders of former regimes is answered positively".*
- (3) *A third category of offences are the ones described usually as corruption or economic scandals. They are offences against the public property or the*

¹ Spinellis, Dionysios (1994). "Crimes of Politicians in Office", dalam Dr. Helmut EPP. Ed. *Crimes by Government*, bahan XVth International Congress of Penal Law. Rio de Janeiro. 4-5 September 1994. hal.17.

² *Ibid.*, hal. 19.

public revenue, such as embezzlement of public property, use of public means for personal or in general for private purposes, to which the profit of a political party should be included”.

(4) A final category should include all other offences by which a politician on office is criminally liable for acts or omissions obmitted in the framework of his/her duties, e.g. the contaminated blood scandal in France to the extent to which also politicians were incriminated”.

Jadi *top hat crimes* ini merupakan kejahatan yang dilakukan oleh politisi dalam melakukan tugasnya, termasuk di dalamnya pengkhianat tingkat tinggi/pengkhianatan kepada negara, berbagai pelanggaran terhadap konstitusi negara, bermacam pelanggaran pemilu, mata-mata politik, pelanggaran terhadap hak asasi manusia warganegara seperti misalnya: pembunuhan politik, penghilangan paksa atau penculikan, dan penyiksaan serta kekejaman polisi, termasuk pula penyuapan, favouritism (atas dasar yang disenangi) dalam pelelangan umum, atau dalam penerimaan pegawai negeri, penyalahgunaan informasi dari dalam, pemalsuan dokumen negara, serta semua delik lainnya yang dilakukan politisi/pejabat dalam melakukan tugasnya. Kesemuanya itu dilakukan politisi dengan dilandasi pada berbagai tujuannya, baik yang bertujuan untuk mempertahankan kekuasaan politik maupun yang bertujuan untuk kepentingan pribadi dan untuk maksud-maksud tertentu demi keuntungan suatu partai politik,

Istilah “*top hat crimes*” itu sendiri sebenarnya merupakan istilah kriminologi, bukan istilah yuridis. Oleh Barda Nawawi Arief³ dikatakan bahwa “*top hat crimes*” ini merupakan salah satu bagian dari kelompok kejahatan

³. Barda Nawawi Arief (1999), *Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Politik dengan Hukum Pidana*, makalah Seminar nasional Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik, Fakultas Hukum UNDP, Semarang, 2 oktober 1999, hal. 3.

politik, yaitu kejahatan dari pemegang kekuasaan, yang dalam istilah lainnya disebut “*crimes of the powerful*”, “*abuse of public and political power*”, “*crimes by government*”, “*white-collar crimes*”, “kejahatan/tindak pidana jabatan”. Meskipun bagian dari kejahatan politik namun istilah “kejahatan politik” sendiri masih belum ada kesamaan pendapat dari para ahli, sebab selama ini tidak ada suatu kebijakan formatif hukum pidana yang mengkualifikasikan secara formal suatu perbuatan sebagai “kejahatan politik”. Oleh karenanya menurut Barda Nawawi Arief⁴ istilah “kejahatan politik” itu bukan merupakan istilah yuridis, tetapi hanya merupakan istilah/sebutan umum (“*public term*”) dan istilah/sebutan teoritik ilmiah (“*scientific term*”).

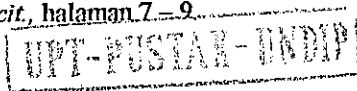
Dengan demikian “*top hat crimes*” sebagai suatu istilah teoritik ilmiah memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan istilah kejahatan politik yang ada dalam Bab I Buku Kedua Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) tentang Kejahatan Terhadap Keamanan Negara, yang oleh Padmo Wahyono⁵ disebut sebagai Kejahatan Terhadap Kehidupan Ketatanegaraan, maupun oleh Lobby Loqman⁶ disebut sebagai Kejahatan Terhadap Pelestarian Kehidupan Negara, dan oleh Barda Nawawi Arief⁷ disebut sebagai Kejahatan terhadap Sistem Kekuasaan.

⁴ *Ibid.*

⁵ Lobby Loqman (1999), *Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Kejahatan Politik*, makalah Seminar Nasional Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 2 Oktober 1999, hal. 2.

⁶ Lobby Loqman (1993), *Delik Politik di Indonesia*, Ind.-Hill-Co, Jakarta. hal. 62-63.

⁷ Barda Nawawi Arief (1999), *op.cit.*, halaman 7 – 9.



Kejahatan terhadap keamanan negara seperti yang tercantum dalam Bab I Buku Kedua KUHP ini dapat digolongkan sebagai delik politik, dan oleh Loebby Loqman diartikan bahwa delik politik adalah delik yang terumuskan dalam undang-undang hukum pidana politik yang menggunakan motif politik. Meskipun motif politik ini tidak secara tegas disebutkan dalam rumusan pasal-pasal, bagaimanapun pasal-pasal dalam Bab I Buku Kedua KUHP, adalah “berbau politik”⁸

Delik tentang Kejahatan Terhadap Keamanan Negara seperti yang dirumuskan dalam Bab I Buku Kedua KUHP ini juga tidak lain mempunyai tujuan untuk melindungi pemerintahan yang sah dari rongrongan mereka yang ingin mengacaukan kehidupan ketatanegaraan untuk kepentingan-kepentingan pribadi atau kelompoknya. Oleh karenanya pemerintah yang sah ini tentunya pemerintah yang mendapatkan legitimasi rakyat untuk menjalankan roda kehidupan ketatanegaraan demi kepentingan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang sah oleh Thomas Aquinas dibedakan dengan pemerintahan yang despotik, yaitu pemerintahan yang hanya berdasarkan kekuasaan belaka.⁹ Pemerintahan yang sah menurut Thomas Aquinas harus sesuai dengan kodrat masyarakat sebagai masyarakat yang bebas. Kesatuan orang-orang yang bebas sebagai masyarakat yang bebas ini apabila dibimbing ke arah kesejahteraan masyarakat, pemerintahan ini akan bersifat benar dan adil sebagaimana

⁸. *Ibid.*, halaman 51, dan 70.

⁹. Franz Magnis Suseno (1995), *Kuasa dan Moral*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. halaman.6.

mestinya bagi orang-orang bebas, tetapi apabila pimpinan tidak mengusahakan kesejahteraan umum melainkan keuntungan pribadi, maka pemerintahan itu tidak adil dan bertentangan dengan kodrat.

Dengan demikian kejahatan terhadap keamanan negara dapat juga dikatakan sebagai kejahatan terhadap pemerintah/penguasa yang sah. Hal ini justru sangat berbeda dengan "*top hat crimes*" yang disebut sebagai kejahatan dari pemegang kekuasaan, yang memiliki kriteria khusus dengan ciri-ciri khusus pula. I.S. Susanto¹⁰ mengelompokkan kejahatan yang dilakukan oleh penguasa/pemerintah ini ke dalam salah satu kelompok kejahatan yang disebut sebagai *white-collar crime*. Namun Spinellis¹¹ berpendapat lain, bahwa "*top hat crimes*" berbeda dengan *white collar crime*:

.. The white collar criminals in general are making business or exercise professions mainly in the private sector, the politicians are holding public offices and using political power. The power of the white-collar criminal is indirect; it is based on their financial position and their influence with the persons in power. The power of the politicians is direct, their exercise it. In that respect a main element differentiating these two categories becomes apparent. By contrast to the white-collar criminal, the politician is in most cases personally responsible for the exercise of power in conformity with the law. Therefore, any breach of the law constituting a criminal offence is at the same time a violation of trust, as it has been pointed out above.

The white-collar crimes are mostly economic, or at the most occupational in a broader sense; the "top hat crimes" embrace a wider range of categories.

¹⁰. I.S. Susanto (1995), *Kriminologi*, Semarang. Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hal.83, ... secara umum kejahatan white-collar dapat dikelompokkan ke dalam:

- (a) kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh kalangan profesi dalam melakukan pekerjaannya, seperti dokter, notaris, pengacara.
- (b) kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh pemerintah atau aparatnya seperti korupsi dan tindakan penyalahgunaan kekuasaan yang lain seperti pelanggaran terhadap hak-hak warganegara; penangkapan/penahanan yang melanggar hukum.
- (c) kejahatan korporasi.

¹¹. Spinellis, Dionysios (1994), *op.cit.* halaman 23-24.

Furthermore, white-collar crimes often remain unnoticed and with respect to them prosecution is avoided, "the top hat crimes" frequently receive a great publicity which is sometimes out of proportion to their seriousness, and, due to the tendency of penalizing the politics, often are prosecuted.

Finally, the top hat crimes is covered often by wider range of techniques of neutralisation, in comparison to the white collar crime.

Jadi perbedaan antara *top hat crimes* dengan *white-collar crimes* menurut Spinellis adalah bahwa *white-collar crimes* pada umumnya terjadi pada dunia bisnis atau lapangan profesi di sektor privat, sedangkan para politisi menyangkut jabatan publik dengan menggunakan kekuatan politik. Kekuasaan *white-collar crimes* secara tidak langsung, dan nampak pada posisi keuangan, serta pengaruhnya dengan kekuasaan orang. Sedangkan kekuasaan para politisi secara langsung, dan mereka sangat terlatih. Berbeda dengan *white-collar criminal*, politisi dalam beberapa kasus pertanggungjawaban pribadi untuk pelaksanaan kekuasaan sangat bersesuaian dengan hukum. Kebanyakan *white-collar crimes* terjadi pada lapangan ekonomi, sedangkan *top hat crimes* terangkum pada sejumlah kategorinya. Pada *white-collar crimes* tidak nampak tujuan menghindari penuntutan, namun pada *top hat crimes* justru publisitasnya luas yang kadang-kadang keluar dari proporsinya dan bertendensi pada penalisasi politik untuk penuntutannya. Akhirnya, *top hat crimes* sering disebarluaskan dengan teknik netralisasi, berbeda dengan *white-collar crime* yang cenderung ditutup-tutupi.

Pembedaan antara *top hat crimes* dengan *white-collar crimes* yang dikemukakan Spinellis di atas sangat di dasari pada focus bidang pelaku kejahatan, terutama bidang privat dan bidang publik. Namun hal ini masih

dapat diperdebatkan bila melihat pelaku dan akibat yang ditimbulkannya. Berbeda dengan apa yang dikemukakan I.S. Susanto seperti tersebut di atas, bahwa kejahatan yang dilakukan penguasa/pemerintah termasuk dalam *white-collar crimes*. Pendapat ini sebenarnya ada benarnya bilamana berpegang pada apa yang dikemukakan Sutherland¹² bahwa *white-collar crime* ini adalah kejahatan yang dilakukan oleh orang atau orang-orang yang mempunyai kedudukan tinggi atau “terhormat” baik dari segi kedudukan sosial ekonominya maupun jabatan yang dimilikinya, dan yang berkuasa atau pemerintah dapat dikatakan adalah mereka yang mempunyai kedudukan tinggi dan “terhormat” di masyarakat. Jika demikian maka kejahatan yang dilakukan oleh orang yang mempunyai kedudukan tinggi atau “terhormat” dapat digolongkan sebagai *white-collar crime*. Sutherland sendiri mengemukakan bahwa *white-collar crime* dapat terjadi pada berbagai profesi dan berbagai bidang, dari bidang bisnis, kesehatan hingga politik.¹³ *White-collar criminality in politics, which is generally recognized as fairly prevalent, has been used by some as a rough gage by which to measure white-collar criminality in business.*¹⁴ Lagipula studi terhadap kejahatan macam ini (*white-collar crime*) telah mengalami

¹². Aubert, Vilhelm (1977), “White-Collar Crime and Social Structure”, dalam Gilbert Geis and Robert F. Meier, *White-Collar Crime Offenses in Business, Politics and The Professions*. The Free Press, New York. halaman 171, dinyatakan: *Sutherland defined white-collar crimes as “a crime committed by a person of respectability and high social status in course of his occupation”.*

¹³. Sutherland, Edwin. H. (1977). “White-Collar Criminality”, dalam Gilbert Geis and Robert F. Meier. *White-Collar Crime offence in Business, Politics, and The Professions*. The Free Press, New York. hal. 38-49.

¹⁴ *Ibid.* halaman 41.

perkembangan pesat, pada awalnya diarahkan pada pelakunya, kemudian beralih kepada perbuatannya dan organisasi/perusahaannya, dan terakhir lebih menitik beratkan pada akibatnya.¹⁵

Terlepas dari perbedaan pendapat di atas yang pasti Spinellis ingin mencoba memisahkan *top hat crimes* ini dengan *white-collar crime* dengan mengemukakan beberapa ciri *top hat crimes* yang membedakan dengan kejahatan-kejahatan lainnya. Beberapa ciri-ciri khusus dari "*top hat crimes*" seperti yang dikemukakan oleh Spinellis¹⁶ antara lain:

- 1) mereka yang terlibat dalam perolehan keuntungan dengan mengambil kesempatan yang baik pada jabatan yang dimilikinya, dalam hal ini meliputi unsur penyalahgunaan jabatan politik;
- 2) termasuk unsur pelanggaran kepercayaan, atau penyalahgunaan kepercayaan. Penyalahgunaan kepercayaan merupakan unsur moral yang tak dapat dipisahkan dengan semua pelanggaran dalam kategori ini;
- 3) berkaitan dengan kepentingan hukum masyarakat yang serius atau yang menimbulkan minat masyarakat. Yang teruji di sini hanya sesuatu yang serius;
- 4) biasanya dilakukan dengan bantuan para pembantu sipil atau pegawai partai yang menjadi kaki tangan para politisi atau sama dengan pelaku utama,

¹⁵. Romli Atmasamita (1995). *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*. Mandar Maju Bandung. hal.149.

¹⁶. Spinellis, Dionysios (1994). *Op.cit.*, halaman. 21-23.

sementara para politisi menjadi penganjur atau sebagai pelaku tidak langsung;

- 5) kesulitan dalam menemukan dan membuktikan keterlibatan mereka, atau sulitnya tindak pidana ini dideteksi dan dibuktikan (*terj. Prof. Barda Nawawi Arief*,¹⁷ dari ...*the difficulty to be detected and proven is the fifth characteristic of most of these offences*);
- 6) adanya fenomena kembar yaitu “penalisasi politik” dan “politisasi proses peradilan pidana” yang menyokong berbagai kesulitan dalam pendeteksian, pemrosesan (penuntutan), dan penjatuhan pidana terhadap kejahatan.

Mencermati kriteria “*top hat crimes*” di atas tidak mudah memang untuk melakukan tindakan pencegahan terhadapnya, sementara para pelakunya itu sendiri sebagai penguasa. Lebih-lebih bila kekuasaannya mendapat dukungan dari partai politik terbesar dan militer. Dukungan militer yang kuat akan menyebabkan kebijakan pemerintah cenderung otoriter. Sejarah telah membuktikan bahwa campur tangan militer dalam politik praktis mewujudkan pemerintahan yang totaliter.¹⁸ Hal ini disebabkan oleh konsep manajemen internal yang dimiliki militer, yakni manajemen perang yang menjadi otonomi militer¹⁹, sehingga militer merasa sebagai institusi yang memiliki legitimasi

¹⁷. Barda Nawawi Arief, (1999), *op. cit.*, halaman. 5.

¹⁸. Saurip Kadi (1999), “ABRI di Masa Depan (Sebuah Konsep Reformasi Internal ABRI)” dalam *ABRI dan Agenda Perubahan*, Sekolah Staf Komando Angkatan Darat, PT. Aditoya Media, Jakarta, dalam halaman 167 mengusulkan: ABRI harus “menghapus Dwifungsi ABRI” yang selama ini sebagai jiwa, semangat dan peran sebagaimana penampilannya selama Orde Baru. Tanpa penghapusan Dwifungsi ABRI pemerintah yang totaliter yang didukung oleh ABRI akan terus berlanjut.

¹⁹. *Ibid.*, halaman 173.

kekerasan guna dicapainya sikap patuh dan tindak yang patuh terhadap perintah-perintah atasan tanpa ada bantahan. Apabila sudah demikian adanya, maka upaya pencegahan “*top hat crimes*” ini baru dapat diawali untuk dilaksanakan bila rezim penguasa yang otoriter tersebut tumbang oleh kekuatan rakyat. Dari sinilah upaya antisipasi “*top hat crimes*” mendatang dapat direncanakan dan dilakukan. Namun sebenarnya hal ini dapat diatasi tanpa harus menunggu tumbangnya rezim penguasa bila *crimes of politician in office* (*top hat crimes* terjadi pada negara yang menganut paham demokrasi dan benar-benar menjalankannya dalam kehidupan ketatanegaraannya sesuai dengan prinsip demokrasi, sebagaimana kasus *Watergate*²⁰ yang terjadi antara tahun 1972 sampai dengan tahun 1974 yang menjatuhkan kekuasaan Presiden Amerika Serikat *Richard Nixon* waktu itu (*Watergate, the scandal that brought down Richard Nixon*) dan kasus *Lockheed* (*Lockheed Corp Scandal*)²¹ pada tahun 1970 yang melibatkan Perdana Menteri Jepang Tanaka Kakuei.

B. Upaya Penanggulangan “*top hat crimes*”

Penanggulangan terhadap “*top hat crimes*” sebagai suatu kejahatan merupakan suatu tindakan yang harus dilakukan oleh pemerintahan yang demokratis. Upaya penanggulangan kejahatan ini tak lepas dari kebijakan pemerintahan yang demokratis yang harus didukung oleh semua komponen bangsa, sebab melihat ciri kejahatan ini seperti yang telah diuraikan di atas

²⁰. Malcolm Farnsworth, <http://vccpolitics.com/watrgate/intro.shtml>, 27/4/2001

²¹. www.google.com, file://A:\PPE – Working Class Encyclopdia S2.htm, 01/05/01.

sangat terkait dengan berbagai segi kehidupan yang langsung berhubungan dengan tugas dan kewenangan politisi di pemerintahan²². Upaya penanggulangan “*top hat crimes*” dapat juga dikatakan merupakan bagian dari suatu kebijakan kriminal (kebijakan penanggulangan kejahatan) pada umumnya. Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, kebijakan penanggulangan “*top hat crime*” juga dapat dilakukan dengan sarana penal maupun non penal dengan memperhatikan karakteristik yang ada.

Dengan melihat ciri-ciri khusus “*top hat crimes*” seperti tersebut di atas, Spinellis²³ mengajukan beberapa upaya pencegahan terhadap kejahatan ini, antara lain dengan cara :

- 1) *Normative prevention* atau Pencegahan Normatif, dilakukan dengan hukum pidana yang mencantumkan kriteria perilaku yang dilarang, yang tentunya juga mengikuti prinsip “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”;
- 2) *Situational prevention* atau Pencegahan Situasional, dilakukan dengan suatu cara “*checks and balance*”, misalnya dengan metode kontrol atau pengawasan terhadap pemerintah dan para menteri serta para politisi yang berkuasa oleh suatu lembaga dan pejabat khusus yang berwenang untuk itu. Cara yang terbaik adalah parlemen dapat memeriksa pemerintah atau oposisi dapat mengontrol pemerintah;

²². Tugas dan kewenangan di pemerintahan di sini diartikan secara luas dalam arti sebagai tugas dan kewenangan yang berhubungan dengan fungsi badan atau lembaga-lembaga kenegaraan yang bertugas menyelenggarakan kekuasaan umum, yaitu badan atau lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.....bandaingkan M. Solly Lubis (1990), *Ilmu Negara*, Mandar Maju, Bandung, halaman 5.

²³. Spinellis, Dionysios (1994), *op.cit.*, hal. 34-36.

3) *Professional morals in politics* atau profesional yang bermoral dalam berpolitik.

Salah satu cara untuk mencegah terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh para politisi dalam melaksanakan tugasnya adalah dengan dimilikinya standart moral profesional yang tinggi dari para politisi itu sendiri. Standart ini sangat ditentukan oleh faktor-faktor antara lain: melalui proses politik, situasi sosial, dan tradisi dari masing-masing negara. Praktek tata cara demokrasi di dalam tubuh partai dalam menjalankan fungsinya dan dalam pengambilan kebijakan-kebijakan partai, serta metode transparansi keuangan partai politik merupakan metode-matode yang mendukung terciptanya iklim etika profesional yang baik untuk tumbuh dan berkembang.

Pencegahan normatif bagi Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*)²⁴ bukanlah hal yang asing. Oleh karenanya pencegahan normatif seperti tersebut di atas dapat dikatakan sebagai upaya mengantisipasi kejahatan melalui kebijakan kriminal dengan sarana penal yang merupakan bentuk politik kriminal yang bersifat represif yang sering disebut sebagai sistem peradilan pidana dan mencakup pula proses kriminalisasi²⁵.

Produk kebijakan kriminal dengan sarana penal sebagai proses kriminalisasi adalah munculnya peraturan perundang-undangan yang mengatur perbuatan-perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana atau perbuatan-perbuatan

²⁴. Lihat Penjelasan UUD 1945 angka I pada Sistem Pemerintahan Negara.

²⁵. Lihat Muladi dan Barda Nawawi Arif (1992). *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Alumni, Bandung. halaman 8.

yang dilarang dengan dikenakan sanksi pidana bagi pelanggarnya. Mengingat pada “*top hat crimes*” atau “*crimes of politician in office*” itu banyak macam perilaku yang tergolong pelanggaran di dalamnya yang dapat dilakukan oleh para politisi, maka jika antisipasi terhadap “*top hat crimes*” ini memang perlu dilakukan dengan pencegahan normatif, konsekuensinya banyak peraturan perundang-undangan yang mengaturnya untuk masing-masing pelanggaran yang bersangkutan²⁶. Disinilah kriminalisasi suatu perbuatan yang dianggap masyarakat bertentangan dengan nilai-nilai hidup serta keyakinan masyarakat telah terjadi (telah dilakukan), atau dengan kata lain kebijakan kriminalisasi telah dilakukan. Barda Nawawi Arief²⁷ menyatakan bahwa dilihat dari sudut kebijakan menggunakan/mengoperasionalkan/mengfungsionalisasikan hukum pidana, masalah sentral atau masalah pokok sebenarnya terletak pada masalah seberapa jauh kewenangan/kekuasaan mengatur dan membatasi tingkah laku manusia (warga masyarakat/pejabat) dengan hukum pidana. Jadi berhubungan dengan konsep nilai (pandangan/ideologi) sosio-filosofik, sosio politik dan sosio kultural dari suatu masyarakat, bangsa/negara. Disamping itu kebijakan yang demikian sebenarnya juga untuk memenuhi asas legalitas sebagai konsekuensi negara hukum (*the rule of law, rechtstaat*). Namun perlu

²⁶. Bandingkan Barda Nawawi Arief, (1999), *op.cit.*, halaman 6 yang menyatakan antara lain: “Untuk menanggulangi penyalahgunaan kekuasaan itu, sewajarnya ketentuan hukum pidana yang ada diefektifkan dan disempurnakan”.

²⁷. Barda Nawawi Arief, (1994), *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 25 Juni 1994, halaman 16.

mendapat perhatian pula bahwa apabila kebijakan kriminal dengan sarana penal ini sebagai pilihan yang harus dilakukan, maka patut disimak apa yang dikemukakan oleh Soedarto²⁸, bahwa hukum pidana hendaknya baru digunakan apabila upaya-upaya lain diperkirakan kurang memberi hasil yang memuaskan atau kurang sesuai, akan tetapi apabila hukum pidana tetap akan dilibatkan maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau "*planning for social defence*", dan harus merupakan bagian yang integral dari rencana pembangunan nasional. Sedangkan politik kriminal itu sendiri oleh Soedarto²⁹ diartikan (dalam arti yang paling luas) merupakan keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat. Soedarto³⁰ juga mengajukan beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan pengambilan pilihan kebijakan kriminal dengan sarana penal ini, antara lain :

- 1) Pembentuk undang-undang, demikian pula badan-badan kenegaraan lainnya, dalam tindakannya harus berusaha untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur di dalam wadah Negara Republik Indonesia. Dengan hukum pidana ia berusaha untuk mencegah dilakukannya perbuatan yang tidak dikehendaki olehnya, maka hukum pidana bertugas atau bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan juga pengugeran terhadap tindakan

²⁸. Soedarto (1977), *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, halaman 104.

²⁹. Soedarto (1986), *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, halaman. 114.

³⁰. Soedarto (1977), *op.cit.* halaman 44-48.

penanggulangan itu sendiri. Ini semua demi kesejahteraan dari masyarakat beserta anggota-anggotanya, dengan perkataan lain demi pengayoman masyarakat, akan tetapi sebenarnya hukum pidana merupakan sarana yang tidak sempurna guna tercapainya hal tersebut. Hukum pidana mempunyai fungsi subsidier.

- 2) Yang diusahakan untuk dicegah oleh hukum pidana adalah perbuatan-perbuatan yang tidak dikehendaki. Sehubungan dengan tujuan hukum pada umumnya adalah tercapainya kesejahteraan masyarakat, maka perbuatan yang tidak dikehendaki ialah perbuatan yang mendatangkan kerugian atas warga masyarakat. Yang jelas bahwa perbuatan yang tidak merugikan tidaklah boleh ditetapkan sebagai perbuatan yang tidak dikehendaki. Sebaliknya tidak semua perbuatan yang merugikan perlu dicegah dengan menggunakan hukum pidana.
- 3) Usaha untuk mencegah suatu perbuatan dengan menggunakan sarana hukum pidana, dengan sanksi yang *negatif* yang berupa pidana, perlu disertai perhitungan akan *biaya* yang harus dikeluarkan dan hasil yang diharapkan akan dicapai.
- 4) Kalau undang-undang sudah berlaku dengan sah, maka perlu ditegakkan. Pelanggaran terhadap undang-undang akan menggerakkan alat perlengkapan negara. Namun kapasitas alat perlengkapan negara itu terbatas, baik mengenai orang-orangnya yang juga membutuhkan keahlian dan kecakapan tertentu maupun yang mengenai peralatannya, maka dalam pembuatan peraturan hukum pidana perlu juga diperhatikan kemampuan

daya kerja dari alat perlengkapan negara tersebut, jangan sampai ada kelampauan beban tugas (overbelasting), hal mana akan mengakibatkan efek dari peraturan itu menjadi kurang.

Apa yang dikemukakan Soedarto di atas memanglah sesuai dengan hakekat terjadinya kejahatan itu sendiri, bahwa faktor penyebab terjadinya kejahatan sangat kompleks dan berada di luar jangkauan hukum pidana. Oleh karenanya pencegahan normatif tidak sepenuhnya dapat menanggulangi "*top hat crimes*" secara tuntas, sebab pencegahan normatif yang tergolong sebagai kebijakan penanggulangan kejahatan dengan sarana penal memang mempunyai keterbatasan-keterbatasan. Seperti yang dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief³¹, bahwa keterbatasan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan disebabkan antara lain:

- a. sebab-sebab kejahatan yang begitu kompleks ada di luar jangkauan hukum pidana;
- b. hukum pidana hanya merupakan bagian kecil dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosio-psikologis, sosio-politik, sosio-ekonomi, sosio-kultural, dan sebagainya);
- c. penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanyalah merupakan "pengobatan simptomatik" dan bukan "pengobatan kausatif";
- d. sanksi hukum pidana merupakan "remedium" yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksial dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif;
- e. sistem pemidanaan bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat struktural/fungsional;
- f. keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana bersifat kaku dan imperatif;
- g. bekerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut "biaya tinggi".

³¹. Barda Nawawi Arief (1998), *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.. halaman. 46-47.

Disamping memiliki keterbatasan-keterbatasan seperti tersebut di atas, ada pula yang meragukan kemampuan hukum pidana dalam memberantas kejahatan dengan menyatakan keraguannya³²: apakah kriminalitas yang diberantas hukum pidana memang justru kriminalitas yang paling menimbulkan ketidaktenangan? atukah hukum pidana itu sendiri yang meresmikan perbuatan-perbuatan tertentu menjadi kriminalitas? Apakah semua orang yang bersalah dalam terjadinya perbuatan pidana benar-benar terkena hukum pidana? Apalagi muncul berita-berita yang mencemaskan dengan menyatakan bahwa mereka yang kurang mampulah yang menjadi mangsa penegak hukum pidana, sedangkan mereka yang keadaan intelektual dan sosialnya lebih baik kerap kali terhindar dari tangkapan-tangkapan. Terhadap keraguan-keraguan tersebut Roeslan Saleh³³ mencatat himbuan para cendekiawan dalam menggunakan hukum pidana, bahwa hukum pidana sebaiknya digunakan hanya bilamana dia benar-benar tidak dapat dielakkan lagi.

Terlepas dari keterbatasan-keterbatasan dan keraguan terhadap hukum pidana di atas perlu mendapat perhatian pula apa yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo³⁴, bahwa hukum itu mempunyai habitatnya sendiri, dan sebagai konsekuensinya maka pembuatan undang-undang perlu memperhatikan habitat tersebut. Praktek dan pembuatan undang-undang berada pada posisi

³². Ruslan Saleh (1984), *Segi lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, halaman 13-14.

³³. *Ibid*, halaman 16.

³⁴. Satjipto Rahardjo (1999), *Sosiologi Penanggulangan Kejahatan Politik*, makalah Seminar Nasional Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang halaman. 7-8

berhubungan dengan ordinat-ordinatnya, dan tempat hukum dalam masyarakat berhubungan dengan faktor, suasana, proses dan institusi lain sebagai ordinat-ordinatnya. Faktor ordinat dari hukum tersebut tidak dapat diabaikan. Hal seperti inipun juga menjadi pertimbangan dari Komisi Penasehat Nasional Tujuan dan Standar Peradilan Pidana (*National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals*)³⁵ Amerika Serikat, yang dalam laporannya menyatakan, bahwa dalam membuat keputusan untuk mencapai tujuan mengurangi terjadinya kejahatan perlu diperhatikan beberapa faktor, antara lain :

- Karakteristik target kejahatan (*characteristics of the target crimes*);
- Perubahan sosial ekonomi (*socioeconomic changes*);
- Perubahan sikap masyarakat (*changes in public attitude*);
- Dukungan masyarakat terhadap sistem peradilan pidana (*public support for the criminal justice system*);
- Metode baru untuk mengukur kemajuan (*new methode for measuring progress*).

Dari kacamata politik, hukum dipandang tidaklah berada dalam keadaan yang vakum, akan tetapi merupakan entitas yang berada pada satu *environment* di mana antara hukum dengan *environment* tersebut terjadi hubungan yang kait

³⁵. Silver, Isidore (1975), *A National Strategy to Reduce Crime*. Avon Books. Chicago, page 24.

mengait.³⁶ Oleh karena itu eksistensi hukum sangat banyak bergantung kepada faktor-faktor yang berada di luar hukum.

Dalam konteks negara hukum Indonesia, maka perlu mendapat penekanan pula bahwa hukum itu sebenarnya mempunyai fungsi yang primer. Fungsi primer dari hukum seperti yang dikemukakan I.S.Susanto³⁷ antara lain:

1) Perlindungan

Hukum mempunyai fungsi untuk melindungi masyarakat dari ancaman bahaya dan tindakan-tindakan yang merugikan, yang datang dari sesamanya dan kelompok masyarakat, termasuk yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan (pemerintah dan negara) dan yang datang dari luar yang ditujukan terhadap fisik, jiwa, kesehatan, nilai-nilai dan hak-hak asasinya.

2) Keadilan

Fungsi lain dari hukum adalah menjaga, melindungi, dan memberikan keadilan bagi seluruh rakyat. Secara negatif dapat dikatakan bahwa hukum yang tidak adil apabila hukum yang bersangkutan dipandang melanggar nilai-nilai dan hak-hak yang kita percayai harus dijaga dan dilindungi bagi semua orang.

3) Pembangunan

Fungsi hukum yang ketiga adalah pembangunan, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini mengandung makna bahwa pembangunan di Indonesia sepenuhnya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di segala aspek kehidupan seperti ekonomi, politik, budaya dan spiritual. Dengan demikian, hukum dipakai sebagai kendaraan dalam menentukan arah, tujuan dan pelaksanaan pembangunan secara adil. Artinya, hukum sekaligus digunakan sebagai alat pembangunan dan sebagai alat kontrol agar pembangunan dilaksanakan secara adil.

Kemudian Sutandyo Wignjosoebroto³⁸ menyatakan bahwa hukum nasional harus memiliki asas konstitusional atau yang lebih dikenal dengan nama

³⁶. Afan Gaffar (1992). "Pembangunan Hukum dan Demokrasi" dalam Moh. Busyro Muqoddas dkk. *Politik Pembangunan Hukum Nasional*. UII Press, Yogyakarta. halaman 104.

³⁷. I.S.Susanto (1999), "Paradigma Hukum Yang Berdaulat", dalam *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*, Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga, Pustaka Pelajar. Yogyakarta. hal.125-126.

³⁸. Sutandyo Wignjosoebroto (1999), "Reformasi Sebagai Proses Pemaknaan Ulang Fungsi Konstitusi: Dari Fungsi Pelegitimasi Kekuasaan Negara ke Fungsi Pelegitimasi Hak-hak Asasi Manusia Warga Negara" dalam *ABRI dan Agenda Perubahan*, Sekolah Staf Komando Angkatan Darat. PT. Aditoya Media. Jakarta. halaman 143-144.

“konstitusionalisme”, adalah unsur *sine qua non* bagi eksistensi hukum nasional yang tak hanya populis akan tetapi juga humanistik. Tanpa asas ini hukum nasional menyebabkan kekuasaan pemerintah di hadapan kebebasan kodrati manusia-manusia warga negara tak lagi limitatif melainkan *enumeratif*, demikian juga suatu negara bangsa tak lagi akan terkualifikasi sebagai *rechtstaat*, melainkan serta merta sebagai *machtstaat*.

Dengan demikian mencermati idealisme hukum seperti tersebut di atas, maka dalam upaya pencegahan “*top hat crimes*” melalui pencegahan normatif (*normative prevention*) perlu diperhatikan berbagai persyaratan-persyaratan yang sebenarnya berada di luar bidang hukum pidana itu sendiri³⁹. Hal ini sangat terkait dengan yang dikemukakan Spinellis mengenai pencegahan situasional (*situational prevention*) dan sikap profesional yang bermoral dalam berpolitik (*professional morals in politics*) seperti tersebut di atas, yang dalam istilah lain dapat dikategorikan sebagai kebijakan penanggulangan kejahatan dengan sarana “non-penal”.

Upaya penanggulangan kejahatan tidak hanya dapat dilakukan dengan menggunakan sarana penal, tetapi dapat juga dengan menggunakan sarana non-penal, sebab upaya penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang dapat ditempuh dengan pendekatan kebijakan keterpaduan antara upaya penanggulangan

³⁹. Lihat Barda Nawawi Arief (1994), *op. cit.*, halaman 16.

kejahatan dengan “penal” dan “non penal”.⁴⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief⁴¹ menyatakan bahwa usaha penanggulangan kejahatan, politik kriminal dapat mengejawantah dalam pelbagai bentuk, antara lain: *pertama* bersifat represif yang menggunakan sarana penal, yang sering disebut sebagai sistem peradilan pidana. Secara luas mencakup pula proses kriminalisasi. *Kedua*, berupa usaha-usaha *prevention without punishment* (tanpa menggunakan sarana penal)⁴², dan *ketiga* adalah mendayagunakan usaha-usaha pembentukan opini masyarakat tentang kejahatan dan sosialisasi hukum melalui mass media secara

⁴⁰. Lihat Barda Nawawi Arief (1996), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana.*, PT. Citra Aditya Bakti Bandung, halaman 2-4.

⁴¹. Muladi dan Barda Nawawi Arief (1992), *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, halaman 48.

⁴². Bandingkan Muladi (1997), *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, dalam halaman 100 - 101 menyatakan bahwa...pencegahan tanpa menggunakan pidana (*prevention without punishment*) dapat dibedakan dalam pelbagai tipologi pencegahan, antara lain:

- (a) Pencegahan primer (*primary prevention*) yang diarahkan baik pada masyarakat sebagai korban potensial maupun para pelaku-pelaku kejahatan yang masih belum tertangkap atau pelaku potensial. Kegiatan dalam hal ini dapat bersifat penyehatan mental masyarakat yang bersifat abstrak (*social hygiene/mental health*) dan dapat pula bersifat fisik dan teknologis (*techno-prevention*), misalnya saja dalam bentuk perencanaan kota (*urban and housing planning*) yang mantap;
- (b) Pencegahan sekunder (*secondary prevention*). Pada bentuk pencegahan sekunder ini, tindakan diarahkan pada kelompok pelaku atau pelaku potensial atau sekelompok korban potensial tertentu. Sebagai contoh adalah dalam kaitannya dengan korban kejahatan perampokan nasabah bank, kejahatan perbankan, kejahatan pencurian kendaraan bermotor dan sebagainya. Dalam hal ini bentuk prevensi baik abstrak seperti penanaman etika profesi bagi tenaga-tenaga profesional maupun fisik dan teknologis juga dapat dilakukan, misalnya CCTV di tempat parkir kendaraan di beberapa perguruan tinggi di Australia;
- (c) Pencegahan tertier (*tertiary prevention*). Dalam hal ini, langkah pencegahan diarahkan pada jenis pelaku tindak pidana tertentu dan juga korban tindak pidana tertentu, misalnya *recidivist-offender* maupun *recidivist-victim*.

Tipologi pencegahan lain yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

- (a) Pencegahan individual (*individual prevention*). Bentuknya antara lain sistem alarm kendaraan, sistem alarm rumah, CCTV, pengawal pribadi dan sebagainya;
- (b) Pencegahan masyarakat (*societal prevention*) yang dapat berupa siskamling, siskamtibmas swakarsa sebagaimana dikembangkan oleh POLRI dan lain-lain.

luas. Hoefnagel⁴³ menyatakan bahwa: "*Criminal policy as making use of the administration of criminal justice, of the criminal law as marginal test of certain norms which in return result from values and objectives*. Pada bagian lain dinyatakan pula '....*criminal policy consider it as a part of social policy*".⁴⁴

Sebagai bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defemce*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*), maka kebijakan dalam upaya penanggulangan kejahatan ini perlu diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial.⁴⁵ Kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) ke-6 tahun 1980 mengenai *Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* telah menegaskan⁴⁶:

That crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development, political, social and cultural systems and social values and changes, as well as in the context of a new international economic order.

Namun sebenarnya tak kalah pentingnya pula dalam kebijakan penanggulangan kejahatan ini adalah perlunya perhatian terhadap korban (*victim*), sebab korban kejahatan adalah mereka yang terkena dampak langsung dari terjadinya kejahatan. Perlunya perhatian terhadap korban juga menjadi

⁴³. Hoefnagel. G. Peter (1969), *The Other Side of Criminology*. Kluwer – Deventer, Holland. hal.103.

⁴⁴. *Ibid*.

⁴⁵. *Iihat*. Barda Nawawi Arief (1996). *Op.cit.* halaman 4 – 5.

⁴⁶. United Nation. General Assembly, *Sixth United Nation Congres on the Prevention of Crime and the Treatment of Offender*, page 2 of 4. <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r030.htm>.

perhatian Kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) ke-7 tahun 1985 mengenai *Prevention of Crime and the Treatment of Offender* antara lain mengemukakan⁴⁷ :

Convinced that due attention should be paid to crime prevention and criminal justice and related processes, including the fate of victims of crime, the role of youth in contemporary society and the application of United Nations standards and norms.

Demikian pula dalam deklarasi PBB tahun 1985 mengenai *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* dalam bagian B. *Victims of Abuse of Power* paragraph 18 dinyatakan⁴⁸ bahwa :

"Victims" means persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that do not yet constitute violations of national criminal laws but of internationally recognized norma relating to human tights.

Deklarasi PBB tahun 1985 mengenai *Declaration of Basic Principle of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* ini dengan tegas menyatakan bahwa korban penyalahgunaan kekuasaan adalah orang, baik individu maupun kelompok yang menderita kerugian karena kejahatan, baik kerugian secara fisik

⁴⁷. United Nation. General Assembly. *Seventh United Nationa Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offender*, page 2 of 4. <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r032.htm>.

⁴⁸. United Nation, General Assembly. *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*. Page 4 of 5. <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>.

maupun mental, emosional, kerugian ekonomi ataupun kerugian atas hak-hak dasar mereka, termasuk segala perbuatan ataupun penghapusan terhadap semuanya itu meskipun tidak merupakan pelanggaran konstitusi atau hukum pidana nasional, tetapi secara norma internasional berhubungan dengan hak asasi manusia.

Dengan demikian perhatian terhadap korban kejahatan juga terkait dengan upaya penanggulangan kejahatan yang integral, yang berarti bahwa hak-hak korban juga harus dilihat sebagai bagian integral dari keseluruhan kebijakan kriminal, karena upaya menanggulangi kejahatan seperti tersebut di atas dikatakan pula sebagai upaya melindungi masyarakat (*social defence*) dan upaya mensejahterakan masyarakat (*social welfare*). Hoefnagel⁴⁹ dalam bukunya *The Other Side of Criminology* juga menyatakan: "*Criminal policy as a science of policy is part of larger policy: the law enforcement policy*". Kemudian dinyatakan pula "*Criminal policy is also manifest as science and as application. The legislative and enforcement policy is in turn part of social policy*".

Mengenai korban dari *top hat crimes* ini, Spinellis⁵⁰ mengemukakan:

- The victims of the criminal offences described above may be:*
- (a) *The community at large. Special targets or legal interests affected may be the democratic form of government, the constitution, the powers of the chief of state, the free elections process, the public treasury, the public property, the integrity or the good functioning of the public administration, etc.*
 - (b) *Individual citizens, of whom the life, integrity of the body, health, personal freedom, privacy, other human right etc. are affected. More often than not the victims of such offences are political opponents of the perpetrator or of*

⁴⁹. Hoefnagel. G. Pcter (1969).*op.cit.* hal. 57.

⁵⁰. Spencellis. Dionysios (1994), *op.cit.*, halaman 20-21.

his/her party or at least persons considered by the perpetrator as connected to his/her apponent.

Jadi korban kejahatan ini dapat meliputi:

- (a) Masyarakat luas, dengan sasaran utama pada bentuk pemerintahan yang demokratis, konstitusi, kekuasaan kepala negara, pemilihan umum yang bebas, kekayaan umum, kepemilikan umum, fungsi administrasi umum yang baik dan sebagainya;
- (b) Warganegara selaku individu, dengan sasaran pada fisik, kesehatan, kebebasan individu, kepentingan pribadi, hak asasi manusia yang lainnya dan sebagainya. Beberapa diantara korban-korban itu bukanlah lawan politik pelaku atau lawan politik partainya atau hanya sedikit yang merupakan lawannya.

Perlindungan terhadap korban "*top hat crimes*" memang harus mendapat perhatian serius, setidaknya-tidaknya menjadi acuan utama dalam upaya menanggulangi kejahatan ini. Oleh karenanya pencegahan yang dilakukan baik melalui pencegahan normatif (*normative prevention*), pencegahan situasional (*situational prevention*) maupun melalui sikap profesional yang bermoral dalam berpolitik (*professional morals in politis*) seperti yang dikemukakan Spinellis harus benar-benar memperhatikan kepentingan korban terutama yang berdampak pada besarnya kerugian yang diderita korban. Disamping itu keseriusan dengan perhatian yang sungguh-sungguh dalam upaya menanggulangi *top hat crimes* harus benar-benar melekat pada setiap pengambil kebijakan penanggulangan kejahatan tersebut, sebab kejahatan ini

pelakunya adalah para politikus yang profesional dalam bidangnya yang dimensi viktimologisnya sangat besar.⁵¹

Dari ketiga cara pencegahan *top hat crimes* seperti yang dikemukakan Spinellis di atas ternyata sangat berhubungan dengan sistem politik yang dianut oleh masing-masing negara, karena upaya pencegahan *top hat crimes* yang dikemukakan Spinellis itu satu sama lain sangatlah terkait dengan pembicaraan fungsi dan tata kerja lembaga-lembaga kenegaraan, seperti misalnya lembaga legislatif sebagai lembaga pembuat undang-undang; parlemen sebagai lembaga yang melakukan pengawasan terhadap tindakan pemerintah (*control of executive*), dan sikap profesional para politisi sebagai anggota partai politik yang terlibat dalam kehidupan politik kenegaraan. Disamping itu kriteria *top hat crimes* itu sendiri juga sangat terkait dengan kegiatan politisi dalam melaksanakan tugasnya di bidang politik kenegaraan sesuai sistem politik yang dianut oleh negara yang bersangkutan.

Negara-negara yang menganut faham demokrasi⁵², seperti negara Indonesia,

⁵¹. Bandingkan Muladi dan Barda Nawawi Arief (1992). *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Alumi, Bandung halaman 61.

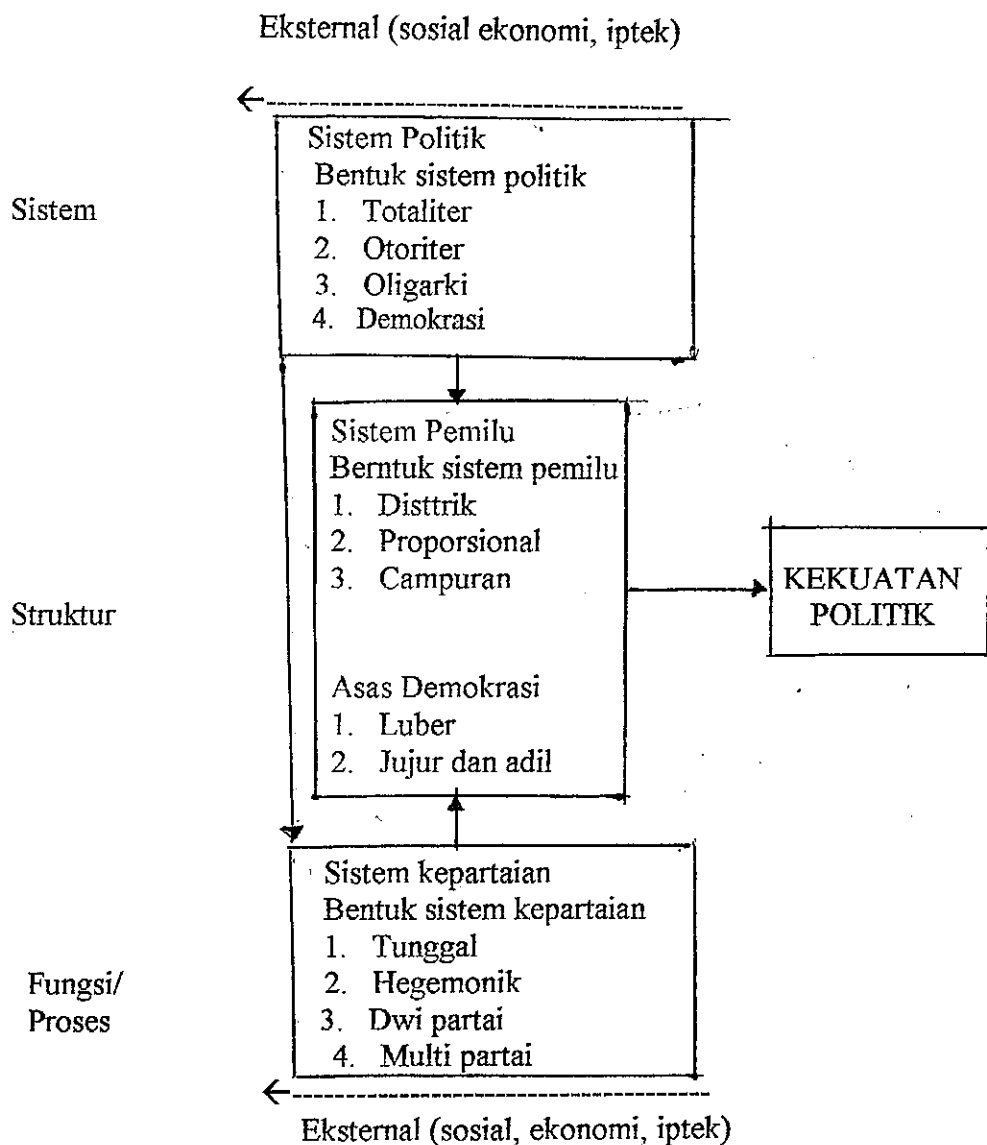
⁵². Terhadap penerapan prinsip-prinsip demokrasi ini Afan Gaffar (1992). "Pembangunan Hukum dan Demokrasi" dalam Moh. Busyro Muqoddas dkk. *Politik Pembangunan Hukum Nasional*. UII Press, Yogyakarta, halaman 106 mengemukakan: Secara garis besar ada 5 hal yang merupakan elemen empirik dari demokrasi, yaitu:

- a. Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers yang bebas (*freedom of press*).
- b. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur di mana di pilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada unsur paksaan.
- c. Sebagai konsekuensi kedua hal di atas warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal di dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digcrakkan.
- d. Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas.
- e. Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam penyelenggaraan negara.

seharusnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara juga menerapkan prinsip-prinsip demokrasi pada sistem politik yang dianutnya. Sistem politik yang dianut Indonesia dapat diketahui dari isi Undang-Undang Dasar 1945 sebagai aturan dasar kehidupan bernegara bagi bangsa Indonesia. Sistem politik menurut Dawam Rahardjo⁵³ dalam konteks yang lebih luas diibaratkan sebagai sebuah rumah yang menaungi berbagai lembaga dan menjalankan fungsi-fungsi politik dalam suatu negara. Dalam sistem politik terdapat partai politik dan beberapa lembaga politik lainnya seperti lembaga legislatif, eksekutif serta lembaga peradilan. Peranan sistem politik secara teoritis menjadi faktor yang sangat menentukan bagi berfungsinya sistem kepartaian. Sistem politik suatu negara sangat menentukan sistem kepartaiannya. Sistem politik yang totaliter misalnya, sangat berbeda dengan sistem politik yang demokratis, Sistem politik yang totaliter tidak memberikan peluang sama sekali pada terbentuknya partai-partai baru, dan lebih memunculkan satu partai yang berkuasa. Sedangkan sistem politik yang demokratis justru membuka peluang munculnya partai-partai baru. Munculnya partai sebagai wujud partisipasi politik rakyat dalam kehidupan politik negara. Dengan demikian sistem politik akan mempengaruhi sistem kepartaian, dan dengan sistem pemilu yang dijalankan akan menunjukkan suatu kekuatan politik yang ada. Hal ini oleh Dawam Rahardjo⁵⁴ digambarkan dalam skema sebagai berikut:

⁵³. Dawam Rahardjo (1995), *Sistem Pemilu: Demokratisasi dan Pembangunan*. PT. Pustaka Cidesindo. , Jakarta, halaman 15.

⁵⁴. *Ibid*, halaman 19.



Keterkaitan partai politik dalam upaya penanggulangan “*top hat crimes*” sangat ditentukan oleh sistem politik yang berlaku. Sistem politik di negara demokrasi memberikan peranan yang besar kepada partai politik dalam pengambilan kebijakan kenegaraan, termasuk menentukan kebijakan kriminal. Dengan demikian partai politik yang memiliki wawasan luas dan selalu “tanggap” terhadap kondisi masyarakat, gejala sosial, serta “tanggap” terhadap

UPT-PUSTAKA-UNDIP

perubahan nilai-nilai kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik akan selalu mendapat dukungan rakyat. Oleh karenanya pencegahan melalui sikap profesional yang bermoral dalam berpolitik (*professional morals in politics*) yang ditawarkan Spinellis dapat digunakan sebagai tolok ukur partai politik yang didambakan rakyat, dengan didukung tugas pengawasan partai politik sebagai anggota parlemen (DPR) terhadap pemerintah/penguasa sesuai sistem politik yang berlaku yang merupakan wujud pencegahan situasional (*situational prevention*) terhadap munculnya “*top hat crimes*” atau “*crimes of politician in office*”

Sistem politik pemerintahan negara Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 mendasarkan pada prinsip Demokrasi Pancasila, yang mekanismenya seperti yang diuraikan dalam Penjelasan UUD 1945, yaitu 7(tujuh) prinsip Sistem Pemerintahan Negara.⁵⁵

C. Partai Politik di Negara Demokrasi

Di negara yang menganut faham demokrasi, kedaulatan tidak bisa dilaksanakan kecuali oleh hak pilih rakyat dalam pemilihan umum yang merupakan kehendak rakyat sendiri. Rakyat yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi wajib mengatur segala sesuatu yang berada di dalam lingkup kekuasaannya, sedangkan hal-hal yang di luar kemampuan mereka

⁵⁵. Lihat Ismail Suny (1984). *Mekanisme Demokrasi Indonesia*. Aksara Baru, Jakarta. halaman 10 – 30....c.f Didi Nazmi Yunas (1992), *Konsep Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, halaman 78.

harus dilakukan oleh orang-orang yang mereka pilih⁵⁶. Kegiatan memilih inilah merupakan partisipasi rakyat sebagai keikutsertaannya dalam proses politik, yang dalam perkembangannya kemudian lahir partai politik yang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain. Oleh karenanya dalam suatu negara yang menganut faham demokrasi keberadaan partai politik merupakan suatu keharusan, sebab partai politik merupakan sarana bagi partisipasi politik rakyat. Arti partisipasi politik itu sendiri seperti yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo⁵⁷ adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut secara aktif dalam kehidupan politik dengan jalan memilih pimpinan negara, dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*).

Sebagai sarana partisipasi politik, partai politik menampung berbagai macam pendapat dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok warga masyarakat untuk diolah dan dirumuskan yang biasa disebut sebagai “perumusan kepentingan” atau “artikulasi kepentingan” (*interest articulation*). Bagi pendapat, aspirasi serta tuntutan-tuntutan tersebut yang menyangkut hal yang sama dapat digabung menjadi satu berupa “penggabungan kepentingan” (*interest aggregation*),⁵⁸ kemudian baik *interest articulation* maupun *interest aggregation* oleh partai politik disampaikan kepada pemerintah atau penguasa

⁵⁶. Montesquieu (1993), *Membatasi Kekuasaan Telaah Mengenai Jiwa Undang-undang*, (terjemahan *The Spirit of the Laws*) alih bahasa J.R. Sunaryo, PT. Gramedia, Jakarta, halaman 10.

⁵⁷. Miriam Budiardjo (1994), *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, halaman. 183.

⁵⁸. *Ibid*, halaman 200-201.

dan pembuat keputusan lainnya seperti dewan perwakilan rakyat dalam bentuk tuntutan atau usul kebijakan umum. Tuntutan atau usul kebijakan umum ini sebagai masukan bagi lembaga yang berwenang (Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat) untuk kemudian dibuat suatu peraturan yang mengikat, seperti kebijakan umum, undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan kata lain secara institusional dapat disimpulkan bahwa partisipasi politik memerlukan lembaga (organisasi) dan perwakilan politik yang menjamin tersalurnya partisipasi politik.⁵⁹ Dengan demikian partai politik sebagai sarana partisipasi politik mempunyai peranan yang sangat menentukan bagi jalannya kehidupan politik.

Disamping berfungsi sebagai sarana bagi partisipasi politik, partai politik juga mempunyai fungsi-fungsi yang lain⁶⁰, antara lain:

- a) Sebagai sarana komunikasi politik, yaitu sebagai penghubung antara mereka yang memerintah (*the rulers*) dengan mereka yang diperintah (*the ruled*), sehingga dalam hal ini partai politik sering disebut sebagai perantara (*broker*) dalam suatu bursa ide-ide (*clearing house of ideas*);
- b) Sebagai sarana sosialisasi politik, yaitu sarana suatu proses di mana seseorang memperoleh pandangan, orientasi dan nilai-nilai dari masyarakat di mana dia berada, yang mencakup pula proses masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari suatu generasi ke generasi berikutnya;

⁵⁹. Arbi Sanit (1997), *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 14.

⁶⁰. Miriam Budiardjo (1994), *op.cit.*,, halaman 200-203.

- c) Sebagai sarana rekrutmen politik, yaitu sarana proses partai politik mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik;
- d) Sebagai sarana pengatur konflik, yaitu sarana dalam mengatasi dan memperkecil konflik yang terjadi dalam masyarakat karena adanya berbagai perbedaan dan persaingan pendapat.

Keberadaan partai politik di Indonesia sebenarnya sudah ada sejak jaman penjajahan Belanda dahulu, kira-kira sudah lebih dari tujuh puluh lima tahun yang lalu sebagai manifestasi bangkitnya kesadaran nasional. Pada saat itu semua organisasi yang ada seperti Budi Utomo, Muhammadiyah, Sarekat Islam, Partai Katolik, dan Partai Nasional Indonesia, yang meskipun organisasi tersebut mempunyai tujuan masing-masing, baik yang bertujuan sosial, maupun yang terang-terangan menganut asas politik/agama maupun asas politik sekuler, namun organisasi-organisasi tersebut telah memainkan peranan yang penting dalam berkembangnya pergerakan nasional.⁶¹ Partai-partai tersebut telah memberikan kontribusi yang besar dalam menumbuhkan semangat nasionalisme Indonesia⁶². Mereka berusaha agar rakyat saat itu mengerti politik dan memiliki kesadaran bahwa mereka adalah bangsa terjajah yang harus berjuang mencapai kemerdekaan.

⁶¹. *Ibid*, halaman 218.

⁶². Yusril Ihza Mahendra (1996), *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Gema Insani Press, Jakarta, hal. 178.

Dalam perkembangannya keberadaan partai politik di Indonesia mengalami berbagai pasang surut yang dipengaruhi oleh situasi politik pada masanya terutama setelah kemerdekaan Indonesia. Keberadaan partai politik masa itu sangat menentukan identitas Indonesia sebagai negara yang menganut faham demokrasi. Dengan keluarnya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 3 Nopember 1945 telah mempertegas identitas tersebut. Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 3 Nopember 1945 ini menegaskan bahwa pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itu dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat,⁶³ dan oleh para ahli politik adanya Maklumat Wakil Presiden Nomor X ini dikatakan sebagai penyebab berdirinya partai-partai politik waktu itu. Namun oleh para ahli hukum Maklumat Wakil Presiden Nomor X tersebut sebenarnya merupakan pengesahan terhadap partai-partai politik yang telah berdiri. Secara rinci isi Maklumat Wakil Presiden⁶⁴ tersebut adalah sebagai berikut:

MAKLUMAT PEMERINTAH

Anjuran Pemerintah tentang Pembentukan Partai-partai Politik

Berhubung dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat kepada Rakyat seluas-luasnya untuk mendirikan partai-partai politik, dengan retriaksi bahwa partai-partai politik itu hendaknya memperkuat perjuangan kita mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat. Pemerintah menyatakan pendiriannya yang telah diambil beberapa waktu yang lalu, bahwa:

⁶³. *Ibid.* halaman 181.

⁶⁴. S. Toto Pandoyo (1981), *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945*, Liberty, Yogyakarta. halaman 174.

- 1) Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.
- 2) Pemerintah berharap supaya partai-partai politik itu tersusun sebelumnya dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.

Jakarta, 3 November 1945
Wakil Presiden

Muhammad Hatta

Terlepas dari perbedaan pandangan antara ahli politik dan ahli hukum seperti tersebut di atas, yang jelas pada saat itu partai politik yang ada berjumlah 36 partai politik, dan ada tiga besar partai politik yang sangat berpengaruh yaitu PNI, Masyumi, dan Partai Sosialis. Kemudian dalam perkembangannya partai-partai politik tumbuh dan berkembang hingga tahun 1955 untuk pertama kalinya diadakan pemilu dengan sistem banyak partai politik atau multipartai (*multi party system*). Selama masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965) sistem kepartaian yang dianut dinyatakan oleh Dawam Raharjo⁶⁵ sebagai sistem kepartaian dengan nama *The No Party System*, sebab memang saat itu menganut banyak partai politik namun dari sekian partai politik yang ada tidak memiliki kekuatan yang mampu menjalankan fungsinya, dan yang muncul serta menjalankan fungsi politik hanyalah Presiden Soekarno, ABRI dan PKI. Sebenarnya yang terjadi saat itu penggunaan sistem kepartaian dengan multipartai, namun dari sekian partai politik yang ada dominasi kekuatan politik ada pada Soekarno, PKI dan ABRI (Angkatan Darat). Hal ini

⁶⁵. Dawam Rahardjo (1995). *Op.cit.* halaman 23 – 24.

disebabkan rapuhnya Kabinet koalisi PNI-Masyumi-NU sebagai partai politik pemenang Pemilu 1955 (PNI dan Masyumi masing-masing mendapat 58 kursi, NU mendapat 45 kursi, dan PKI mendapat 39 kursi di Parlemen).⁶⁶ Disamping itu Arbi Sanit⁶⁷ mencatat bahwa pada masa itu belum melembaganya oposisi yang loyal, sistem kompromi, dan bebasnya birokrasi dari pengaruh politik.

Pada masa Orde Baru (1966-1997) sistem kepartaian yang dianut seperti apa yang dikemukakan oleh Dawam Rahardjo⁶⁸ yaitu sistem kepartaian hegemonik (*hegemonic party system*), karena mayoritas mutlak di parlemen secara terus menerus hanya berada di tangan salah satu partai politik saja (Golkar) diantara tiga partai politik yang ada. Hegemonik sebenarnya merupakan konsep yang dikemukakan oleh Gramsci. Menurut Gramsci⁶⁹, hegemonik merupakan hubungan antar kelas dengan kekuatan sosial lain. Kelompok kelas hegemonik adalah kelas yang mendapatkan persetujuan dari kekuatan dan kelas sosial lain dengan cara menciptakan dan mempertahankan sistem aliansi melalui perjuangan politik dan ideologis. Kemenangan kekuasaan dilakukan melalui “konsensus” dan bukan melalui kekerasan dari satu kelas terhadap kelas yang lain.⁷⁰

⁶⁶ Yusril Ihza Mahendra (1996). *Op.cit.* halaman 190 – 191.

⁶⁷ Arbi Sanit (1995), *Sistem Politik Indonesia*. PT. Raja Grafindo Perkasa. . Jakarta, halaman 10.

⁶⁸ Dawam Rahardjo (1995). *Op.cit.* halalaman 25.

⁶⁹ Simon. Roger (2000), *Gagasan-gagasan Politik Gramsci* (terjemahan dari *Gramsci's Political Thought*), penerjemah Kamdani dan Imam Baehaqi, INSIST dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 22.

⁷⁰ I.S. Susanto (1999), *Op. Cit.* halaman 128.

Sedangkan pada masa Reformasi sistem kepartaian yang dianut kembali kepada sistem multipartai. Hal ini ditandai dengan keluarnya Undang-undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang menunjukkan terbukanya pemunculan berbagai partai politik baru dalam kehidupan masyarakat Indonesia dengan penseleksian alam terhadap kuantitas keberadaan partai politik yang diakui. Keluarnya Undang-undang No. 2 Tahun 1999 ini merupakan usaha untuk menumbuhkan dan memperkokoh kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran seperti yang diamanatkan UUD 1945, dan partai politik merupakan sarana yang sangat penting sebagai perwujudan kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat.⁷¹ Atas dasar Undang-undang Partai Politik tahun 1999 (UU.No.2 Th.1999) inilah, maka bermunculan partai politik baru di Indonesia pada tahun 1999, yang menurut catatan Almanak Parpol Indonesia⁷² jumlah partai politik yang ada, baik partai politik lama maupun partai politik baru adalah 141 partai politik. Namun dari sejumlah partai politik yang ada itu hanya 48 partai politik yang lolos seleksi dari Komite Pemilihan Umum (KPU) untuk ikut Pemilu 1999.⁷³

⁷¹. Lihat Bagian Menimbang Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

⁷². SMK Grafika Mardi Yuana (1999). *API Almanak Parpol Indonesia*. Bogor.

⁷³. File://A:\KOMPAS Cyber Media-TODAY-News. htm. 01/05/01

D. Sistem Pemilu di Indonesia dan Peran Partai Politik

Ada dua sistem pemilu yang dikenal dalam teori, yaitu sistem distrik (*single-member constituency*) dan sistem proporsional atau sistem perwakilan berimbang (*multi-member constituency*).⁷⁴ Kedua sistem pemilu tersebut mempunyai keunggulan dan kelemahan masing-masing, namun demikian perbedaan yang ada diantara keduanya berkisar pada cara menghitung perolehan suara yang dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan dalam parlemen.

Sistem distrik merupakan sistem yang didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis atau biasanya disebut sebagai distrik mempunyai satu wakil dalam parlemen, dan untuk keperluan tersebut negara dibagi dalam sejumlah distrik dengan jumlah wakil rakyat di parlemen ditentukan oleh jumlah distrik. Calon dalam satu distrik yang memperoleh suara terbanyak (*pluralitas*) adalah sebagai pemenang. Sedangkan suara-suara yang mendukung calon lain yang bukan pemenang dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi. Namun sistem distrik ini pada kenyataannya juga mempunyai kelemahan⁷⁵, antara lain:

- a) Sistem distrik kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas;

⁷⁴. Lihat Miriam Budiardjo (1983), *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia, Jakarta. halaman 177-179.

⁷⁵. *Ibid*

b) Sistem distrik kurang representatif, karena jika terjadi selisih suara antara calon pemenang dengan calon-calon yang kalah hanya sedikit maka suara-suara pendukung yang kalah dianggap hilang yang berarti ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali dan apabila calon-calon yang kalah ini berkoalisi maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar. Hal seperti ini dianggap tidak adil oleh golongan-golongan yang merasa dirugikan.

Disamping memiliki kelemahan ternyata sistem distrik ini juga dianut oleh beberapa negara besar, seperti Inggris, Kanada, dan Amerika Serikat, sehingga tentunya juga mempunyai keunggulan-keunggulan tertentu bagi negara-negara tersebut. Keunggulan atau keuntungan dari sistem distrik ini⁷⁶ antara lain:

- a) Wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat. Wakil yang terpilih akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik, karena kedudukannya terhadap partainya akan lebih bebas disebabkan dalam pemilihan dengan sistem distrik ini faktor personalitas dan kepribadian seseorang (calon) merupakan faktor yang amat penting;
- b) Sistem distrik lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik, karena kursi yang diperebutkan di parlemen dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal demikian akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerjasama. Oleh karenanya

⁷⁶. Miriam Budiardjo (1994), *op.cit.*, halaman 250.

sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa adanya paksaan, juga memperkecil munculnya atau terbentuknya partai-partai baru;

- c) Dengan berkurangnya partai serta meningkatnya kerjasama antar partai yang ada akan mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan memperkuat stabilitas nasional;
- d) Sistem distrik ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Sistem pemilu yang selama ini berlaku di Indonesia adalah sistem proporsional.⁷⁷ Sistem ini memiliki beberapa keunggulan-keunggulan, antara lain:

- a) Sistem proporsional dianggap lebih demokratis dalam arti lebih egalitarian, karena menggunakan asas “*one man one vote*” secara penuh sehingga tidak ada suara yang “hilang”. Hal ini berakibat bahwa semua golongan dalam masyarakat mempunyai peluang untuk menampilkan wakilnya di parlemen;
- b) Sistem proporsional dianggap representatif, karena jumlah kursi partai di parlemen sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dalam pemilu;
- c) Sistem proporsional menghilangkan distorsi, yaitu selisih riil yang diperolehnya dengan kursi yang diperoleh.

Namun demikian sistem proporsional ini juga mempunyai kelemahan-kelemahan⁷⁸, yaitu:

⁷⁷. *Ibid.*, halaman. 252.

⁷⁸. Miriam Budiardjo (1983), *op.cit.*, halaman 179.

- a) Sistem proporsional mempermudah fragmentasi partai dan mempermudah munculnya partai-partai baru. Oleh karena dengan diberlakukannya sistem ini akan lebih mendorong untuk mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada serta kurang mendorong untuk mencari dan memanfaatkan adanya persamaan-persamaan, dan tidak menjurus ke arah integrasi berbagai golongan yang ada dalam masyarakat;
- b) Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai ketimbang kepada daerah yang memilihnya. Hal ini disebabkan anggapan bahwa dalam pemilihan dengan sistem ini partai lebih menonjolkan peranannya dari pada kepribadian seseorang, sehingga akan memperkuat kedudukan pimpinan partai;
- c) Dengan banyaknya partai dalam sistem ini, maka akan mempersukar terbentuknya pemerintahan yang stabil, karena pada umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih.

Dengan demikian sesuai dengan sistem pemilu yang dianut di Indonesia, maka rakyat yang berpartisipasi dalam pemilu sebenarnya adalah memilih wakil-wakil partai politik untuk duduk di parlemen. Pemilu merupakan sarana utama bagi rakyat untuk menunjukkan hak-hak politik mereka dalam memilih wakil-wakil rakyat yang akan ikut mengendalikan roda perjalanan negara dan bangsa selanjutnya.⁷⁹ Di negara yang menganut faham demokrasi tentunya pemilu yang dilaksanakan juga harus demokratis. Pemilu yang demokratis

⁷⁹. Dawam Rahardjo (1995), *op.cit.*, halaman. 76-77.

seperti yang dikemukakan Patrick Merloe⁸⁰ merupakan pemilu yang menjadi batu ujian tentang bagaimana institusi berfungsi dalam suatu negara, dan bagaimana penghormatan pada hak asasi manusia terutama hak-hak sipil dan politik dijalankan dalam praktek. Agar pemilu cukup mencerminkan kehendak rakyat, warganegara harus merasa bahwa mereka bebas menjalankan hak-hak mereka, cukup mendapat informasi bagaimana mereka menjalankan hal tersebut dan percaya bahwa proses pemilu tersebut secara tepat mencerminkan pilihan mereka. Lebih lanjut Patrick Merloe⁸¹ menyatakan bahwa Pemilu bukan sekedar proses teknis. Pemilu merupakan bagian dari suatu proses politik yang agar berhasil memerlukan kepercayaan masyarakat, dan undang-undang serta prosedur pemilihan yang baik memang penting tetapi belum cukup; masyarakat, termasuk para calon harus percaya bahwa pemilihan itu akan dilaksanakan secara efektif dan tidak memihak.

Pemilu bagi partai politik (terutama partai politik pemenang pemilu) cenderung dijadikan sebagai sarana untuk menjadi penguasa atau yang memerintah. Hal ini sebenarnya memang menunjukkan ciri dari pengertian partai politik itu sendiri, bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama, yang mempunyai tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik

⁸⁰ Merloe, Patrick (1999), *Democratic Elections: Human rights, Public Confidence and Fair Competition*, (terjemahan). United State Information Service, Jakarta. halaman. 2.

⁸¹ *Ibid*, halaman 3.

dan dengan kekuasaan itu melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.⁸² Kecenderungan menjadi penguasa inilah yang kadang-kadang menjadikan tujuan utama partai untuk mencalonkan pemimpinnya sebagai Presiden jika partainya menang dalam pemilu. Namun yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa dalam pemilu itu rakyat memilih wakil-wakilnya (wakil partai politik yang dipilihnya) untuk duduk di parlemen (DPR). Sesuai dengan sistem politik di Indonesia, bahwa pemilu yang berlangsung adalah memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Bersama-sama dengan wakil golongan dan utusan daerah, wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) serta mempunyai tugas untuk memilih siapa yang menjadi pemimpin negara ini (Presiden). Di sinilah tugas berat para politisi untuk melaksanakan amanat rakyat. Lebih-lebih bila ia terpilih menjadi penguasa (yang harus memimpin negeri ini).

Tugas berat wakil-wakil rakyat (wakil-wakil partai politik) yang duduk di DPR harus benar-benar menyuarakan hati nurani rakyat, sehingga masyarakat pemilih merasa para wakil inilah yang memang menjadi pilihannya. Untuk itulah pimpinan partai politik beserta para anggotanya yang menjadi wakil rakyat di DPR sangat dituntut keaktifan dan keseriusannya dalam menunjukkan kiprahnya sebagai wakil rakyat yang tanggap terhadap segala persoalan yang muncul berkaitan dengan nasib rakyat. Inilah yang sering

⁸². Miriam Budiardjo, (1994), *op. cit.*, halaman 198-200.

disebut sebagai tuntutan peran aktif para wakil rakyat di DPR, mengingat pula wewenang DPR dalam menjalankan fungsinya baik sebagai lembaga legislatif (membuat undang-undang bersama-sama presiden, sebagai *legislative function*) maupun sebagai lembaga yang melakukan pengawasan terhadap tindakan-tindakan Presiden⁸³(*controlling function*) dan fungsi budget atau anggaran (*budgeting function*). Fungsi pengawasan DPR ini oleh Ismail Suny⁸⁴ sesuai dengan isi UUD 1945 dibagi dalam *control of executive*, *control of expenditure*, dan *control of taxation by parliament*.

DPR sebagai lembaga legislatif dalam menjalankan fungsinya bersama-sama dengan pemerintah (presiden) membuat undang-undang tidak lepas dari keharusan memperhatikan perasaan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Keharusan ini membawa konsekuensi apabila antara isi undang-undang dengan perasaan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat tidak ada kesesuaian akan merupakan faktor kriminogen, atau menjadikan undang-undang tersebut sebagai kaidah tidak akan berlaku efektif di masyarakat, artinya undang-undang tersebut tidak diterima dan tidak diakui oleh masyarakat, atau dengan kata lain undang-undang tersebut tidak memenuhi

⁸³. Lihat Sub V dan VII Penjelasan Umum UUD 1945.

⁸⁴. Ismail Suny (1984), *op.cit.*, halaman 27-28...*control of expenditure* mencakup hak DPR bersama-sama Pemerintah menetapkan APBN, sedangkan *control of taxation* mencakup hak DPR bersama-sama Pemerintah menetapkan segala pajak untuk keperluan negara.

syarat berlaku secara sosiologis.⁸⁵ Disamping itu undang-undang sebagai produk lembaga legislatif dalam pelaksanaannya tidak boleh bersifat deskriminatif, artinya diberlakukan tidak untuk kepentingan sekelompok orang atau segolongan orang tertentu saja termasuk pembuat undang-undang itu sendiri, namun berlaku bagi semua pihak. Jadi undang-undang sebagai hukum yang berlaku di masyarakat dalam negara yang menganut faham demokrasi tidak dibenarkan bersifat deskriminatif. Selain dari pada itu yang lebih penting lagi sebenarnya bahwa dalam negara yang menganut faham demokrasi seperti negara Indonesia tidak mungkin dapat diwujudkan tanpa adanya *rule of law*.⁸⁶ Hal ini disebabkan karena demokrasi yang mengisyaratkan adanya pelaksanaan hak-hak dasar manusia (hak asasi manusia/HAM) memerlukan adanya aturan main yang jelas dan dipatuhi

⁸⁵. Soerjono Sockanto dan Mustafa Abdullah (1982), *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta. CV. Rajawali, halaman 13 mengemukakan :

“Di dalam teori hukum, biasanya dibedakan antara tiga macam hal berlakunya hukum sebagai kaidah. Hal berlakunya kaidah-kaidah hukum tersebut biasanya disebut “*geldig*” (bahasa Belanda) atau “*geltung*” (bahasa Jerman). Tentang hal berlakunya kaidah hukum ada anggapan sebagai berikut:

1. Kaedah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuan didasarkan pada kaedah yang lebih tinggi tingkatnya (Hans Kelsen) atau bila berbentuk menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen) atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (J.H.A. Logemann).
2. Kaedah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaedah tersebut efektif. Artinya kaedah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat (teori kekuasaan) atau kaedah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan).
3. Kaedah hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Kalau ditelaah secara lebih mendalam, maka agar supaya berfungsi maka suatu kaedah hukum harus memenuhi ketiga macam unsur tersebut di atas”.

⁸⁶. Muhammad AS. Hikam (1999). “Politik Hukum di Indonesia dalam Konteks Reformasi dan Demokratisasi” dalam Senat Mahasiswa Fakultas Syari’ah IAIN Sunan Kalijaga. *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar, halaman 3-4. *c.f.* Muladi (1997), *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, halaman 73.

bersama. Dengan tidak adanya aturan main yang jelas, maka pelaksanaan hak-hak tersebut akan mengalami hambatan, sebab adanya perbedaan-perbedaan dalam hal kemampuan, status sosial, gender dan sebagainya sangat berpengaruh dalam pelaksanaan hak tersebut. Adanya aturan main yang jelas dapat dicapai semacam kondisi kesetaraan⁸⁷, yakni kesetaraan di muka umum sehingga masing-masing pihak dapat berpartisipasi secara penuh, terbuka dan adil. Apabila demikian, maka aturan main yang jelas inilah sebagai hukum keberadaannya sangat diperlukan dalam pelaksanaan kehidupan demokrasi. Oleh karenanya dalam kondisi demikian dapat dikatakan “hukum determinan atas politik”.⁸⁸ Meski dalam kenyataannya hukum lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatarbelakangnya⁸⁹, namun hubungan antara hukum dengan politik secara ideal sebenarnya merupakan hubungan interdependent, artinya hukum dan politik saling mempunyai pengaruh satu sama lain dengan keterbatasan dan kekuatan masing-masing, karena seperti yang dikemukakan oleh Mahfud MD⁹⁰ bahwa politik tanpa hukum bisa dzalim, sedangkan hukum tanpa kekuasaan politik bisa lumpuh. Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman.⁹¹

⁸⁷. Ibid.

⁸⁸. Moh. Mahfud MD. (1999). “Politik Hukum Baru Menuju Supremasi Hukum” dalam *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*. Senat Mahasiswa Fakultas Syari’ah IAIN Sunan Kalijaga. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. halaman xxiii.

⁸⁹. Moh. Mahfud MD. (1999). *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta. halaman 71.

⁹⁰. Moh. Mahfus MD (1999), *op.cit.*

⁹¹. Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arif Sidharta (2000). *Pengantar Ilmu Hukum, Buku 1*. Alumni, Bandung. halaman 35.

Dari hubungan antara hukum dan politik tersebut seperti yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo⁹² ternyata subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada hukum yang mengakibatkan bahwa apabila hukum harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada pada kedudukan lebih lemah. Hal ini menunjukkan bahwa pada kenyataan empirik, politik sangat menentukan bekerjanya hukum. Oleh karenanya untuk tercapainya supremasi hukum dalam konteks *rechtstaat* di negara Indonesia yang menganut faham demokrasi, hukum harus ditempatkan pada posisi utama dalam arti semua komponen bangsa ini harus menjunjung tinggi hukum yang telah disepakati bersama. Pada tataran yang demikian, maka benar apa yang disampaikan oleh Satjipto Rahardjo⁹³ bahwa politik tidak lagi mendominasi hukum, dan hukum pun tidak lagi ditundukkan di bawah politik. Kedudukan politik terhadap hukum menyebabkan tampilnya pengadilan sebagai kekuatan yang penting, yaitu sebagai pengawal keamanan bagi dijalankannya ikatan prosedural atau otonomi dari hukum tersebut. Dari hal tersebut maka dikenal lembaga yudisial dan lembaga legislatif. Lembaga yudisial seperti pengadilan menjadi tempat untuk mempersoalkan legitimasi dari hubungan-hubungan dan tindakan-tindakan orang dalam masyarakat termasuk tindakan-tindakan para elit penguasa. Sedangkan DPR sebagai lembaga legislatif lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dari pada menjalankan pekerjaan hukum yang

⁹². Satjipto Rahardjo (1985). *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*. CV. "Sinar Baru". Bandung, halaman 71.

⁹³. *Ibid.* halaman 78.

sesungguhnya⁹⁴. Oleh karenanya DPR sebagai lembaga legislatif dalam mengambil keputusan politik harus benar-benar menghasilkan keputusan sebagai produk hukum yang berpihak pada kepentingan rakyat dalam arti sesuai dengan pandangan dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Di sinilah peran para wakil rakyat terpilih hasil Pemilu yang duduk di DPR sangat dituntut untuk lebih tanggap terhadap nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Sebagai wakil rakyat yang duduk di DPR sekaligus wakil partai politik, dalam menjalankan perannya biasanya tidak lepas dari visi dan misi partai politik yang diwakilinya, dan untuk mengetahui visi dan misi tersebut tentunya setiap partai politik mempunyai program-program dan kebijakan-kebijakan partai yang sesuai dengan tuntutan rakyat. Namun demikian peran aktif untuk tanggap terhadap segala situasi dan permasalahan yang muncul di masyarakat juga akan sangat dipengaruhi oleh persepsi para wakil rakyat (pimpinan dan anggota partai politik) yang duduk di DPR tersebut terhadap situasi dan permasalahan yang dihadapinya, baik masa lalu, masa kini maupun taksiran permasalahan masa yang akan datang. Dalam mempersepsikan sesuatu sangatlah dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik faktor internal (yakni apa yang ada dalam diri individu) maupun faktor eksternal (yakni stimulus dan lingkungan di mana persepsi itu berlangsung).⁹⁵ Faktor-faktor inilah yang sangat mempengaruhi proses persepsi seseorang. Persepsi seperti yang

⁹⁴. *Ibid.* halaman 78-79.

⁹⁵. Bimo Walgito (1992), *Psikologi Sosial (Suatu Pengantar)*, Andi Offset, Yogyakarta. hal.54.

dikemukakan oleh Bimo Walgito⁹⁶ merupakan suatu proses yang didahului oleh suatu penginderaan. Penginderaan merupakan suatu proses diterimanya stimulus oleh individu melalui alat penerima (alat indera). Kemudian stimulus tersebut diteruskan oleh syaraf ke otak (sebagai pusat susunan syaraf) untuk selanjutnya mengalami proses persepsi. Proses persepsi merupakan proses diterimanya stimulus oleh alat indera individu yang kemudian diorganisasikan dan diinterpretasikan, sehingga individu menyadari apa yang diinderanya.

DPR sebagai wadah wakil-wakil rakyat sekaligus wakil-wakil partai politik mempunyai kedudukan sebagai lembaga pengawas terhadap segala tugas yang dijalankan oleh Pemerintah. Fungsi pengawasan ini dilakukan DPR untuk mengontrol segala tindakan Pemerintah (*control of executive*) agar tidak menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Para politisi yang baik akan selalu menjalankan tugasnya sesuai dengan tuntutan hati nurani rakyat, oleh karenanya sebagai anggota DPR mereka juga harus selalu memantau penguasa dalam melaksanakan kekuasaannya walaupun penguasa itu adalah para politisi dari partai politiknya. Jangan sampai terjadi negara ini malah menjadi negara korporatif - semua (termasuk partai, ormas, golongan masyarakat, lembaga negara seperti lembaga perwakilan dan pengadilan) ditundukkan pada kemauan penguasa.⁹⁷ Oleh karenanya para politisi yang aktif

⁹⁶. *Ibid.*, halaman. 53.

⁹⁷. Deliar Noer (1998), "Kekerasan Perlu Diganti Dengan Sikap Amanah", dalam kumpulan karangan tentang *Kekerasan Dalam Politik Yang Over Aktif.* LKBH-UH, Yogyakarta, halaman. xxxi.

di dalam kehidupan politik kenegaraan haruslah benar-benar memperhatikan etika politik yang ada. Demikian pula bila masih sepakat dengan hukum dasar negara Indonesia (Undang-Undang Dasar 1945), maka mau tidak mau prinsip demokrasi harus ditegakkan dalam kehidupan politik nyata. Meskipun secara tertulis tidak ada kata-kata demokrasi dalam hukum dasar Indonesia, namun secara tersurat prinsip demokrasi itu ada dalam isi Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) seperti yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (*“Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*), Pasal 19 UUD 1945 (*“(1) Susunan Dewan Perwakilan rakyat ditetapkan dengan undang-undang; (2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”*), Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (*“Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”* juncto *“Tiap-tiap Undang-Undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”*), dan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 (*“Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu”*).⁹⁸ Bila dilihat prosedurnya seperti yang

⁹⁸. S. Toto Pandojo (1981), *op.cit.* , halaman. 62-63.

dikemukakan oleh Sri Soemantri Martosoewignjo⁹⁹, ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Putusan-putusan penting harus ditentukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atau dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Hasil dari suatu pemilihan umum, yang menentukan komposisi kekuatan sosial dalam Dewan Perwakilan Rakyat harus dijadikan landasan digantinya pemerintah;
3. Pemerintah harus bersifat terbuka (*adanya openbaarheid van bestuur*);
4. Dimungkinkan rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan;
5. Setiap putusan yang diambil harus memperhatikan kepentingan-kepentingan golongan minoritas.

Fungsi pengawasan yang dilakukan DPR terhadap Pemerintah akan menimbulkan konsekuensi tuntutan pada kejelian, ketelitian dan profesionalitas dari para anggota DPR itu sendiri yang nota bene adalah para politisi atau para anggota partai politik. Di sinilah partai politik yang ada sangat berperan dalam memilih anggota partainya yang profesional dan jeli dalam melakukan pengawasan, serta memiliki dedikasi yang tinggi untuk komitmen membela dan mewakili kepentingan rakyat sebagai anggota parlemen. Sekali partai itu salah atau keliru menunjuk atau memilih anggotanya yang duduk di DPR, maka akan berdampak pada hambarnya fungsi pengawasan atau tidak berjalannya fungsi *control of executive* yang sebenarnya. Sistem politik Indonesia telah menentukan fungsi *control of executive* ini dalam bentuk hak-hak DPR, antara lain: mengajukan pertanyaan, meminta keterangan (*interpelasi*), mengadakan

⁹⁹. Sri Soemantri Martosoewignjo (1992). "Asas Negara Hukum dan Perwujudannya Dalam Sistem Negara Hukum Nasional" dalam Moh. Busyro Muqoddas. *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Pcrs, Yogyakarta, halaman 27.

penyelidikan (angket), mengajukan perubahan (amandemen), mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain dan mengajukan seseorang.¹⁰⁰

Tidak berjalannya fungsi pengawasan DPR sangat terkait dengan peran partai politik yang memilih anggotanya untuk duduk di DPR. Hal ini akan menyebabkan segala tindakan Pemerintah (penguasa) akan selalu lolos dari kriteria negatif DPR, dan akan sangat berbahaya bila menyangkut persoalan "*top hat crimes*". Oleh karenanya wawasan dan pandangan yang luas serta selalu tanggap terhadap perubahan nilai-nilai yang terjadi di masyarakat dan profesional dalam menjalankan tugas akan sangat dibutuhkan bagi sosok politikus yang baik. Peran partai politik sangat dominan dalam penentuan pilihan (rekrutmen) para politisinya yang demikian untuk duduk di DPR, dan bila salah dalam menentukan pilihan maka dapat berakibat rusaknya idealisme perwakilan politik yang ada. Pada gilirannya menjadi tanggungjawab partai politik terhadap kesalahan penentuan pilihan ini dan secara tidak langsung peran partai politik demikian juga sebagai faktor kriminogen bila atas kesalahan tersebut menjadikan berkembangnya tindak penyelewengan yang dilakukan penguasa yang tergolong *top hat crimes*.

¹⁰⁰. Ismail Suny (1984), *Op.cit.* halaman.28.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Tindakan dan Kebijakan Partai Politik Masa Orde Baru Sebagai Faktor Kriminogen "*top hat crimes*".

Berfungsinya partai politik dalam kegiatan politik di negara yang menganut paham demokrasi merupakan sesuatu yang tidak bisa ditawar-tawar, karena fungsi utama partai politik merupakan sarana partisipasi politik rakyat dalam setiap pengambilan keputusan politik bagi jalannya kehidupan politik negara tersebut, di samping fungsi-fungsi yang lain, sebagai sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik dan sarana pengatur konflik. Selain dari pada itu, hal ini juga merupakan wujud pelaksanaan asas-asas umum demokrasi.¹

Agar prinsip demokrasi tetap dijunjung tinggi sebagai komitmen bersama, maka partai politik dalam menjalankan fungsinya tidak boleh lepas dari alur utama (*main stream of thinking*) kehidupan berbangsa, untuk menempatkan kepentingan bangsa dan negara di atas segala kepentingan kelompok atau

¹. Muladi (1997), *Ilak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, dalam halaman 73 dinyatakan: "...asas-asas umum (*general principles*) atau pemikiran sentral (*central ideas*) atau ramuan esensial (*essential ingredients*) yang melekat pada istilah demokrasi, yakni: keterlibatan warganegara di dalam pengambilan keputusan politik, tingkatan tertentu dari persamaan (*equality*), tingkatan tertentu dari kebebasan atau kemerdekaan dan perlindungan terhadap martabat manusia, sistem perwakilan, pemerintahan berdasarkan hukum (*rule of law*), sistem pemilihan yang menjamin pemerintahan oleh mayoritas, pendidikan yang memadai dari masyarakat baik yang bersifat umum maupun pendidikan politik".

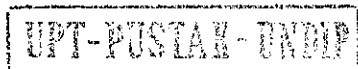
golongan,² disamping fungsi yang dilaksanakannya ini juga merupakan wujud partisipasi politik³ rakyat dalam kehidupan politik ketatanegaraan. Namun di dalam menjalankan perannya ini banyak hal yang kadang mempengaruhinya (baik faktor ekstern maupun faktor intern), sehingga menyebabkan menyimpang dari idealisme yang menjadikan jalannya kehidupan politik sangat tidak demokratis. Kondisi yang demikian inilah menjadikan ketidakberdayaan partai politik dalam menjalankan fungsi sebenarnya yang disinyalir oleh banyak pihak menyebabkan kuatnya posisi penguasa rezim Orde Baru, hal mana semasa rezim Orde Baru banyak terjadi tindakan penguasa yang dikategorikan sebagai tindakan yang tidak demokratis dan melanggar hak asasi manusia, serta tindakan-tindakan lain yang secara teoritis termasuk dalam “*top hat crimes*” tidak ditangkap oleh partai politik sebagai suatu bentuk tindak penyimpangan penguasa. Tindakan-tindakan penyimpangan tersebut seperti misalnya: penghilangan paksa (*disappearances*) oleh penguasa terhadap aktivis politik pro-demokrasi yang menentang kebijakan penguasa⁴, penembakan oleh aparat keamanan terhadap para demonstran yang menimbulkan banyak korban jiwa, seperti peristiwa Tanjung Priok (1984)⁵, peristiwa Lampung (1989) dikenal

² . Riswandha Imawan (1998), *Membedah Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman.16.

³ . Lihat Miriam Budihardjo (1994), *Demokrasi di Indonesia, demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pan-casila*. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama. halaman 183.

⁴ . LBH Ampera-Bogor (1999). *Dicari Orang Hilang*. Jakarta. PT Sembrani Aksara Nusantara, halaman 53-98.

⁵ . *Ibid*, halaman 21 – 32.



dengan kasus GPK Warsidi,⁶ peristiwa Santa Cruz Dili Timor Timur (1991),⁷ peristiwa 27 Juli 1996 penyerbuan kantor pusat DPP PDI-Megawati,⁸ dan juga peristiwa Trisakti (1998) dan Semanggi (1998)⁹ di Jakarta. Ketidakberdayaan partai politik yang demikian mengakibatkan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan penguasa semakin dirasakan memperoleh dukungan terutama dari partai politik, dan sebenarnya tindakan demikian merupakan sesuatu yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi.¹⁰

Banyaknya tindakan penguasa yang tergolong "*top hat crimes*" dikarenakan partai politik dalam menjalankan perannya tidak optimal, atau dapat pula dikatakan peran yang dilakukan oleh partai politik ini justru menimbulkan "*top hat crimes*", maka penyebutan peran partai politik sebagai faktor kriminogen¹¹ menjadi suatu kesimpulan yang dapat dibenarkan. Data sekunder yang

⁶. Al-Chaidar (1998), *Reformasi Premature, Jawaban Islam Terhadap Reformasi Total* Jakarta, Darul Fatah, halaman 91-99.

⁷. LBH Ampora-Bogor (1999). *Op.cit*, halaman 32 – 38.

⁸. *Ibid*, halaman 39-42.

⁹. Saurip Kadi (2000), *TNI-AD, Dahulu, Sekarang dan Masa Depan*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, halaman 30-31.

¹⁰. Lihat S. Toto Pandoyo (1981), *op.cit.*, halaman 6 yang menyatakan: "Pada waktu Perang Dunia ke II se-lesai, kata demokrasi merupakan suatu predikat yang memberikan kesan atau citra yang serba baik dalam proses interaksi antara penguasa negara (supra struktur politik) di satu pihak dengan rakyat (infra struktur politik) di lain pihak, di dalam menentukan kebijaksanaan umum yang berwujud keputusan-keputusan politik. Di dalam sistem politik yang sedemikian itulah mencitrakan adanya kemanunggalan antara penguasa negara dengan rakyat yang serasi di dalam suatu masyarakat negara yang menjunjung tinggi hak-hak dasar dan asasi manusia, tanpa ada paksaan, tidak ada penindasan, yang kesemuanya itu dikarenakan pemerintahan negara tersebut diselenggarakan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat".

¹¹. Bandingkan Muladi dan Barda Nawawi Arief (1992), *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, halaman 198-209.

ditemukan sangat mendukung untuk mengungkap fenomena simbolik dari peran yang dilakukan partai politik dalam kehidupan ketatanegaraan yang mengakibatkan berbagai peristiwa atau tindak kekerasan penguasa pada masa Orde Baru yang tergolong *top hat crimes*, antara lain:

1. Dominasi Penguasa Pada Setiap Pengambilan Keputusan Politik

Pengaruh penguasa (Pemerintah) yang sangat kuat dalam setiap pengambilan keputusan politik yang memerlukan persetujuan rakyat telah dibuktikan oleh peneliti terdahulu, seperti misalnya Ipong S. Azhar¹² dari hasil penelitiannya disimpulkan bahwa Pemerintah yang olehnya diidentifikasi sebagai faktor Z sangat kuat mempengaruhi pengambilan keputusan di DPR, dan pengaruh ini terutama dalam hubungannya antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian yang mengambang. Hubungan antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian menjadi tidak sesuai lagi dengan konsekuensi hubungan yang logis dan paralel di antara kedua sistem tersebut¹³, bahwa sistem pemilu proporsional seharusnya akan mempengaruhi terbentuknya sistem multi partai, dan sebagai konsekuensinya sistem multi partai ini cenderung akan melahirkan

¹². Ipong S. Azhar (1997), *Benarkah DPR Mandul, Pemilu, Partai dan DPR Masa Orde Baru*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, halaman. 110.

¹³. *Ibid*, halaman 20 dinyatakan “ Sistem pemilihan umum proporsional ditandai oleh adanya sisa suara yang tidak habis dibagi oleh bilangan pembagi pemilihan (*quota*). Sisa suara yang tidak habis dibagi tersebut dapat dijumlahkan secara nasional sehingga kontestan pemilu yang kecil pun diduga akan dapat memperoleh paling tidak satu kursi di dalam lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian, bagi OPP (Organisasi Peserta Pemilu) tidak ada kebutuhan mendesak untuk berfusi dengan partai lain selama eksistensinya terjamin oleh kehadiran perwakilannya di lembaga perwakilan rakyat. Kenyataan ini tentu saja dapat mendorong berkembangnya gaya sentrifugal yang mengakibatkan akan tetap berlaku atau bertahannya sistem kepartaian multi partai yang ada sejak semula”.

sistem pemerintahan koalisi, tetapi dalam kenyataannya karena kuatnya pengaruh penguasa sebagai faktor Z tersebut menjadikan lahirnya sistem satu partai tak kentara (*hegemonic party system*). Meskipun pada masa itu (melalui Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sebagaimana telah diubah beberapa pasalnya oleh Undang-undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Galongan Karya) ada tiga partai politik yaitu Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), namun karena kuatnya pengaruh penguasa, yang nampak adalah dominasi penguasa yang terintegrasi pada ketiga partai politik tersebut, lebih-lebih Golkar sangat identik dengan partai penguasa¹⁴ selalu menduduki kursi mayoritas di DPR¹⁵. Terintegrasikannya partai-partai politik dengan pemerintah, oleh Ipong S. Azhar ditunjukkan pada sistem rekrutmen anggota DPR yang dibuat sedemikian rupa sehingga mengharuskan anggota DPR (dari fraksi manapun) tidak bisa menolak apa kata pemerintah. Rekrutmen calon anggota DPR yang dilakukan oleh LPU (Lembaga Pemilihan Umum) yang diketuai Menteri Dalam Negeri (*nota bene* pemerintah)

¹⁴. Muchtar Pakpahan (1994), *DPR Semasa Orde Baru, Tinjauan Analitis Anggota DPR-RI Masa Kerja 1982-1987* (desertasi), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, dalam halaman 156 dinyatakan bahwa "Presiden Sularto adalah Ketua Pembina Golkar, sedangkan Golkar tunduk kepada putusan Dewan Pembina".

¹⁵. Data dari LPU seperti yang dikutip oleh Ipong S. Azhar (1997), *Benarkah DPR Mandul*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, halaman 99-105, tercatat bahwa pada Pemilu 1982 perolehan kursi di DPR untuk: PPP = 94 kursi; Golkar=246 kursi; PDI=24 kursi. Hasil Pemilu 1987: PPP=61 kursi; Golkar=299 kursi; PDI=40 kursi. Sedangkan hasil Pemilu 1992: PPP=62 kursi, Golkar=282 kursi, dan PDI=56 kursi.

mengharuskan semua partai politik yang ada menuruti apa yang menjadi kehendak pemerintah. Calon yang diusulkan organisasi peserta pemilu (OPP) atau partai politik peserta pemilu sebelum masuk dalam daftar calon tetap yang akan dipilih rakyat, harus lolos dahulu dari saringan yang dilakukan oleh LPU. Mereka harus lolos penelitian khusus (litsus) terlebih dahulu yang dilakukan LPU, sehingga bagi calon-calon yang dianggap oleh LPU (pemerintah) akan membahayakan keberadaan penguasa akan tersingkir dari daftar calon tetap. Kondisi demikian membuat ketidak berdayaan partai politik yang ada, dikarenakan sudah menjadi kesepakatan bersama melalui undang-undang, terutama ketentuan Pasal 8 ayat (1), (2) dan (3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-undang Nomor 4 tahun 1975 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 yang menyatakan bahwa:

- (1) Pemilihan Umum dilaksanakan oleh Pemerintah di bawah pimpinan Presiden.
- (2) Dalam penyelenggaraan sehari-hari seorang pejabat dapat ditunjuk oleh Presiden untuk melaksanakan pimpinan pemilihan umum tersebut.
- (3) Untuk melaksanakan pemilihan umum, Presiden membentuk sebuah Lembaga Pemilihan Umum dengan diketuai Menteri Dalam Negeri, yang bertugas:

- a. Mengadakan perencanaan dan persiapan untuk melaksanakan pemilihan umum;
- b. Memimpin dan mengawasi panitia-panitia termaksud dalam ayat (4);
- c. Mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data-data tentang hasil pemilihan umum;
- d. Mengerjakan hal-hal lain yang dipandang perlu untuk melaksanakan pemilihan umum.

Calon-calon yang diusulkan partai politik sebenarnya merupakan hasil keputusan intern partai politik yang bersangkutan, namun yang terjadi campur tangan LPU dapat menentukan calon-calon mana yang boleh ikut berkompetisi dalam pemilu. Riswandha Imawan¹⁶ mencatat daftar calon sementara yang diusulkan oleh OPP pada pemilu 1992 tidak semuanya diterima LPU, seperti yang dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel: 1
Daftar Calon Sementara Pemilu 1992 Yang Diterima LPU

OPP	Diusulkan	Diterima	Ditolak	%Diterima*	% Ditolak*
PPP	800	715	83	89,37	10,63
Golkar	800	794	6	99,25	0,75
PDI	800	774	28	96,75	3,25

Sumber: Riswandha Imawan (1998), "Membedah Politik Orde Baru", Pustaka Pelajar Yogyakarta, halaman 50 dengan (*) prosentase yang diolah dan disusun oleh penulis.

Dari tabel 1 di atas nampak bahwa dari tiga OPP yang ada waktu itu Golkar yang paling sedikit calonnya yang ditolak (0,75%), sedangkan PPP paling

¹⁶. Riswandha Imawan (1998), *op.cit*, hal. 50.

banyak calonnya yang ditolak (10,63%) oleh LPU. Atas dasar apakah LPU melakukan penolakan itu? Yang jelas ketiga OPP tidak pernah mempersoalkannya. Ini menunjukkan bahwa partai politik peserta pemilu tidak bisa berbuat banyak atau menurut saja apa kata LPU (pemerintah), sehingga peran yang dilakukan dalam terlaksananya pemilu yang demokratis hanyalah semu belaka. Riswandha Imawan¹⁷ telah mencatat 3 (tiga) dari 6 (enam) calon Golkar yang ditolak dinyatakan tidak lolos Litsus (penelitian khusus), artinya mereka tidak bersih lingkungan. Syamsuddin Haris¹⁸ juga menegaskan dari hasil penelitiannya tentang peran LPU dalam melakukan litsus yang dianggapnya begitu *absurd* terhadap calon-calon yang diusulkan oleh partai politik. Diambil sebagai contoh, yaitu penolakan LPU atas 130 orang calon anggota DPR yang diajukan oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) untuk Pemilu 1997 karena dianggap tidak lolos seleksi penelitian khusus (litsus).

Secara yuridis kegiatan litsus yang dilakukan LPU tersebut adalah tidak sah. Inilah bukti kekuatan Penguasa (pemerintah) untuk melakukan tindakan sewenang-wenang yang dianggapnya membahayakan keberadaan rezim, dan partai politik tak pernah mempermasalahkannya.

Kuatnya pengaruh Penguasa (pemerintah) juga nampak dalam proses penyusunan undang-undang. Hampir seluruh undang-undang sebagai produk

¹⁷. *Ibid*, halaman 51.

¹⁸. Syamsuddin Haris (1998). *Pemilihan Umum dan Dilema Partai Politik* . dalam "Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru". Jakarta. Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, halaman 83-84.

lembaga legislatif selama pemerintahan Orde Baru, inisiatif datangnya Rancangan Undang-undang (RUU) dari pemerintah. Hak inisiatif DPR pada masa Orde baru tidak pernah digunakan sama sekali, demikian hasil penelitian Mochtar Pakpahan dan juga Ipong S. Azhar¹⁹. Bahkan produk yang dihasilkan sebagai undang-undang tidak jauh berbeda dengan usulan awal yang diajukan Pemerintah ke DPR, dan untuk mencapai tujuan pengesahan, Pemerintah melakukan upaya-upaya “penekanan” agar usulannya dapat disetujui DPR, terutama pada produk legislatif yang menyangkut kepentingan politik yang dianggap mengganggu stabilitas kekuasaan Pemerintah. Cara-cara yang dilakukan bahkan lebih banyak bersifat politis ketimbang melihat sisi yuridisnya. Padahal kondisi demikian sangat bertentangan dengan konsep negara hukum Indonesia²⁰. Sebagai contoh dapat dikemukakan saat dibuatnya Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Saat Rancangan Undang-undang (RUU) Partai Politik dan Golongan Karya²¹ ini diajukan Pemerintah kepada DPR banyak anggota DPR mempertanyakan dan mempermasalahkan penamaan (pemberian nama) undang-undang tersebut. Pada saat rapat panitia khusus RUU Partai Politik dan Golongan Karya pada

¹⁹. Mochtar Pakpahan (1994), *op.cit.* halaman 173, dan Ipong S. Azhar (1997), *op.cit.* halaman 115.

²⁰. Azhary (1995), *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, dalam halaman 144 menyebutkan bahwa unsur-unsur negara hukum Indonesia adalah (1) Hukum bersumber pada Pancasila, (2) Kedaulatan rakyat, (3) Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi, (4) Persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, (5) Kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lainnya, (6) Pembentuk undang-undang: Presiden bersama-sama DPR, (7) Sistem MPR.....*c.f.* Didi Nazmi Yunas (1992), *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang.

²¹. Data dari Pusat Dokumentasi DPR-RI.

tanggal 6 Maret 1975, usulan dari Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) yang dibacakan oleh H. Imam Sofwan supaya judul yang diusulkan dalam RUU dirubah menjadi “Organisasi Politik”, dengan alasan karena Golkarpun juga merupakan organisasi politik. Kemudian Sabam Sirait dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (FPDI) juga mengajukan usulan mengganti judul dengan nama RUU “Kekuatan Sosial Politik”, yang dianggap paling dekat dengan Pasal 28 UUD.1945. Namun Fraksi Karya Pembangunan (*yang nota bene adalah fraksinya pemerintah*) lebih mendukung apa yang dikemukakan oleh Pemerintah dengan alasan karena sudah sesuai dengan apa yang disebutkan dalam GBHN dan sesuai dengan Pasal 28 UUD 1945 serta untuk melaksanakan Ketetapan MPR. Demikian juga Fraksi ABRI mendukung usulan judul RUU dari Pemerintah tersebut, yang dengan alasan menunjuk “halaman 77 Himpunan Ketetapan-ketetapan dan GBHN sudah diketahui wujudnya adalah dua Partai Politik dan satu Golongan Karya”.

Ternyata juga beberapa rumusan pasal RUU tersebut oleh partai politik dianggap merugikan kepentingan partai politik, khususnya pada PPP dan PDI, yakni antara lain: Pasal 7 ayat (2) yang mengatur PNS (pegawai negeri sipil) boleh menjadi anggota partai politik (dan Golkar) dengan ijin tertulis dari atasannya; Pasal 9 ayat (1) yang mengatur partai politik dan Golkar hanya dapat mendirikan cabang-cabangnya di tingkat Kecamatan/di atas Desa; Pasal 12 yang mengatur pengawasan atas partai politik dan Golkar hanya dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri atas instruksi Presiden, dan Pasal 13 yang akhirnya dihapuskan, mengatur bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk

membubarkan partai politik dan Golkar.²² Namun RUU tentang Partai Politik dan Golongan Karya tersebut akhirnya disahkan menjadi Undang-undang Nomor 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Hal ini menunjukkan kuatnya kemauan Pemerintah untuk memberikan nama suatu undang-undang yang mengatur partai politik, namun tidak mau menyebut partainya (Golkar) sebagai partai politik, meskipun pada kenyataannya merupakan suatu organisasi yang memenuhi syarat sebagai partai politik²³, serta kemauan pemerintah untuk menguasai partai-partai politik yang ada dalam kehidupan politik kenegaraan dikarenakan trauma kondisi kehidupan partai politik masa lalu (masa pemerintahan Soekarno).²⁴ Inilah bentuk pemaksaan kehendak Pemerintah yang menurut penafsirannya sudah benar, meskipun secara “nalar” masyarakat Indonesia tahu kalau Golkar-pun sebenarnya juga merupakan partai politik. Pendekatan kekuasaan (*power approach*) lebih dominan dalam pembuatan undang-undang ketimbang menggunakan pendekatan nilai (*value approach*).

²². Ikrar Nusa Bhakti dkk (1999). *ABRI dan Partai Politik: Pasang Surut Keterlibatan Militer Dalam Kehidupan Kepartaian di Indonesia*. Jakarta. PPW-LIPI, halaman 68.

²³. Miriam Budiardjo (1994), *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama dalam halaman 200 mengutip pendapatnya Sigmund Neumann bahwa “partai politik adalah organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada menguasai kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan berbeda”

²⁴. Saat itu terjadi banyak partai yang saling memperebutkan kekuasaan, sehingga menyebabkan pemerintahan tidak stabil.

Kuatnya pengaruh penguasa (Pemerintah) di DPR diperkuat dengan ketentuan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975, hal mana dalam ketentuan Pasal 10 nya menyebutkan:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut DPR, terdiri atas wakil-wakil dari:
 - a. organisasi peserta Pemilihan Umum;
 - b. golongan karya ABRI.
- (2) Pengisian keanggotaan DPR dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan.
- (3) Jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 500 (lima ratus) orang terdiri atas 400 (empat ratus) orang dipilih dalam Pemilihan Umum dan 100 (seratus) orang diangkat.
- (4) Anggota DPR yang diangkat sebanyak 100 (seratus) orang sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diambilkan dari golongan karya ABRI dan pengangkatannya ditetapkan oleh Presiden atas usul Panglima Angkatan Bersenjata.

Dari ketentuan Pasal 10 Undang-undang Nomor 2 Tahun 1985 tersebut nampak bahwa Penguasa juga dapat menambah kekuatan pengaruhnya dengan menempatkan orang-orangnya melalui pengangkatan untuk menjadi anggota DPR yang komposisinya menjadi dominan. Hal ini merupakan fakta, bahwa dari hasil Pemilu 1971 saja kekuatan pendukung penguasa (pemerintah) di DPR waktu itu dari fraksi Golkar dan ABRI berjumlah 336 orang dari 460

orang anggota DPR²⁵. Dengan kekuatan inilah penguasa semakin leluasa “bermain” memaksakan kehendaknya demi kepentingan kekuasaannya dalam setiap pengambilan keputusan di DPR. Dengan menguasai DPR, maka penguasa dapat melancarkan jalan untuk mempertahankan kekuasaannya melalui mekanisme penyusunan undang-undang, sehingga dengan berbagai produk undang-undang yang ada menjadikan apa yang dilakukan penguasa sah secara yuridis. Hukum dalam hal ini sudah digunakan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan.

Lebih parah lagi, contoh kasus dikembalikannya RUU tentang Penyiaran oleh Presiden kepada DPR. Padahal RUU tersebut datang dari Pemerintah (Presiden) kemudian setelah melalui pembahasan antara DPR dengan Pemerintah, DPR telah menyetujuinya untuk kemudian dimintakan pengesahan Presiden agar menjadi undang-undang. Namun Presiden melalui Surat Presiden Nomor: R.09/PU/VII/97 tgl.11 Juli 1997 menolak untuk mengesahkan karena dianggap secara teknis akan sulit dapat dilaksanakan. Hal ini merupakan suatu keanehan. Bukankah RUU Penyiaran ini sebenarnya sebelum DPR menyetujuinya telah melalui pembahasan bersama terlebih dahulu antara DPR dengan Pemerintah. Jadi sudah ada kesepakatan antara DPR dengan Pemerintah mengenai isi RUU tersebut sebelumnya, kemudian Presiden tinggal melakukan pengesahan agar RUU ini menjadi Undang-Undang. Lebih

²⁵. Lihat Arbi Sanit (1997), *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 55.

menimbulkan pertanyaan lagi, dengan ditolaknya RUU Penyiaran ini justru DPR sendiri akhirnya menerima untuk melakukan perbaikan sesuai yang diinginkan Presiden. Tindakan yang demikian ini sebenarnya merupakan tindakan penyimpangan dari aturan Tata Tertib DPR saat itu, dan hal ini sebenarnya juga sudah dikemukakan oleh anggota DPR dari Fraksi PDI Sutjipto²⁶, yang mengingatkan Dewan supaya mencari landasan hukum yang kuat sehubungan persetujuan terhadap RUU yang disempurnakan itu, karena alasan yang dikemukakannya yaitu menurut Pasal 124 Peraturan Tata tertib DPR, yaitu Keputusan DPR RI No. 9/DPR-RI/ I /1997-1998, RUU yang sudah disetujui DPR disahkan oleh Presiden. Sayangnya apa yang dikemukakan Sutjipto tersebut tidak mendapat dukungan anggota Dewan yang lainnya.

Terlepas dari ada tidaknya pendukung Sutjipto, yang jelas DPR sudah dikuasai oleh kepentingan penguasa (Presiden) untuk memaksakan kehendaknya, dan DPR sendiri tidak mempunyai kekuatan untuk itu. Hal ini menunjukkan bahwa wakil-wakil partai politik yang *nota bene* wakil rakyat tidak mempunyai “nyali” untuk menolak kemauan penguasa atau mereka tidak profesional dalam menjalankan tugas, karena membahas RUU yang seharusnya mengacu pada nilai-nilai dan pandangan yang tumbuh dan berkembang di masyarakat yang merupakan syarat mutlak agar undang-undang

²⁶, *Suara Pembaharuan*, 19 September 1997.

yang akan dibentuk itu menjadi undang-undang yang memenuhi syarat sosiologis, ternyata mereka tidak mempunyai keahlian dan kemampuan untuk menyerap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat tersebut, atau bahkan memang mereka itu lebih menempatkan diri sebagai wakil penguasa ketimbang sebagai wakil rakyat. Para wakil rakyat atau wakil partai politik di DPR tersebut tidak bisa menjiwai makna bahwa undang-undang sebagai hukum yang merupakan bagian dari kebudayaan suatu masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari jiwa serta cara berpikir pada masyarakat tersebut.²⁷ Jika kondisinya memang demikian, maka segala tindakan Pemerintah (Presiden) selalu dianggap benar oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat meskipun tindakannya itu bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan, bertentangan dengan nilai-nilai dan pandangan masyarakat yang berkembang, bahkan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah disepakati bersama.

Dengan telah disetujuinya perbaikan RUU oleh DPR yang menjadi kemauan Presiden, kemudian Presiden mengesahkannya menjadi Undang-undang No.24 Tahun 1997 tentang Penyiaran, maka undang-undang tersebut dapat dikatakan sebagai suatu produk kebijakan legislatif yang berisi nilai-nilai yang menjadi kehendak atau kemauan penguasa. Jadi ide dasar atau konsep nilai yang menjiwai atau melandasi norma-norma substantif dari undang-undang tersebut merupakan ide dasar atau konsep nilai penguasa. Kebijakan

²⁷. Lihat Soerjono Soekanto (1983), *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, halaman 43.

legislatif yang diambil dengan disahkannya RUU Penyiaran menjadi Undang-undang Penyiaran ini dapat dikatakan merupakan kebijakan perundang-undangan untuk kepentingan penguasa.

Disamping itu dengan munculnya undang-undang yang mencerminkan kepentingan penguasa memang menjadi kehendak penguasa agar aturan main yang ada di Republik ini sebagai *grand design* aturan mainnya (hukumnya) memang dibuat sedemikian supaya kelompok oposisi tidak dapat berbuat banyak untuk memperjuangkan kepentingannya. Penguasa Orde Baru telah menggunakan hukum sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya. Hukum lebih cenderung digunakan sebagai alat pembenar bagi setiap kehendak pemegang kekuasaan politik dominan.²⁸ Inilah suatu contoh ketidak berdayaan wakil rakyat yang juga wakil partai politik menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat di DPR. Wakil partai di DPR tidak berani berbuat banyak untuk kepentingan rakyat. Mereka sudah “digiring” untuk membentuk aturan main yang lebih melindungi stabilitas kekuasaan ketimbang memperhatikan perkembangan tuntutan rakyat. Partai politik harus bertanggungjawab atas apa yang dilakukannya telah menunjuk wakil partainya untuk duduk di DPR yang ternyata kurang profesional dan tidak jeli dalam menangkap nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Pada akhirnya menjadikan fungsi *control of executive* DPR tak berjalan sama sekali. Muchtar

²⁸ Moh. Mahfud MD. (1999), *Politik Hukum Baru Menuju Supremasi Hukum, Sebuah Antara Akademis*, dalam Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*, Pustaka Pclajar, Yogyakarta, halaman xviii.

Pakpahan²⁹ telah mencatat hal tersebut dalam penelitiannya, dengan mengungkapkan bahwa hak pengawasan DPR terhadap Pemerintah/Presiden yang dilakukan dengan hak meminta keterangan kepada Presiden, hak mengadakan penyelidikan, dan hak membuat pernyataan tidak pernah dilakukan oleh anggota DPR periode tahun 1982-1987 dengan alasan yang dikemukakan, bahwa Peraturan Tata Tertib DPR (Keputusan DPR RI No.10/DPR-RI/III/82-83 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-RI) itu sendiri yang mempersulit dilaksanakannya hak-hak tersebut. Sedangkan Syamsudin Haris³⁰ dari hasil penelitiannya mencatat lemahnya fungsi pengawasan DPR disebabkan karena kebijakan *recalling* atas mereka yang vokal di DPR dan penerapan litsus (penelitian khusus) bagi para calon sebelum menjadi anggota DPR. Kebijakan *recalling* sebenarnya selalu diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR pada masa Orde Baru, hal ini menunjukkan kengganannya atau ketidakmauan anggota DPR pada masa Orde Baru untuk merombak tata tertib Dewan³¹.

Lemahnya fungsi pengawasan DPR menyebabkan segala tindakan Pemerintah (Presiden) selalu dianggap benar dan dibenarkan oleh para wakil partai politik atau wakil rakyat yang ada di DPR meskipun tindakan yang dilakukan tergolong tindakan penyimpangan terhadap ketentuan peraturan

²⁹. Mughtar Pakpahan (1994), *op.cit.*, halaman 207.

³⁰. Syamsudin Haris (1998), *op.cit.*, halaman 110-114.

³¹. *Ibid.* halaman 111.

NO. KEPPRES/ TAHUN	JUDUL DAN ISI	PENYIMPANGAN
73 Tahun 1995	Reklamasi Pantai Kapuk Naga	Hal ini seharusnya diatur oleh Undang-undang
31 Tahun 1997	Pembangunan dan perusahaan kilang minyak dan gas bumi	<ul style="list-style-type: none"> - Seharusnya cukup dalam bentuk Keputusan Menteri - Kekuasaan Presiden semakin luas - Presiden dapat memberikan ijin kepada pihak mana saja tanpa adanya lembaga pengawasan
69 Tahun 1998	Harga Jual Eccran Bahan Bakar	Dalam melaksanakannya Keppres ini tidak mendapatkan pertimbangan dari Menteri Pertambangan dan Energi
70 Tahun 1998	Harga Jual Tenaga Listrik yang dijual oleh PLN	Prosedur pembuatannya diragukan apakah memperhatikan kepentingan rakyat banyak
29 Tahun 1990	Dana Reboisasi	Keppres ini menetapkan salah satu bentuk pajak negara yang seharusnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang dibuat bersama-sama DPR
83 Tahun 1995	Pembentukan Dana Bantuan Presiden Bagi Pengembangan Lahan Gambut di Kalimantan Tengah	<ul style="list-style-type: none"> - Memuat ketentuan bahwa reboisasi Sebesar Rp.527.200.000.000,- dipindahkan dari rekening Menteri Kehutanan ke rekening Dana Bantuan Presiden untuk pengembangan lahan gambut - Hal ini keluar dari peruntukan yang semestinya - Bertentangan dengan undang-undang
93 Tahun 1996	Bantuan Pinjaman Kepada PT Kiani Kertas	<ul style="list-style-type: none"> - Memberi pinjaman kepada PT Kiani Kertas sebesar Rp.250 milyar,- yang diambil dari dana reboisasi - Bermasalah dalam hal legalitas - Hanya menguntungkan pihak tertentu
10 Tahun 1993	Pemberian Fasilitas Kredit Kepada Anggota DPR untuk pembelian kendaraan perorangan	Kekuasaan negara digunakan untuk kepentingan pribadi
40 Tahun 1996	Tatacara Pengajuan Calon Anggota Tambahan DPR Utusan Golongan Karya	Upaya memperkuat kekuasaan Presiden
1 Tahun 1997	Koordinasi Pengembangan Kawasan Jonggol Sebagai Kota Mandiri	Mengandung indikasi adanya benturan kepentingan
38 Tahun 1997	Pemberian Fasilitas Perpajakan Kepada Usaha Industri tertentu	Mengandung indikasi adanya benturan kepentingan

NO. KEPPRES/ TAHUN	JUDUL DAN ISI	PENYIMPANGAN
50 Tahun 1998	Penetapan Kawasan Terbatas Lalu Lintas di Wilayah DKI Jakarta	Melanggar tata urutan perundang-undangan
42 Tahun 1996	Pembuatan Mobil Nasional	<ul style="list-style-type: none"> - Kekuasaan Presiden tidak terbatas - Cenderung untuk mempunyai sikap sewenang-wenang
14 Tahun 1997	Perubahan Keppres No.5 Tahun 1998 tentang Pengadaan Bahan Peledak	<ul style="list-style-type: none"> - Menambah hak monopoli swasta pada distribusi bahan peledak - Memberikan hak monopoli kepada PT Multi Nitro Kimia (yang antara lain dimiliki oleh Bambang Trihat-modjo dan Hutomo Mandala Putra dan sebuah BUMN) untuk distribusi bahan peledak untuk keperluan komersial

Sumber: *Siaran Pers Masyarakat Transparansi Indonesia tgl. 16 Oktober 1998.*

Keppres-keppres tersebut menurut MTI telah dijadikan alat legitimasi dalam penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), sehingga tindak penyelewengan terlindungi secara legal dan berlangsung secara terus menerus dalam kurun waktu yang cukup lama.

Apa yang dikemukakan MTI seperti tersebut dalam tabel 2 menunjukkan bahwa wakil rakyat di DPR ternyata tidak mempunyai kemampuan untuk dapat mendeteksi dengan cermat dalam menjalankan fungsi *control of executive*-nya, namun justru LSM yang sebenarnya secara ketatanegaraan bukan merupakan lembaga wakil rakyat lebih mampu menangkap tindakan-tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh Penguasa/Pemerintah/Presiden.

Lemahnya fungsi *control of executive* DPR secara tidak langsung sangat berhubungan dengan peran partai politik dalam menunjuk wakil-wakilnya untuk duduk di DPR. Kurangnya perhatian wakil-wakil partai politik

atau wakil-wakil rakyat di DPR terhadap tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh Pemerintah yang tergolong *top hat crimes* menunjukkan ketidakseriusan wakil-wakil rakyat dalam upaya menanggulangi kejahatan tersebut. Di sisi lain para wakil rakyat dimungkinkan memang tidak bisa berbuat banyak karena mayoritas (sebagian besar) dari anggota Dewan adalah orang-orang, para wakil pemerintah (rezim penguasa).³³ Padahal kejahatan yang tergolong *top hat crimes* ini memiliki karakteristik khusus yang memerlukan perhatian serius dan penuh dari para penyelenggara negara, dikarenakan kejahatan bentuk ini sangat berhubungan dengan kehidupan politik bangsa yang apabila salah dalam penanganannya akan berakibat terjadinya perpecahan antar kelompok politik di masyarakat.

Dengan tidak tanggapnya dan dengan membiarkannya tindakan penyimpangan dan penyelewengan yang dilakukan oleh penguasa, para wakil partai yang duduk di Dewan dapat dikatakan bahwa para wakil partai tersebut dalam menjalankan tugasnya banyak menimbulkan tindakan penyimpangan dan penyelewengan. Bilamana wakil-wakil tersebut dalam menjalankan tugasnya justru menimbulkan banyaknya tindakan penyelewengan dan

³³ Arbi Sanit (1997). *Op.cit.*, halaman 53 - 54 mencatat, bahwa posisi lembaga perwakilan politik di dalam sistem Orba ditetapkan berdasar interpretasi integralistik terhadap penerapan UUD 1945, tatanan struktur kenegaraan dan kekuasaan penentu kebijaksanaan negara....Dengan begitu, maka lembaga perwakilan bukan lagi dilihat dalam konteksnya dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, melainkan dipandang sebagai komponen negara yang harus melakukan tugas kenegaraan bersama lembaga negara lainnya. Stidaknya terjadi dua bentuk implikasi dari cara pandang tersebut. Pertama ialah terbukanya lembaga perwakilan akan intervensi penguasa yang atas nama negara memasukkan wakil atau orangnya menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat itu. Kedua, lembaga perwakilan tidak berkemungkinan lagi untuk menempati posisi yang secara relatif netral di antara rakyat dengan penguasa, akan tetapi lebih memihak kepada penguasa yang mewajibkannya melaksanakan tugas.

penyimpangan yang dilakukan oleh penguasa yang tergolong *top hat crimes* dan tidak pernah menjadi bahan pembicaraan/pembahasan di DPR, maka menjadi tanggungjawab partai politik yang menunjuk wakilnya untuk duduk di Dewan dalam menjalankan perannya dalam kehidupan politik bangsa. Dengan demikian peran partai politik meskipun bukan satu-satunya namun dapat dikatakan sebagai faktor kiminogen, dan apabila hal ini menimbulkan korban juga dapat dikatakan sebagai faktor viktimogen.

2. Campur Tangan Militer Dalam Politik Praktis

Keterlibatan militer dalam politik praktis selama masa Orde Baru ternyata membawa konsekuensi yang serius dalam pelaksanaan kehidupan politik bangsa dan negara Indonesia yang menganut paham demokrasi. Konsekuensi tersebut sangat terasa bagi berjalannya fungsi partai politik yang berhubungan dengan pelaksanaan peran yang diembannya dalam suatu negara yang menganut paham demokrasi ini. Pada masa itu militer diposisikan sebagai kekuatan sosial politik seperti layaknya partai politik, sehingga mempunyai kedudukan yang sejajar dengan partai-partai politik yang ada.³⁴ Bahkan secara terang-terangan militer (ABRI) menyatakan diri sebagai bagian dan mendukung partai politik penguasa (Golkar).³⁵ Secara lugas Kepala Staf

³⁴. Saurip Kadi (1999). "ABRI di Masa Depan (Sebuah Konsep Reformasi Internal ABRI)" dalam Sekolah Komando Angkatan Darat *ABRI dan Agenda Perubahan..* Jakarta. PT. Aditoya Media, halaman 163-164.

³⁵. Dimiyati Hartono (1997). *Lima Langkah Membangun Pemerintahan yang Baik*. Ind. Hill .Co. Jakarta. halaman 43-44.

Angkatan Darat (KSAD) waktu itu menyatakan bahwa “ABRI adalah kader Golkar”.³⁶ Inilah yang mengakibatkan militer (ABRI) tidak mungkin lepas dari kepentingan politik penguasa.

Dukungan militer pada partai politik penguasa serta keterlibatan militer dalam politik praktis ternyata menyebabkan sistem pemerintahan bersifat otoriter. Pemerintahan yang otoriter membawa konsekuensi tindakan sewenang-wenang penguasa terhadap mereka yang tidak sependapat dengan kebijakan penguasa menjadi kian berkembang, karena mereka yang tidak setuju terhadap kebijakan penguasa dianggap mengganggu stabilitas kekuasaan penguasa. Pada saat itu (masa Orde Baru) militer mendominasi aparat kenegaraan dan mengontrol kelompok-kelompok oposisi potensial secara brutal. Masyarakat sipil tetap lemah, terdopolitisasi dan terpecah-pecah.³⁷ Demikian pula dengan partai politik oposisi di Parlemen yang seharusnya menempatkan diri sebagai *control of executive*, ternyata justru tak berdaya sama sekali.

Sejak Suharto berkuasa sebagai seorang militer (pada masa Orde Baru), maka banyak posisi-posisi penting di lembaga struktur pemerintahan dipegang oleh militer. Bukti sejarah juga dapat dilihat dari hasil penelitian tim peneliti

³⁶ Tulus Warsito (1999). *Pembangunan Politik Refleksi Kritis Atas Krisis*. Bigraf Publishing. Yogyakarta. halaman 138.

³⁷ Uhlir, Anders (1998), *Demokratisasi di Indonesia: Kesempatan dan Hambatan*. (terjemahan oleh Agus Sudibyo), makalah dipresentasikan pada konferensi internasional “Demokratisasi di Indonesia dan Per-masalahan Timor-Timur” yang diselenggarakan oleh Universitas Paramadina Mulya dan Solidaritas Untuk Perdamaian Timor-Timur (Solidamor) di Jakarta 30 Nopember – 1 Desember 1998.

dari Pusat Penelitian dan Pengembangan Politik dan Kewilayahan (PPW) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) di bawah koordinator Dr. Ikrar Nusa Bhakti³⁸ yang mencatat bahwa militer (ABRI) pada masa Orde Baru telah menduduki posisi puncak atau pimpinan dari lembaga struktur birokrasi pemerintahan melalui kekaryaan sebagai Menteri, Gubernur, Bupati, dengan membuat tipologi pemerintahan daerah dalam tiga kategori, yaitu kategori A adalah daerah sangat rawan, seperti Aceh, Sumatra Utara, Timor Timur, Ujung Pandang, sehingga terhadap daerah-daerah tersebut komposisi pemerintahan daerah mulai dari tingkat I dan tingkat II harus diisi oleh orang-orang militer. Kategori B adalah daerah agak rawan, yang dapat diisi oleh militer maupun sipil; sedangkan kategori C adalah daerah aman sebagai jatah dari sipil. Namun pada kenyataannya kategori B dan C juga diisi oleh militer, sementara prosentase untuk sipil sangat sedikit.

Kuatnya pengaruh dan campur tangan militer dalam politik praktis hingga mencapai suatu legalitas keberadaan militer di parlemen dengan tanpa ikut dalam pemilu, artinya keberadaan militer di Parlemen dibenarkan oleh hukum tanpa militer (ABRI) ikut bersaing meraih kursi yang ada di Parlemen (DPR). Padahal partai politik yang ada di DPR dalam meraih kursi harus bersaing terlebih dahulu melalui pemilu. Keberadaan militer di DPR secara yuridis dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 10 Undang-undang Nomor 2 Tahun 1985

³⁸. Ikrar Nusa Bhakti dkk. (1999). *ABRI dan Partai Politik: Pasang Surut Keterlibatan Militer dalam Kehidupan Kepartaian di Indonesia*. PPW-LIPI. Jakarta. halaman 7-8.

tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975.

Pencantuman ketentuan dalam Pasal 10 UU. No. 2 Tahun 1985 ini menjadikan keterlibatan militer (ABRI) dalam pengambilan keputusan politik termasuk kebijakan kriminal dalam upaya menanggulangi terjadinya berbagai kejahatan termasuk juga *top hat crimes* menjadi semakin jelas. Padahal pada masa Orde Baru implementasi peran militer (TNI-ABRI) terjadi penyimpangan karena adanya pemanfaatan ABRI oleh penguasa atau adanya beberapa orang TNI-ABRI yang terobsesi oleh kekuasaan³⁹. Pada masa itu militer (ABRI) sangat mendukung kepentingan penguasa dan bahkan sebagai alat penguasa, bukan alat perlengkapan negara.⁴⁰

Kuatnya pengaruh serta campur tangan militer dalam kegiatan politik praktis menjadikan partai politik oposisi yang ada menjadi tak berdaya, sehingga menyebabkan lemahnya peran yang harus dilakukan dalam segala segi guna memfungsikan peran *control of executive* parlemen terhadap penguasa. Dukungan militer pada partai penguasa telah menambah kekuatan partai politik penguasa untuk menguasai kursi di parlemen (DPR), sehingga

³⁹. Iswandhi Sctyobudi (1999). "Konsistensi Peran TNI-ABRI Dalam Membangun Indonesia Baru" dalam Sekolah Staf Angkatan Darat *ABRI dan Agenda Perubahan..* Jakarta. PT. Aditoya Media, halaman 179.

⁴⁰. Saurip Kadi (1999). *op. cit.* halaman .164-165.

secara tidak langsung juga menguasai suara mayoritas setiap pengambilan keputusan politik parlemen, termasuk kebijakan dalam perencanaan penanggulangan kejahatan (khususnya *top hat crimes*). Dengan penguasaan mayoritas suara serta didukung kuatnya pengaruh penguasa di parlemen menyebabkan segala tindakan atau keputusan politik penguasa di mata anggota parlemen selalu dibenarkan dan tanpa cacat, sehingga dengan alasan apapun termasuk menggunakan alasan demi stabilitas nasional, penguasa merasa berhak melakukan tindakan apapun termasuk tindakan pelanggaran hak asasi manusia yang tergolong *top hat crimes*. Hal ini telah terbukti dengan adanya berbagai tindakan militer yang membawa korban jiwa pada rakyat. Saurip Kadi⁴¹ seorang petinggi militer telah mencatat berbagai aksi kekerasan militer (ABRI) sebagai dampak tindakan represif militer (ABRI) akibat dimanfaatkannya militer sebagai alat penguasa, antara lain:

a. *kasus Penembakan Misterius (Petrus) Juli 1983.*

Dalam kasus ini yang menjadi sasaran penembakan dan pembunuhan adalah mereka yang diduga melakukan kejahatan terutama residivis dengan alasan demi terciptanya ketertiban dan tercapainya rasa aman di masyarakat. Menurut catatan Institut Studi Arus Informasi dan LBH Ampera-Bogor⁴² secara kuantitas jumlah korban Petrus tidak terdata,

⁴¹. Saurip Kadi (2000). *Op.cit.*. halaman 18-39.

⁴². LBH Ampera-Bogor (1999). *Dicari Orang Hilang*. Institut Studi Arus Informasi. Jakarta. halaman 15-16.

sebab tidak semua korban yang ditemukan dilaporkan ke polisi, meskipun Menteri Luar Negeri Belanda waktu itu (Hans van Broek)⁴³ yang berkunjung ke Indonesia menentang keras praktek Petrus tersebut dan menyatakan bahwa berdasarkan informasi yang diterimanya bahwa sejak awal tahun hingga pertengahan tahun 1983 lebih dari 3000 orang diduga tewas akibat Petrus. Anehnya tindakan militer yang brutal ini justru mendapat dukungan aparaturnya negara dan ketua DPR/MPR-RI waktu itu (Amir Mahmud). Wakil ketua DPA waktu itu (Ali Murtopo) juga menyatakan bahwa sistem tembak Petrus sesuai dengan tugas hankam.⁴⁴

b. *kasus Tanjung Priok, 12 September 1984.*

Kasus ini berawal dari peristiwa ketegangan antara aparat keamanan dengan jemaah masjid di Rawa Badak Tanjung Priok yang berkaitan dengan poster yang ditempel di masjid dianggap oleh pihak pemerintah bersifat menghasut, kemudian petugas keamanan dalam menurunkan poster tersebut dianggap oleh masyarakat dilakukan dengan cara-cara yang tidak benar seperti misalnya waktu menurunkan poster memasuki masjid tidak melepas sepatunya. Hal ini membuat kemarahan jemaah masjid dan terjadi ketegangan yang berakibat dibakarnya sepeda motor petugas tersebut, kemudian diikuti penangkapan 4 orang jemaah oleh petugas. Pada tanggal 12 September 1984 malam di masjid Rawa Badak

⁴³. *Ibid.* halaman 20-21.

⁴⁴. Saurip Kadi. *op.cit.* halaman 20.



tersebut diadakan ceramah dengan penceramah Amir Biki, Saripin Maloko, dan M. Nasir dengan isi ceramah yang cukup “panas”. Setelah ceramah berakhir kemudian masa bergerak menuju Mapolres Tanjung priok untuk menuntut dibebaskannya 4 orang yang ditahan aparat atas tuduhan menganiaya aparat keamanan. Namun aksi tersebut dihadang oleh aparat keamanan (TNI) dengan senjata yang berisi peluru tajam. Atas peristiwa tersebut banyak berjatuhan korban jiwa yang menurut versi Mabes ABRI hanya 9 orang tewas dan 53 orang luka-luka, sedangkan media masa asing mencatat lebih dari 200 orang yang meninggal secara mengenaskan. Namun menurut kesaksian korban yang masih hidup⁴⁵ bahwa korban keganasan militer saat itu ada ratusan, dan mereka yang mengadu lantaran kehilangan sanak familinya mencapai sekitar 421 keluarga.

c. *kasus Warsidi, tanggal 7 Pebruari 1989.*

Peristiwanya berawal dari ide Warsidi yang tinggal di dukuh Cihideung Lampung Tengah ingin membentuk miniatur masyarakat Islami. Namun oleh Pemerintah tindakan demikian tidak dibenarkan dengan memerintahkan militer untuk menyerbunya dan Warsidi memerintahkan pengikutnya untuk bertahan, sehingga menyebabkan pecahnya bentrokan (kerusuhan) antara kelompok Warsidi dengan aparat keamanan (militer). Dalam bentrokan itu banyak jatuh korban jiwa yang oleh Pemerintah

⁴⁵. LBH Ampara-Bogor (1999). *op.cit.* halaman 25-29.

disebutkan 27 orang pengikut Warsidi termasuk Warsidi sendiri tewas. Sumber tak resmi menyebutkan paling tidak lebih dari seratus orang tewas. Dari pihak militer sendiri juga terdapat korban jiwa tiga orang tewas, yaitu komandan Koramil Way Jepara, seorang anggota Kompi B Yon 143 Tanjung Karang dan komandan Pos Polisi Gunung Balak.

d. *kasus Santa Cruz (insiden Dili) tanggal 12 Nopember 1991.*

Peristiwa ini berawal dari ratusan rakyat yang berkumpul di gereja Motael untuk mengadakan misa suci, kemudian setelah acara misa dilanjutkan dengan acara petaburan bunga di pemakaman umum Santa Cruz untuk memperingati kematian Sebastio Gomes seorang warga Tim-Tim pro-kemerdekaan yang tewas pada tanggal 28 Oktober 1991 akibat bentrok dengan pemuda Tim-Tim pro-integrasi. Di sepanjang jalan menuju pemakaman umum Santa Cruz, masa meneriakkan yel-yel anti-integrasi. Sementara itu di pemakaman umum Santa Cruz sendiri sudah menunggu ribuan orang dengan maksud yang sama. Atas situasi demikian ABRI berusaha untuk mencegah terjadinya pertemuan ribuan orang (masa) yang bergerak anti-integrasi dan mensikapi masa tersebut dengan cara-cara kekerasan, sehingga korban jiwapun tak terhindarkan. Menurut versi pemerintah korban tewas dalam kerusuhan itu sebanyak 19 orang dan 91 orang menderita luka berat dan ringan. Sumber lain menyebutkan korban tewas lebih dari seratus orang. Berdasarkan penelitian Tim ABRI ada 115 orang hilang sejak peristiwa kerusuhan Santa Cruz tersebut.

e. *kasus Sei Lapan, tanggal 25 Maret 1993.*

Peristiwanya berawal dari perselisihan antara warga transmigran dengan Pemda (pemerintah daerah) Langkat dan pengelola proyek PIR PT Anugerah Langkat Makmur sejak tahun 1986. Peristiwa itu dipicu oleh tumpang tindihnya kepemilikan hak atas tanah dan penanaman kelapa sawit yang mengabaikan hak-hak warga transmigran setempat. Proyek PIR tersebut dikabarkan bahkan telah memakan areal pemakaman, pekarangan rumah penduduk dan tempat ibadah. Kemudian persoalan menjadi semakin serius ketika penduduk mengalami ancaman kelaparan sejak Mei 1992. Kesepakatan terjadi bahwa warga transmigrasi lokal tersebut mendapat lahan seluas 2 hektar per-kepala keluarga. Namun kesepakatan tersebut ternyata tidak dipenuhi, dan akhirnya tokoh masyarakat setempat mengajukan permohonan untuk dapat memanen kelapa sawit yang sudah matang. Permohonan tersebut disetujui oleh Pemda. Kemudian warga secara kolektif memetik kelapa sawit, tetapi pada tanggal 23 Maret 1993 2(dua) orang warga transmigrasi lokal ditangkap petugas Polsek Besitang dengan tuduhan mencuri kelapa sawit dan ditahan di kantor Polsek Pangkalan Brandan. Atas ditahannya warga transmigrasi lokal tersebut kemudian warga yang lain berinisiatif memohon pembebasan sementara kedua tahanan tersebut karena saat itu menjelang Hari Raya Idul Fitri. Namun permohonan mereka ditolak dan menyatakan bahwa kedua tahanan tersebut sudah dipindahkan ke Polres Langkat. Merasa dipermainkan, warga kemudian mengamuk dengan

merusak Mapolsek Pangkalan Brandan pada tanggal 25 Maret 1993. Setelah peristiwa pengrusakan itu sekitar 198 warga translok Sei Lapan ditangkap, dan upaya untuk memberikan bantuan hukum oleh Tim LBH Medan dihambat.

f. *kasus Marsinah, tanggal 5 Mei 1993.*

Peristiwa ini bermula dengan terjadinya aksi buruh PT.CPS di Sidoarjo Jawa Timur pada tanggal 3 - 4 Mei 1993 yang mengadakan unjuk rasa dan pemogokan. Kemudian dari aksi tersebut berbuntut dengan di PHK nya 13 buruh, dan Marsinah menuntut dicabutnya PHK yang menimpa kawan-kawannya itu. Namun pada tanggal 5 Mei 1993 Marsinah “menghilang” dan pada tanggal 9 Mei 1993 Marsinah ditemukan sudah tewas dengan kondisi yang mengenaskan di hutan Wilangan Nganjuk Jawa Timur. Perkembangan pengusutan kasus tersebut menghasilkan keterlibatan 6 anggota TNI-AD dari kesatuan Denintel Kodam, Kopasus dan 20 anggota Polri serta 1 orang dari Kejaksaan.

g. *kasus Haur Koneng, tanggal 28 Juli 1993.*

Peristiwa ini dikenal dengan Peristiwa Haur Koneng yang terjadi pada tanggal 22 April – 29 Juli 1993 di Majalengka Jawa Barat. Peristiwanya bermula dari sengketa tanah antara Rochamid dengan Andul Manan. Setelah Rochamid menjadi kepala dusun ia menunjukkan penyalahgunaan kekuasaan dengan menuduh Abdul Manan dan para pengikutnya menyebarkan agama sesat. Tiga pengikut Abdul Manan kemudian dipanggil pihak Kepolisian untuk dimintai keterangan. Puncak

peristiwanya terjadi ketika Kapolsek Bantarujeg Serka Sri Ayem terbunuh dalam tugas menjemput tiga pengikut Abdul Manan. Esoknya tanggal 29 Juli 1993 Padepokan Gunung Suruh di dusun Gunung Sugih, desa Sirnagalih, kecamatan Lemak Sugih, kabupaten Majalengka, Jawa Barat diserbu TNI dan Brimob yang memakan banyak korban jiwa, diantaranya Abdul Manan yang tewas tertembak dan Padepokan itu sendiri dibakar oleh aparat.

h. *kasus Nipah, tanggal 25 September 1993.*

Peristiwa ini terjadi ketika Pemerintah merencanakan untuk membangun waduk Nipah di daerah Sampang Madura, namun oleh warga Sampang hal itu ditolak. Insiden terjadi ketika pada tanggal 25 September 1993 petugas BPN (Badan Pertanahan Nasional) yang melakukan pengukuran diprotes oleh warga Sampang dengan melakukan aksi massa. Aparat keamanan menyikapinya dengan tembakan yang memakan 4 orang korban jiwa.

i. *kasus Freeport, tanggal 12 Maret 1996.*

Peristiwa ini dipicu oleh adanya berita bahwa salah seorang warga setempat ditabrak oleh kendaraan Freeport dan dua orang warga setempat ditangkap oleh *security* Freeport, sehingga menimbulkan amarah dari warga setempat. Kemudian kerusuhanpun pecah, terjadi warga berhadapan dengan pihak Freeport yang dibantu oleh aparat keamanan setempat. Kerusuhan itu mengakibatkan jatuhnya korban jiwa di pihak warga masyarakat.

j. *kasus Ahepura, tanggal 18 Maret 1996.*

Peristiwanya berawal ketika ada keinginan dari sekelompok warga yang ingin menyemayamkan jenazah Dr. Thomas Wanggai (tokoh GPK) di Kampus Universitas Cendrawasih Irian Jaya. Karena permintaan tersebut ditolak oleh pihak aparat, akhirnya sebagian dari warga marah dan kehilangan kendali sehingga memicu kerusuhan yang mengakibatkan jatuhnya 4 orang korban jiwa dan 16 lainnya luka-luka.

k. *kasus Udin, tanggal 13 Agustus 1996.*

Peristiwa ini bermula dari dianiayanya wartawan harian Bernas Yogyakarta yang bernama Fuad Muhammad Syafrudin (Udin) di rumahnya oleh dua orang tak dikenal pada tanggal 13 Agustus 1996 sekitar pukul 23.00 wib. Kemudian pada hari Jum'at 16 Agustus 1996 Udin meninggal dunia setelah 3 hari koma di rumah sakit. Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) kemudian membentuk Tim Pencari Fakta untuk menyelidiki kasus tersebut. diduga kuat motif pembunuhan Udin ini di latar belakang oleh sejumlah tulisannya di koran Bernas yang mengkritik penyelewengan penyaluran dana Inpres Desa Tertinggal (IDT) serta sengketa tanah yang melibatkan Bupati Bantul yang berpangkat Kolonel TNI-AD. Dugaan keterlibatan oknum Pemda Bantul tampak dari adanya ancaman tuntutan ke Pengadilan terhadap harian Bernas karena pemberitaannya yang dinilai tidak berdasar.

1. *kasus DOM (daerah operasi militer) di Aceh (1989-1998).*

Penerapan DOM di Aceh menimbulkan berbagai tindak kekerasan yang dilakukan personil militer TNI-AD, seperti misalnya perkosaan, pembunuhan, penyiksaan, penculikan, pembantaian, dan berbagai tindak kekerasan lainnya yang seolah dibenarkan atas dasar upaya penumpasan gerakan sparatis yang menguat di Aceh. Pemberlakuan DOM itu sendiri diawali dari meningkatnya aktivitas Gerakan Pengacau Keamanan (GPK) Aceh yang kemudian disebut sebagai GAM (Gerakan Aceh Merdeka) pada akhir dekade 1980-an. Atas permintaan Prof.Dr. Syamsuddin Mahmud, Gubernur Aceh waktu itu, dikirimlah pasukan ABRI dengan misi utamanya menumpas GPK Aceh. Dalam sebuah misi yang dikenal dengan nama "Operasi Jaring Merah" telah dilakukan berbagai tindak kekerasan oleh militer (ABRI) yang menimpa rakyat yang bukan anggota GAM. Berbagai tindak kekerasan militer dan dampak yang terjadi selama berlakunya DOM Aceh dapat diketahui dalam uraian berikut⁴⁶:

- 1) Menurut laporan Tim Komnas HAM yang diterjunksan di Aceh dipastikan ada sembilan kuburan massal dari korban akibat operasi militer di Aceh, di Peurlak Aceh Timur, Bukit Tengkorak dan Cot Panglima. Kuburan-kuburan massal tersebut tersebar di berbagai tempat di tiga kecamatan, yaitu: Kecamatan Aceh Utara, Kecamatan Pidie dan Kecamatan Aceh Timur. Dalam kuburan massal yang

⁴⁶. Saurip Kadi (2000). *op.cit.* halaman 32-34.

terletak di Bukit Tengkorak ditemukan ratusan mayat di antaranya ada yang masih berdaging;

- 2) Kasus kekerasan di Aceh Utara sebanyak 1810 kasus;
- 3) Orang hilang berjumlah 748 orang, sedangkan korban yang tewas berjumlah 781 orang;
- 4) Kasus perkosaan terjadi di desa Cot Keng, Kecamatan Bandar Dua, kabupaten pidie dan desa Cot Baroh membawa korban perkosaan sebanyak 102 orang;
- 5) Janda-janda sebagai akibat korban operasi militer berjumlah 3000 orang;
- 6) Korban penganiayaan akibat operasi militer berjumlah 368 orang;
- 7) Anak yatim akibat operasi militer di Aceh berjumlah antara 15.000-20.000 orang;
- 8) Masyarakat Aceh diadu domba oleh pihak militer dengan cara merekrut penduduk sipil untuk dijadikan mata-mata yang dikenal dengan nama *cuak*. Tugas *cuak* ini adalah mencari tahu siapa saja di lingkungannya yang menjadi anggota GAM atau simpatisannya. Berdasarkan informasi dari mata-mata ini operasi militer terhadap suatu daerah dijalankan. Keberadaan *cuak* ini menimbulkan rasa saling curiga mencurigai di antara sesama orang Aceh.

Dari berbagai tindak kekerasan militer yang dicontohkan oleh Saurip Kadi seperti tersebut di atas juga menjadi catatan tersendiri bagi partai politik yang ada waktu itu, bahkan atas tindak kekerasan militer tersebut imbasnya

dirasakan pula oleh salah satu partai politik pada masa Orde Baru yaitu PDI, dengan peristiwa berdarah yang menjadi tragedi nasional dan dikenal dengan nama Peristiwa 27 Juli 1996. Dalam peristiwa itu yang terjadi adalah penyerbuan kantor DPP-PDI Megawati oleh PDI-pro Suryadi yang didukung oleh Penguasa yang tidak mengakui PDI-Pro Megawati. Dalam penyerbuan itu ternyata diketahui telah disusupi oleh militer yang menyamar menjadi pendukung Suryadi⁴⁷. Tindakan brutal penyerbuan tersebut telah mengakibatkan banyak korban, seperti yang diumumkan oleh Komnas HAM dari hasil temuannya mengenai korban-korban peristiwa berdarah 27 juli 1996, yaitu : meninggal dunia 5 orang; luka-luka 149 orang; hilang 23 orang dan ditahan 136 orang.

Berbagai contoh tindakan militer yang sewenang-wenang pada masa Orde Baru yang tergolong *top hat crimes* seperti diuraikan di atas ternyata tidak pernah mendapat sorotan anggota DPR, artinya DPR sebagai wakil rakyat sekaligus wakil partai politik yang semestinya melakukan upaya melalui pengambilan kebijakan penanggulangan kejahatan dalam rangka melindungi dan mensejahterakan rakyat (*social defence and social welfare*) kenyataannya tidak pernah mempersoalkan tindakan militer yang demikian itu. Bahkan seolah-olah tindakan militer tersebut dibenarkan dengan alasan demi menjaga stabilitas nasional dan keutuhan kekuasaan penguasa. Para wakil partai yang

⁴⁷. TPDI (1997). *Berjuang Merebut Benteng Keadilan* Tim Pembela Demokrasi Indonesia. Jakarta. halaman 120-123.

duduk di DPR dalam menjalankan tugasnya justru malah menambah makin banyaknya tindak kekerasan yang dilakukan militer sebagai alat penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Pada masa itu DPR tidak pernah menggunakan hak angketnya dan hak penyelidikan atas peristiwa 27 Juli 1996 tersebut, hal ini menunjukkan *control of executive* DPR tidak berjalan sama sekali. Lepasnya pengawasan DPR terhadap tindakan militer ini menunjukkan anggota DPR atau wakil-wakil partai politik yang ada di DPR dalam menjalankan perannya kurang jeli dan tanggap terhadap terjadinya berbagai tindak kekerasan yang dilakukan militer sebagai alat penguasa. Menjadi tanggungjawab partai politik yang memilih wakilnya untuk duduk di DPR yang tidak berkualitas menjalankan tugasnya selaku wakil rakyat. Wakil-wakil partai tersebut dalam menjalankan tugasnya seolah-olah malah membenarkan munculnya berbagai tindak kekerasan yang dilakukan militer demi kepentingan stabilitas kekuasaan penguasa. Oleh karenanya peran partai politik yang demikian dapat dikatakan sebagai faktor kriminogen, dan apabila menimbulkan korban dapat dikatakan juga bahwa peran partai politik sebagai faktor viktimogen.

3. Konflik Internal Partai Politik (selain Golkar)

Sejak awal Orde Baru, kehidupan partai politik sudah dirancang sedemikian rupa oleh rezim Orde Baru pada posisi yang lemah dibanding kekuatan penguasa yang dimotori oleh militer. Perancangan partai politik saat itu dilakukan dengan cara merestrukturisasi partai politik melalui fusi partai-

partai yang sudah ada selain Golkar. Lebih-lebih setelah Golkar memperoleh kemenangan pada Pemilu 1971⁴⁸, dorongan untuk melakukan restrukturisasi politik semakin kuat. Dengan keluarnya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya menjadi jelaslah bahwa sejak saat itu di Indonesia hanya ada Golkar (Golongan Karya) dan dua partai politik lain, yaitu PPP (Partai Persatuan Pembangunan) dan PDI (Partai Demokrasi Indonesia). Kedua partai politik ini (selain Golkar) merupakan bentukan hasil fusi dari beberapa partai politik sebelumnya yang telah dilakukan pada tahun 1973. PPP merupakan fusi dari partai-partai politik Islam waktu itu, yaitu: antara lain Parmusi (Partai Muslimin Indonseia), NU (Nahdlatul Ulama), PSII (Partai Serikat Islam Indonesia), dan Perti (Persatuan Tarbiyah Islam). Sedangkan PDI merupakan hasil fusi dari PNI (Partai Nasional Indonseia), Murba, Parkindo (Partai Kristen Indonesia), IPKI (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia), dan Partai Katolik.⁴⁹

Oleh karena PPP dan PDI merupakan fusi dari partai-partai politik yang ada sebelumnya selain Golkar, maka kedua partai politik tersebut memang rawan konflik internal. Hal ini disebabkan oleh antara lain:⁵⁰

a. persoalan ideologis;

⁴⁸. William Liddle (1994). *Pemilu-pemilu Orde Baru Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Jakarta. LP3ES, dalam halaman 10 disebutkan bahwa: "Hasil Pemilihan Umum tahun 1971 tingkat nasional ialah: Golkar 62,8%; NU 18,7%; PNI 6,9%; Parmusi 5,3%.

⁴⁹. Ikrar Nusa Bhakti, *op.cit.* halaman 67.

⁵⁰. *Ibid.* halaman 68.

- b. persoalan kelangkaan posisi dan sumber kekuasaan dalam kepengurusan partai politik;
- c. alienasi politik.

Kemungkinan terjadinya konflik internal dalam tubuh PPP dan PDI merupakan hal yang wajar, karena dalam kedua partai ini beberapa partai politik bergabung menjadi satu, hal mana partai-partai yang bergabung itu sebelumnya mempunyai ideologi dan kepentingan masing-masing yang berbeda satu dengan yang lain. Kondisi ini sebenarnya merupakan kelemahan dari kedua partai politik tersebut (PPP, PDI), dan lebih menguntungkan penguasa untuk bisa “bermain” dalam konflik internal partai, terutama konflik yang terjadi karena persoalan ideologis dan persoalan kelangkaan posisi dan sumber kekuasaan dalam kepengurusan partai.

Konflik internal PPP sejak terbentuknya partai tersebut, menurut hasil penelitian Ikrar Nusa Bhakti dan kawan-kawan⁵¹ diawali pada pasca Pemilu 1977, yaitu munculnya kekecewaan NU mengenai komposisi jatah kursi di DPR. Waktu itu jatah PPP 13 kursi untuk komisi DPR lebih kecil jika dibandingkan dengan 100 anggota DPR yang diangkat dari ABRI. Jatah kursi tersebut lalu dibagi berdasarkan rasio: NU:MI (Parmusi): SI: Perti = 7:4:1:1, dan NU mendapat jatah komisi I, VII dan VIII, sedangkan jatah ketua komisi VII dipinjamkan kepada MI dengan catatan harus dikembalikan. Namun ternyata pada tahun 1980 MI tidak mau mengembalikan jatah ketua komisi VII

⁵¹ *Ibid.* halaman 81-85.

tersebut kepada NU, dan akhirnya dilakukan voting, tetapi MI dibantu oleh F-ABRI dan F-KP sehingga NU kalah dan merasa kecewa. Kemudian konflik internal PPP ini semakin menajam dan beberapa kali muncul dari keluarnya NU sebagai unsur PPP hingga dipilihnya Ismail Hasan Matereum sebagai Ketua Umum yang mendapat restu Pemerintah menjelang Pemilu 1997. Sedangkan konflik internal partai juga dialami PDI⁵², dan itu terjadi pada awalnya sejak pembentukan fusi partai tersebut pada tahun 1971. Dimulainya konflik internal PDI saat pembentukan DPD PDI DKI Jakarta antara eks PNI, IPKI dan Murba yang membentuk DPD DKI Jakarta tanpa mengikutsertakan eks Partai Katolik dan eks Parkindo. Kemudian saat pembentukan BP MPR 1973, Isnaeni dan Sunawar Sukowati sebagai ketua DPP PDI hasil Kongres XII di Semarang juga tidak mengikutsertakan IPKI dan Murba. Seperti halnya PPP, konflik internal PDI juga tetap berlanjut dengan berbagai persoalan seperti tersebut di atas terutama yang paling menonjol adalah persoalan kelangkaan posisi dan sumber kekuasaan dalam kepengurusan partai politik. Hingga konflik internal PDI mencapai puncaknya pada waktu terjadi peristiwa 27 Juli 1996 saat terjadinya penyerbuan kantor DPP PDI pro Megawati oleh kelompok PDI pro Suryadi yang dibantu Pemerintah yang menimbulkan banyak korban jiwa manusia dan kerugian harta benda, serta menjadi tragedi nasional.

⁵². *Ibid.* halaman 70-79.

Dengan terjadinya konflik internal partai politik menunjukkan bahwa para politikus partai politik tersebut tidak *solid* dalam menjalankan organisasi sebagai sarana partisipasi politik rakyat, sebagai sarana komunikasi politik, sebagai sarana sosialisasi politik, sebagai sarana rekrutmen politik maupun sebagai sarana pengatur konflik. Konflik internal akan menyebabkan kekuatan dari luar partai terutama kekuatan dari penguasa akan dapat leluasa untuk campur tangan urusan internal partai, dan apabila kondisi ini telah terjadi maka segala kebijakan partai akan diwarnai oleh kepentingan-kepentingan penguasa. Hal ini akan menyebabkan segala kebijakan politik penguasa selalu mendapat dukungan partai politik oposisi meskipun kebijakan yang diambil lebih condong merupakan kebijakan untuk kepentingan penguasa. Demikian pula ketiadaan perangkat hukum atau peraturan perundang-undangan yang harus dibuat oleh lembaga legislatif (Pemerintah bersama-sama DPR) sebagai kebijakan kriminal dalam penanggulangan *top hat crimes* yang mencegah penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan politisi di pemerintahan sangat mungkin terjadi. Lebih-lebih melihat realitas selama Orde Baru inisiatif RUU selalu datang dari Pemerintah, maka segala undang-undang yang diusulkan akan selalu condong lebih menguntungkan kedudukan kelompok penguasa bila kondisi Dewan sudah dikuasai oleh orang-orang partai penguasa yang *solid*.

Terhadap partai politik yang rawan konflik sangat mempengaruhi peran yang dimainkan dalam kancah kehidupan politik negara. Peran yang dimainkan sudah dapat dipastikan tidak akan optimal sesuai dengan fungsi yang dijalankan. Peran partai politik yang demikian akan selalu menjadi

sumber terjadinya tindak penyelewengan Pemerintah semakin terlepas dari kontrol parlemen (DPR), dikarenakan partai politik lebih memfokuskan pada penyelesaian internal ketimbang memikirkan kepentingan yang lebih luas, yaitu kepentingan bangsa dan negara. Pada akhirnya peran yang dimainkan partai politik termasuk juga dalam menunjuk wakilnya untuk duduk di DPR akan berdampak negatif terhadap kinerja wakil tersebut, dikarenakan wakil ini juga merupakan hasil konflik internal partai. Hal ini sangat berpengaruh pada kualitas wakil dalam memperjuangkan kepentingan rakyat mengingat wakil partai yang duduk di DPR merupakan anggota badan legislatif sebagai lembaga pengambil kebijakan perundang-undangan yang merupakan tahap awal perencanaan penanggulangan kejahatan (terutama *top hat crimes*) akan lebih memfokuskan kepentingan yang diperjuangkannya pada kepentingan kelompok pendukungnya, dan bila penguasa (pemerintah) juga ikut mendukung keberadaannya di DPR maka pengambilan kesimpulan kepentingan kelompok termasuk kepentingan penguasa lebih diutamakan ketimbang kepentingan masyarakat menjadi alasan pembenar.

Penunjukan wakil partai politik untuk duduk di DPR sebagai hasil konflik internal juga menjadikan kualitas wakil dipertanyakan oleh berbagai pihak termasuk pihak lawan konflik. Pada akhirnya segala kebijakan yang dikeluarkan oleh para wakil partai yang demikian akan menimbulkan ketidakpuasan masyarakat. Bila peran yang dimainkan partai politik dengan menunjuk wakilnya untuk duduk di DPR berakhir dengan ketidakpuasan masyarakat, dan semakin meningkatnya tindak penyelewengan yang dilakukan oleh penguasa,

seperti korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), penghilangan paksa (*disappearances*) dan sebagainya karena tindakan yang demikian itu lepas dari fungsi kontrol DPR, maka peran partai politik dapat dikatakan sebagai faktor kriminogen.

B. Persepsi Politisi Terhadap Top Hat Crimes

Data primer yang diperoleh melalui wawancara secara mendalam dilakukan kepada tokoh-tokoh partai politik yang duduk di parlemen pasca pemilu 1999 yang menjadi pengurus DPP partai politik, dengan rincian responden tersebut sebagai berikut: 2 orang dari PDI-P, 2 orang dari PPP, 2 orang dari PAN, 2 orang dari Golkar, 2 orang dari PKB, 2 orang dari Partai Keadilan, dan 2 orang dari Partai Bulan Bintang. Setelah melalui reduksi data ditemukan bahwa para politisi pasca pemilu 1999 tidak tahu tentang istilah *top hat crimes*. Mereka sama sekali asing dengan istilah *top hat crimes*, namun dengan istilah *crime of politician in office* mereka dapat menerimanya dan menanggapi dengan berbagai pendapat yang sebenarnya mereka tidak tahu kriteria *top hat crime* atau *crime of politician in office* yang sebenarnya. Persepsi mereka (para politisi yang duduk di parlemen) tentang *top hat crimes* ternyata banyak dilandasi pada pengalaman masa lalu (masa Orde Baru) yang setelah jatuhnya rezim Suharto muncul tuntutan rakyat untuk mengusut Suharto dari keterlibatannya dalam KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Sebagian besar politisi menganggap KKN itulah sebagai fokus pembicaraan *top hat crimes*. Namun yang cukup mengherankan adalah bahwa meskipun mereka

sebagai anggota DPR yang tentunya juga sebagai anggota badan legislatif memandang *top hat crimes* selain KKN sebagai kejahatan pula meskipun tidak diatur dalam ketentuan undang-undang. Mereka sepakat jika *top hat crimes* ini diartikan sebagai kejahatan yang dilakukan oleh penguasa/pemerintah dan aparatnya meskipun kriteria kejahatan itu tidak diatur dalam ketentuan undang-undang asalkan merugikan kepentingan rakyat dan negara. Jadi melihat kenyataan demikian ternyata para politisi pasca pemilu 1999 mempersepsikan *top hat crimes* lebih didasarkan pada pandangannya terhadap kejahatan dari segi kriminologi. Hal ini memang disadari oleh mereka, dan dapat terjadi pula pada masa-masa yang akan datang. Studi terhadap kejahatan yang terjadi di kalangan politisi sesuai dengan perkembangan kriminologi dewasa ini. Perkembangan kriminologi dewasa ini memandang kejahatan melalui studi mengenai reaksi masyarakat terhadap kejahatan, bahwa kejahatan adalah perbuatan-perbuatan atau gejala yang timbul di masyarakat yang dipandang sebagai merugikan atau membahayakan masyarakat luas, akan tetapi undang-undang belum mengaturnya.⁵³

Namun perlu pula mendapat perhatian yang serius jika kriteria kejahatan di dasarkan pada kacamata kriminologi semata (dalam arti memandang kejahatan adalah perbuatan-perbuatan yang dipandang merugikan masyarakat walaupun tidak diatur dalam undang-undang), hal ini akan menimbulkan kesulitan dalam upaya pembuktian pada proses pemeriksaan perkaranya., karena selama ini para

⁵³. I.S. Susanto (1995). *Kriminologi*. Semarang, Fakultas Hukum UNDIP, halaman 24.

praktisi hukum di Indonesia masih berpegang pada berbagai hal yang sifatnya formal, baik yang berupa bukti-bukti maupun pedoman penjatuhan pidananya. Oleh karenanya kriteria kejahatan yang dapat dijatuhi pidana adalah kejahatan yang benar-benar sudah diatur dalam undang-undang merupakan pegangan kuat para praktisi hukum di Indonesia, dan hal ini tentunya juga sesuai dengan *asas legalitas* yang memang dipegang teguh oleh para praktisi hukum, seperti apa yang disampaikan oleh Schaffmeister⁵⁴, bahwa *asas legalitas* mensyaratkan terikatnya hakim pada undang-undang, juga mensyaratkan agar acara pidana dijalankan menurut cara yang telah diatur dalam undang-undang. Semua ini seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana) yang menyatakan bahwa “tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan“, dan juga Pasal 3 KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana) yang menyatakan bahwa “Peradilan dilakukan menurut cara yang diatur dalam undang-undang”. Disamping itu dengan adanya undang-undang (hukum) menjadikan suatu kehidupan masyarakat akan mencapai ketertiban, keteraturan dan ketentraman, karena salah satu tujuan hukum adalah kedamaian. Dengan hukum pula menjadikan hubungan rakyat dengan penguasa akan mencapai keseimbangan, artinya dengan berlakunya hukum secara sosiologis di negara yang menganut faham demokrasi diarahkan

⁵⁴. Schaffmeister, Keizer dan Sutorius (1995). *Hukum Pidana*. Yogyakarta. Liberty, halaman 1.

pada suatu keseimbangan antara keinginan penguasa dengan kepentingan-kepentingan masyarakat luas.⁵⁵

Dengan demikian apabila persepsi wakil-wakil rakyat terhadap *top hat crimes* yang di dasarkan pada segi kriminologi demikian itu semestinya juga harus disadari oleh mereka (para wakil rakyat) untuk berusaha melakukan antisipasi pengendalian bahkan penanggulangan terhadap segala bentuk kejahatan yang tergolong *top hat crimes* ini agar keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif lebih bermakna ketimbang sekedar sebuah nama dalam sistem politik negara Indonesia. Di samping itu adanya undang-undang anti *top hat crimes* kepada pelakunya dapat dimintai pertanggung-jawab atas segala tindakan (khususnya *top hat crimes*) yang dilakukannya. Di sinilah proses kriminalisasi harus dilakukan guna menanggulangi kejahatan tersebut. Demikian juga prinsip demokrasi perlu benar-benar ditegakkan dalam praktek penyelenggaraan negara.

Kesiapan mental dan kualifikasi anggota DPR saat ini masih mewarnai kendala yang dihadapi oleh para wakil rakyat untuk mewujudkan upaya menanggulangi *top hat crimes* menjadi kenyataan secara yuridis. Bukankah merencanakan dan memfor-mulasikan suatu undang-undang yang mengantisipasi *top hat crimes* merupakan ujud tahap penegakan hukum *in*

⁵⁵. Soerjono Soekanto (1986). *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta. Rajawali PERS, halaman 185.

abstracto oleh badan pembuat undang-undang.⁵⁶ Dengan dalih masih dalam masa transisi menuju era demokratisasi menjadi tameng kuat bagi mereka terhadap kurang tanggap dan sigapnya wakil rakyat menangkap nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat saat ini.

Pada kenyataannya mereka (para wakil rakyat) juga menghadapi berbagai hambatan tidak saja pada kesiapan mental dan kualifikasi anggota dewan, namun juga hambatan-hambatan lain yang memerlukan kesiapan jangka panjang untuk mengantisipasinya terutama yang berkaitan dengan kesiapan intern Dewan yang memerlukan pembicaraan serius dengan fraksi-fraksi yang ada di Dewan. Di samping itu adanya keterbatasan-keterbatasan yang ada pada kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal menjadikan perlunya upaya lain dalam menanggulangi *top hat crimes* yang dapat dilakukan melalui kebijakan kriminal dengan sarana non penal. Mereka (wakil-wakil rakyat) menyarankan upaya lain dalam menanggulangi *top hat crimes* ini dapat dilakukan dengan:

- (1) meningkatkan profesionalitas para wakil partai atau wakil rakyat yang duduk di DPR;
- (2) lebih mengfungsikan DPR sebagai lembaga *control of executive* sesuai dengan sistem politik di Indonesia;

⁵⁶. Bandingkan Muladi (1995). *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Badan Penerbit UNDIP, Semarang, halaman 13.

(3) perlu adanya kode etik bagi anggota dewan dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat.

Yang menarik dari apa yang disarankan oleh para politisi seperti tersebut di atas, ternyata ada anggota Dewan⁵⁷ yang tidak sependapat dengan kriteria profesional bagi wakil rakyat yang duduk di DPR. Alasan ketidak setujuannya, karena menganggap bahwa DPR bukanlah lembaga profesional, namun lebih tepat dikatakan sebagai lembaga perjuangan, sehingga syarat profesional bagi para anggota dewan tidak tepat. Pendapat ini sebenarnya memang merupakan dampak sistem pemilu yang dipergunakan di Indonesia selama ini, yakni sistem proporsional, karena sistem ini tidak memungkinkan adanya hubungan langsung antara pemilih dengan yang dipilihnya (wakil rakyat yang dipilihnya). Wakil-wakil rakyat yang terpilih dari hasil pemilu merupakan wakil-wakil partai yang ditentukan oleh partai politik yang bersangkutan sebagai partai politik terpilih dari pemilu, dan rakyat selaku pemilih secara teknis hanyalah memilih tanda gambar partai yang bersangkutan (partai politik yang dipilih). Agar dapat terpilihnya wakil partai politik untuk duduk di DPR, mereka (para wakil partai) berjuang meraih suara sebanyak mungkin melalui kampanye. Dari sistem pemilu yang demikian inilah sering rakyat pemilih merasa kecewa, karena wakil partai politik yang dipilihnya tidak banyak memperjuangkan kepentingan rakyat dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota DPR, namun lebih banyak mementingkan kepentingan partai politiknya. Bahkan dalam

⁵⁷. Data diperoleh dari wawancara dengan Sekretaris Fraksi PKB.

menjalankan tugasnya tidak profesional menangani suatu persoalan yang memerlukan kajian serius. Hal ini sebenarnya sangat membahayakan bila berkaitan dengan *top hat crimes*, karena kejahatan macam ini menyangkut berbagai tugas politisi yang dampak viktimologisnya sangat besar. Mengenai hal ini Arbi Sanit⁵⁸ justru mengajukan solusi terhadap rendahnya kemampuan anggota Dewan, dengan cara memberi asisten yang berkeahlian yang dibutuhkan Dewan, dan yang diperlukan untuk wakil rakyat justru kemampuan manuver politik sebagai persyaratan utama dari setiap anggota dewan, karena dengan kemampuan manuver politik akan berfaedah bagi penegakan profesionalisme politisi di badan legislatif. Namun demikian setidaknya-tidaknya agar DPR sebagai lembaga wakil rakyat yang benar-benar mencerminkan sebuah lembaga yang menyuarakan kepentingan rakyat yang beragam dan mampu menangkap pandangan serta nilai-nilai yang berkembang di dalam masyarakat tidaklah mungkin dapat dilakukan oleh orang-orang yang tidak berkualitas dan berpengalaman dalam bidang politik kenegaraan. Oleh karenanya syarat profesionalisme setiap anggota Dewan dalam masa sekarang ini merupakan suatu keharusan dan sebagai persyaratan utama.

Kesamaan persepsi di antara mereka memang perlu dilakukan agar upaya penanggulangan *top hat crimes* benar-benar menjadi agenda kegiatan Dewan yang harus segera dilaksanakan dan memperoleh suatu kepastian hukum. Sejalan dengan hal tersebut mereka sepakat jika semua komponen bangsa dan

⁵⁸. Arbi Sanit (1997). *op.cit*, halaman 205.

negara ini pada masa-masa mendatang harus lebih mengedepankan supremasi hukum agar segala penyimpangan-penyimpangan terhadap pelaksanaan kehidupan politik yang tergolong *top hat crimes* yang mungkin terjadi dapat diantisipasi, dengan konsekuensi harus diadakan perubahan dan penyempurnaan terhadap undang-undang lama (produk penjajah Belanda yang masih berlaku dan produk Orde Baru) yang tidak mewarnai kepentingan rakyat atau dengan cara membentuk undang-undang baru yang disesuaikan dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat saat ini yang sejalan dengan semangat reformasi, khususnya untuk menanggulangi *top hat crimes* dalam rangka melindungi dan mensejahterakan masyarakat. Sejalan dengan hal itu patut mendapat perhatian apa yang dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief⁵⁹ bahwa untuk menanggulangi penyalahgunaan kekuasaan sewajarnya ketentuan hukum pidana yang ada diefektifkan dan disempurnakan. Disamping upaya-upaya yang lain juga dapat dilakukan seperti yang disampaikan oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief⁶⁰ yakni berupa usaha-usaha *prevention without punishment* dan mendayagunakan usaha-usaha pembentukan opini masyarakat tentang kejahatan dan sosialisasi hukum melalui mass media secara luas, atau

⁵⁹. Barda Nawawi Arief (1999). *Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Politik Dengan Hukum Pidana*. ma-kalah Seminar Nasional Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik. Fakultas Hukum UNDIP Semarang. 2 Oktober 1999. halaman 6.

⁶⁰. Muladi dan Barda Nawawi Arief (1992), *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alurnani, Bandung, halaman 8.

seperti yang sarankan oleh Spinellis⁶¹ melalui *situational prevention* dan *professional morals in politics*. Namun disadari pula bahwa keberhasilan semua itu sangat tergantung pada kemauan politik (*politic will*) pemerintahan pasca Pemilu 1999 dan seluruh komponen bangsa dan negara yang ada yang didukung oleh tingkat pendidikan politik rakyat yang tinggi, karena saat ini menurut para politisi pendidikan politik rakyat Indonesia masih rendah.

C. Peran Partai Politik Pasca Pemilu 1999 Dalam Upaya Mengantisipasi Top Hat Crimes

Pembahasan dalam bagian ini menekankan pada peran partai politik pasca Pemilu tahun 1999, yakni peran yang dimainkan oleh partai politik yang memperoleh suara dan mendapatkan kursi di DPR sebagai hasil Pemilu 1999. Peran partai politik tersebut dapat dilihat dari rencana kerja dan pelaksanaannya.

Rangkaian pembahasan berikut sesuai dengan peran yang dimainkan partai politik dimulai dari visi dan misi partai, rekrutmen anggota dan penunjukkan wakil partai untuk duduk di Dewan, serta program-program partai terutama dalam upaya mengantisipasi *top hat crimes*. Sedangkan pelaksanaan peran yang dimainkan belum semuanya terungkap karena masa kerja politisi pasca Pemilu 1999 selama penelitian ini berlangsung baru berjalan satu setengah tahun lebih.

⁶¹. Spinellis, Dionysios (1994), "Crimes of Politicians in Office", dalam Dr. Helmut EPP, Ed. *Crimes by Government*, bahan XVth International Congress of Penal Law, Rio de Janeiro, 4-5 September 1994, halaman 34-36.

1. Visi dan Misi Partai Politik

Visi mempunyai arti kemampuan untuk melihat pada inti persoalan, dan dapat diartikan pandangan, serta wawasan⁶². Sedangkan misi artinya tugas yang dirasakan orang sebagai suatu kewajiban untuk melakukannya demi agama, ideologi, patriotisme dan sebagainya. Dengan demikian visi dan misi partai politik dalam pembahasan ini diartikan sebagai pandangan, wawasan partai politik serta tugas-tugas yang dirasakan sebagai suatu kewajiban partai politik yang harus dilakukan demi mengantisipasi terjadinya *top hat crimes* yang sesuai dengan ideologi bangsa dan negara Indonesia.

Dari beberapa partai politik pasca Pemilu 1999 yang menjadi sampel dalam penelitian ini ternyata tidak semua partai⁶³ secara tegas mencantumkan visi dan misi partai di dalam berbagai dokumen maupun AD/ART partai yang bersangkutan, namun dari isi yang tercantum dalam setiap dokumen maupun rumusan pasal-pasal AD/ARTnya dapatlah diketahui visi dan misi tersebut, antara lain:

- a. *Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan (PDI Perjuangan)*⁶⁴ menjadikan dirinya sebagai kekuatan perekat bangsa yang menjamin tegaknya negara Kesatuan Republik Indonesia dengan segala cita-cita luhurnya serta mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

⁶². Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (1997), *op.cit.*

⁶³. Kecuali Partai Golkar dan Partai Keadilan.

⁶⁴. Piagam PDI Perjuangan, dalam Keputusan Kongres I PDI Perjuangan di Semarang tanggal 27 Maret – 1 April 2000.

Penuntasan praktik KKN dan berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan yang diikuti oleh perjuangan untuk mewujudkan berjalannya prinsip keseimbangan dan kesetaraan, dan berjalannya pengawasan politik dan sosial. PDI Perjuangan juga berketetapan untuk mewujudkan prinsip desentralisasi kekuasaan yang sesungguhnya melalui pemberian otonomi yang luas kepada daerah-daerah.

b. *Partai Golongan Karya (Golkar)*⁶⁵ mempunyai misi dan visi antara lain:

- mempertegas sikap untuk menyerap, memadukan, dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat sehingga menjadi kebijakan politik yang bersifat publik;
- melakukan rekrutmen kader yang berkualitas dan mendapat dukungan rakyat untuk duduk dalam jabatan-jabatan politik di lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan dan pemerintahan. Jabatan politik tersebut diabdikan sepenuhnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat;
- melakukan pendidikan politik bagi rakyat dalam rangka meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara melalui komunikasi dan sosialisasi politik;
- sebagai partai terbuka Golkar senantiasa mengembangkan kemajemukan yang berwawasan inklusif, dalam pengertian pengembangan keterbukaan yang kemajemukan yang mendorong dinamika dan persaingan yang sehat yang berorientasi pada kemajuan dan kepentingan bangsa;
- sebagai partai yang mandiri Golkar senantiasa harus mampu mengambil setiap keputusan politik dan kebijaksanaan organisasi

⁶⁵. DPP Partai Golkar (1998), *Materi Penyegaran Kader Golongan Karya Tahun 1998*.

tanpa campur tangan atau intervensi dari siapapun dan dari pihak manapun;

- sebagai partai yang demokratis Golkar senantiasa mengembangkan kepeloporan untuk tegaknya kehidupan politik yang demokratis dan terbuka (transparan);
- sebagai partai yang moderat Golkar senantiasa mengutamakan posisi tengah (moderat) dan tidak berorientasi ke kiri atau ke kanan secara ekstrim;
- sebagai partai yang solid Golkar secara utuh dan kukuh senantiasa berupaya mendayagunakan segenap potensi yang dimilikinya secara sinergis;
- sebagai partai yang mengakar Golkar senantiasa mengupayakan agar para anggota dan kadernya tumbuh dan berkembang dari bawah berdasarkan atas prestasi (*meritocratic system*) atau lengkapnya berdasarkan prestasi, dedikasi, disiplin, loyalitas, dan tidak tercela;
- sebagai partai yang responsif Golkar senantiasa peka, dan tanggap terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat, serta konsisten untuk memperjuangkannya menjadi keputusan politik yang bersifat publik dan menguntungkan seluruh rakyat tanpa membedakan latar belakang suku, etnik, agama, bahasa, aliran, dan kebudayaan.

c. *Partai Persatuan Pembangunan (PPP)*⁶⁶ bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang diridhai Allah SWT dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, mewujudkan tatanan politik yang demokratis yang dilandasi akhlakul karimah serta mengembangkan kehidupan Islami. Dengan akhlakul karimah Partai Persatuan Pembangunan melaksanakan amar ma'ruf nahi

⁶⁶. DPP Partai Persatuan Pembangunan (1998), *Ketetapan-ketetapan Muktamar V Partai Persatuan Pembangunan di Jakarta*, tanggal 29 Nopember – 2 Desember 1998.

munkar melalui usaha-usaha yang dilaksanakan secara demokratis dan konstitusional, antara lain:

- menegakkan, membangun, dan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- melaksanakan nilai-nilai Islami dalam hidup perorangan, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- memupuk ukhuwwah Islamiyah untuk mengukuhkan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia dalam segala kegiatan kemasyarakatan dan kenegaraan;
- mendorong terciptanya iklim yang sebaik-baiknya bagi terlaksananya kegiatan-kegiatan peribadatan menurut ajaran Islam;
- memperluas dan memperdalam pengetahuan rakyat supaya lebih sadar akan hak dan kewajibannya selaku warga negara dari Negara Hukum yang demokratis, merdeka, dan berdaulat;
- menggairahkan partisipasi seluruh rakyat dalam pembangunan negara dan mengusahakan adanya keseimbangan pembangunan rohani dan jasmani;
- mengadakan kerjasama dengan partai-partai politik dan semua golongan rakyat lainnya untuk mencapai tujuan bersama atas dasar toleransi dan harga menghargai;
- memberantas paham Komunisme/Atheisme dan paham-paham lain yang bertentangan dengan Islam dan Pancasila;
- turut memelihara persahabatan antara Republik Indonesia dengan negara-negara lain atas dasar kerjasama menuju terwujudnya perdamaian dunia yang abadi;
- melaksanakan usaha-usaha lainnya yang tidak bertentangan dengan asas dan tujuan partai.

d. *Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)*⁶⁷ bercita-cita mewujudkan masyarakat dan bangsa Indonesia yang adil dan makmur, merdeka berdaulat, yang terjamin hak-hak asasinya, yaitu hak-hak yang berkaitan dengan keselamatan dari segala bentuk penganiayaan, kebebasan dari pemaksaan agama, perusakan keturunan serta kebebasan harta benda secara sah. Sedangkan tujuan PKB adalah:

- mewujudkan cita-cita kemerdekaan Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam pembukaan Undang-undang dasar 1945;
- mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur secara lahir dan batin, material dan spiritual;
- mewujudkan tatanan politik nasional yang demokratis, terbuka, bersih dan berakhlakul karimah.

Usaha yang dilakukan PKB untuk mencapai tujuan tersebut adalah:

- meningkatkan ketaqwaan kepada Tuhan yang maha Esa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menegakkan kedaulatan rakyat, mewujudkan pemerintahan yang demokratis, bersih dan terpercaya, melaksanakan pembangunan nasional untuk kemakmuran rakyat, melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif serta mengembangkan kerjasama luar negeri untuk menciptakan perdamaian dunia yang abadi, adil, dan sejahtera;
- menegakkan dan mengembangkan kehidupan ekonomi kerakyatan yang adil dan demokratis;
- berusaha menegakkan dan mengembangkan negara hukum yang beradab, mampu mengayomi seluruh rakyat, menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, dan berkeadilan sosial;

⁶⁷. AD/ART PKB Tahun 1998.

- berusaha membangun budaya yang maju dan modern dengan tetap memelihara jatidiri bangsa yang baik demi meningkatkan harkat dan martabat bangsa;
 - berusaha meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang berakhlak mulia, mandiri, terampil, profesional dan kritis terhadap lingkungan sosial sekitarnya, mengusahakan terwujudnya sistem pendidikan nasional yang berorientasi kerakyatan, murah dan berkesinambungan;
 - membangun kesadaran setiap warga negara terhadap kewajiban untuk turut serta dalam usaha pertahanan negara, mendorong terwujudnya swabela masyarakat terhadap perlakuan-perlakuan yang menimbulkan rasa aman, baik yang datang dari pribadi-pribadi maupun institusi tertentu dalam masyarakat.
- e. *Partai Amanat Nasional (PAN)*⁶⁸ bertujuan menciptakan Indonesia Baru yang menjunjung tinggi dan menegakkan nilai-nilai Iman dan Taqwa, kedaulatan rakyat, keadilan dan kesejahteraan sosial. Untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan usaha-usaha:
- menegakkan nilai-nilai Iman dan Taqwa;
 - mewujudkan masyarakat Indonesia yang berdaulat, memiliki jati diri, cerdas, berakhlak mulia, beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - menegakkan keadilan;
 - mengusahakan penegakan hukum yanpa diskriminasi, sehingga masyarakat memiliki kedudukan yang sama dalam lembaga peradilan yang independen, adil, murah dan cepat;
 - memperjuangkan bentuk pemerintahan yang bersih, efektif, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme;

⁶⁸. DPW PAN DIY (2000), *AD/ART PAN*, Yogyakarta.

- menegakkan kedaulatan rakyat;
- membangun masyarakat Indonesia Baru berdasarkan moral agama, prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia;
- menegakkan kesejahteraan sosial;
- membangun masyarakat madani yang bebas dari kesengsaraan, rasa takut, penindasan dan kekerasan;
- memperjuangkan kebijakan ekonomi yang memihak kepada yang lemah dan mendukung terciptanya keadilan sosial dan kemakmuran yang berkeadilan bagi masyarakat luas.

f. *Partai Bulan Bintang (PBB)*⁶⁹ bertujuan mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, memperjuangkan cita-cita para anggotanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk mencapai tujuan tersebut PBB menjalankan aktivitas di bidang politik dan kemasyarakatan pada umumnya dalam bentuk ikut serta dalam Pemilihan Umum, menghimpun, menyalurkan, menyuarakan dan menyampaikan aspirasi dari anggota dan masyarakat luas agar dijadikan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan atau keputusan oleh para pihak yang berwenang, bagi kemaslahatan rakyat Indonesia pada umumnya dan kaum muslimin pada khususnya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; menyelenggarakan pendidikan serta pelatihan di bidang politik dan keorganisasian, diskusi, lokakarya, seminar, pelatihan kader, dan aktivitas lain sejenisnya; menerbitkan buku maupun media massa, siaran melalui media elektronika, dan lain-lain dengan tidak bermaksud untuk mencari keuntungan; mendirikan

⁶⁹.AD/AR PBB Hasil Mukernas I tanggal 25 – 28 Februari 1999, Jakarta.

dan mengelola lembaga studi yang bersifat nirlaba bagi penyiapan kebijakan strategis penyelenggaraan negara; serta aktivitas lain yang halal dan baik bagi kemaslahatan anggota, partai, ummat, dan rakyat Indonesia pada umumnya yang tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

g. *Partai Keadilan*⁷⁰ memiliki visi kepartaian yang mencerminkan keinginan untuk eksis dengan:

- menjadi unsur perekat dan pengarah kesatuan umat dan bangsa;
- menjadi wadah pendidikan politik bagi umat Islam khususnya dan bangsa Indonesia umumnya sekaligus tangga menuju kepemimpinan nasional;
- menjadi pelopor pengembangan kultur pelayanan dalam tradisi politik Indonesia;
- menjadi dinamisator pembelajaran bagi bangsa Indonesia;
- menjadi akselerator bagi wujudnya masyarakat madani di Indonesia.

Sedangkan misi yang dicanangkan guna pencapaian visi tersebut adalah:

- berjuang mewujudkan masyarakat madani di Indonesia;
- menegakkan eksistensi politik umat Islam di Indonesia;
- berjuang untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- mengembangkan tradisi profesionalisme pengelolaan dalam berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara;
- ikut memberikan kontribusi positif bagi pengembangan dan kemajuan peradaban dunia.

Mencermati berbagai hal yang terkait dengan visi dan misi dari partai politik pasca Pemilu 1999 sebagaimana tersebut di atas ternyata semuanya

⁷⁰. DPP Partai Keadilan (1998), *Sekilas Partai Keadilan*, Sekretariat DPP Partai Keadilan, Jakarta.

sangatlah ideal dan nampaknya dipengaruhi oleh kondisi yang berkaitan dengan tuntutan reformasi⁷¹, sehingga visi dan misi yang dimiliki partai politik pasca Pemilu 1999 berkisar pada kepentingan atas tuntutan perlunya reformasi. Hal ini sebenarnya sejalan dengan nilai-nilai atau pandangan/ideologi yang berkembang di masyarakat saat ini, sehingga wakil-wakil partai yang duduk di DPR akan selalu mendasarkan segala kebijakan yang diambilnya (termasuk dalam pengambilan kebijakan kriminal guna menanggulangi *top hat crimes*) pada pandangan dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat tersebut sesuai dengan visi dan misi partai politik yang bersangkutan. Hal ini sebenarnya terkait dengan peran partai politik melalui wakilnya di Dewan untuk memperjuangkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat itu menjadi bahan kajian dasar untuk membentuk atau menghasilkan suatu undang-undang yang bertujuan menanggulangi terjadinya *top hat crimes*. Bukankah masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan atau mengoperasionalkan atau mengfungsionalisasikan hukum pidana berhubungan dengan konsep

⁷¹. E. Koswara dalam makalahnya yang berjudul "Otonomi Daerah Yang Berorientasi Kepada Kepentingan Rakyat (suatu telaah mengenai prospek dan dampak pelaksanaan otonomi daerah menurut UU.No.2 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah)" yang disampaikan dalam Diskusi Panel Peran Negara Dalam Resolusi Konflik Transformasi Konflik Menuju Indonesia Baru di PPSK-UGM Yogyakarta, bekerjasama dengan The British Council pada tanggal 18 Nopember 1999 menyatakan, bahwa fokus utama reformasi total ini adalah untuk mewujudkan masyarakat madani (*civil society*) dalam kehidupan berpemerintahan, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai-nilai *a good governance (behoorlijk bestuur)* yang memunculkan nilai demokrasi dan sikap keterbukaan, kejujuran (*honesty*), keadilan, berorientasi kepada kepentingan rakyat serta bertanggungjawab (*akuntabel*) kepada rakyat.

nilai (pandangan/ideologi), sosio-filosofik, sosio-politik dan sosio-kultural dari suatu masyarakat, bangsa/negara.⁷²

Perbedaan yang ada dan terjadi di antara masing-masing partai politik justru yang menonjol terletak bukan pada visi dan misi partai, namun lebih pada landasan atau asas dari masing-masing partai politik yang bersangkutan. Bagi partai-partai politik yang berfaham Islam, asas partainya adalah Islam (PPP, Partai keadilan, PBB, dan PKB), sedangkan partai-partai yang lain asas partainya adalah Pancasila (PDI-P, Golkar, dan PAN). Perbedaan asas inilah yang kadang-kadang dapat menjadikan kendala bagi berjalannya tugas Dewan untuk kepentingan seluruh rakyat yang beragam suku dan agama guna mencapai kesejahteraan masyarakat, sebagai contoh adanya issue gender⁷³ pada waktu pemilihan Presiden pada tahun 1999 yang dilontarkan Poros Tengah yang sebagian besar merupakan kelompok partai politik yang berbasis Islam yang tidak bisa menerima kedudukan Presiden dipegang oleh seorang wanita (Megawati Sukarnoputri).

Idealisme visi dan misi partai politik pasca pemilu 1999 seharusnya menjadikan pedoman dan landasan bagi para wakil partai atau wakil rakyat yang duduk di DPR dalam setiap pengambilan kebijakan Dewan yang selalu mengutamakan kepentingan rakyat dari pada kepentingan golongan atau kepentingan partai politik yang bersangkutan. Namun pada

⁷². Barda Nawawi Arief (1994). *Op.cit.* halaman 16.

⁷³. Budiman Tanuredjo (2001), *Setengah Hati Memerangi Korupsi*, dalam Kompas, *Demokrasi, kekerasan, Disintegrasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, halaman 91.

kenyataannya masih ada politisi yang bersikap lebih mengutamakan kepentingan partainya bilamana terjadi benturan antara kepentingan partai dengan kepentingan rakyat⁷⁴. Alasan yang diajukan berkisar pada penafsirannya bahwa kepentingan partai politik itu sebenarnya juga merupakan kepentingan rakyat. Menurut politisi tersebut tidak perlu dipersoalkan tentang benturan kepentingan ini, karena sudah sesuai dengan mekanisme kehidupan politik bahwa seorang wakil partai harus selalu mendahulukan kepentingan partai dalam setiap pengambilan kebijakan. Namun perlu diperhatikan bahwa pada kenyataannya tidak semua kepentingan partai adalah kepentingan rakyat, karena tidak semua rakyat mendukung kebijakan partai. Hanyalah golongan tertentu saja (kelompok kecil dari masyarakat) yang mendukung kebijakan partai politik yang bersangkutan, yaitu mereka yang benar-benar dari kelompok partainya.

Pandangan politisi yang menganggap bahwa kepentingan partai adalah kepentingan rakyat sebenarnya dapat dibenarkan bila partai yang bersangkutan memang benar-benar partai yang mendapat dukungan mayoritas rakyat. Namun bila dukungan itu hanya diperoleh dari sebagian kecil pendukungnya, maka hal demikian kurang dapat diartikan mencerminkan kepentingan rakyat pada umumnya (mayoritas). Meskipun demikian hal ini juga harus disadari oleh para pendukung partai minoritas tersebut, bahwa dalam alam demokrasi suara mayoritaslah yang

⁷⁴. Hasil wawancara dengan salah seorang anggota DPR-RI pada tanggal 16 Mei 2000.

menentukan, dengan catatan bila dilakukan voting akan menghasilkan suara terbanyak. Di sinilah tugas para politisi untuk dapat menjembatani hubungan antara pendukungnya dengan komunitas mayoritas rakyat agar tidak terjadi konflik di antara keduanya. Di samping itu sikap arif dan bijaksana dari para politisi wakil rakyat dengan menerima kekalahan dalam penghitungan suara sangat diperlukan guna menghindari konflik yang berkepanjangan. Oleh karenanya politik “dagang sapi” sering dilakukan oleh para politisi karena tidak bisa menerima kekalahan dalam penghitungan suara. Hal ini sebenarnya sejalan dengan fungsi partai politik sebagai sarana pengatur konflik, bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana dalam mengatasi dan memperkecil konflik yang terjadi dalam masyarakat karena adanya perbedaan pendapat dan persaingan pendapat. Bukan malah sebaliknya, jika kebijakan yang diusulkan di Dewan kurang mendapat dukungan mayoritas anggota Dewan malah justru melakukan hal-hal yang menyebabkan munculnya tindakan menentang dengan melakukan pengrusakan-pengrusakan ataupun tindakan kekerasan yang tidak manusiawi yang menjurus ke tindakan anarkhi, seperti yang terjadi dan dilakukan oleh para pendukung Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang mayoritas warga Nahdlatul Ulama (NU) berkaitan dengan kasus *Buloggate* dan *Bruneigate* yang melibatkan Gus Dur (Kyai NU) selaku Presiden⁷⁵.

⁷⁵ . Tim Kompas, 4 Februari 2001. *Ketika Kredibilitas Jadi Taruhan*.

Dari fakta peristiwa yang terjadi ternyata idealisme visi dan misi partai politik kurang difahami sepenuhnya oleh para pendukung partai yang bersangkutan. Tugas politisi seharusnya secara intensif mensosialisasikan visi dan misi partai politiknya kepada pendukungnya, agar idealisme yang menjadi visi dan misi partai tidak tercemar karena ulah para pendukungnya. Pada kenyataannya kurang difahaminya visi dan misi partai politik oleh para pendukungnya menyebabkan nilai-nilai demokrasi yang menjadi tujuan dan cita-cita bersama hanyalah merupakan slogan semata. Di sinilah persoalan yang mendasar yang perlu diperhatikan oleh para politisi dalam melaksanakan tugasnya agar mereka dapat bersikap arif menanggapi segala sesuatu tanpa harus di lawan dengan tindakan provokasi yang kurang terpuji. Lebih-lebih jika hal itu merupakan persoalan mendasar yang ada kaitannya dengan *top hat crimes*. Tanpa dipahami dan dihayatinya visi dan misi partai yang ideal oleh para politikus partai yang bersangkutan, dapat memicu terjadinya *top hat crimes*. Idealisme yang menjadi cita-cita dan tujuan PKB pada kenyataannya malah dinodai sendiri oleh para pendukungnya dan tentunya hal ini dipicu oleh sikap politisi PKB yang duduk di DPR dengan tidak menerima pengusutan keterlibatan Gus Dur dalam kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*, yang sebenarnya pengusutan atas kasus tersebut mendapat dukungan mayoritas anggota DPR⁷⁶.

⁷⁶. Tim Kompas. 4 Pebruari 2001. *Op.cit.*

Apabila pendukungnya sendiri kurang memahami arti cita-cita dan tujuan partai, bagaimana kelompok lain harus mempercayainya? Di sinilah visi dan misi partai memang sangat memerlukan tugas politisi partai yang bersangkutan untuk melakukan sosialisasi kepada para pendukungnya, baik dalam masa-masa kampanye maupun masa-masa berjalannya kehidupan kenegaraan. Demikian juga peran para politisi partai yang bersangkutan untuk benar-benar memahami dan menghayati visi dan misi partainya serta memberi contoh kepada para pendukungnya dalam mengaktualisasikan visi dan misi tersebut dalam menjalankan perannya di kancah kehidupan politik nyata agar idealisme visi dan misi partai benar-benar menjadi pedoman yang diakui dan dijunjung tinggi oleh semua rakyat. Dengan tidak terrealisasikannya visi dan misi partai menjadi tanggungjawab partai politik yang bersangkutan dalam menentukan kualitas politisinya untuk menjalankan tugasnya dengan baik menyuarakan visi dan misi tersebut. Sebenarnya dengan diujudkannya visi dan misi partai dalam realitas kehidupan politik dengan baik, maka segala bentuk tindak penyelewengan dan penyimpangan yang tergolong *top hat crimes* dapat dihindari. Namun melihat fakta yang terjadi masih ada partai politik pasca Pemilu 1999 dalam menjalankan perannya untuk mengantisipasi *top hat crimes* masih sebatas cita-cita dan kurang diujudkan dalam kegiatan kehidupan politik nyata.

2. Rekrutmen Anggota dan Penunjukan Wakil Partai Untuk Duduk di DPR

Pentingnya mengetahui bagaimana rekrutmen anggota dan penunjukan wakil partai politik untuk duduk di DPR tidak lain untuk mengetahui bagaimana partai politik tersebut menentukan orang-orang yang berkualitas untuk dijadikan anggota dan berkesempatan mewakili partai politik sekaligus sebagai wakil rakyat di DPR. Hal ini sebenarnya berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas politisi (pimpinan dan anggota partai politik) dalam menjalankan peran yang dimainkannya pada kehidupan politik ketatanegaraan, agar kehidupan politik berbangsa dan bernegara di Republik ini sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang telah menjadi cita-cita bangsa ini sejak awal. Disamping itu wakil-wakil partai atau wakil-wakil rakyat yang berkualitas tentunya akan menjalankan tugas dan kewajibannya atas dasar profesi di bidangnya masing-masing atau profesional dalam menjalankan tugasnya. Dengan wakil-wakil partai atau wakil-wakil rakyat yang berkualitas (profesional) dan bermoral setidaknya tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi akan tercapai.

Kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis akan menghilangkan penindasan rakyat oleh penguasa, serta adanya hubungan yang serasi antara penguasa dengan rakyat yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, dikarenakan pemerintahan negara diselenggarakan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Dalam menjalankan tugasnya,

Pemerintah (penguasa) selalu diawasi oleh rakyat melalui wakilnya di Dewan (parlemen), oleh karenanya harapan tidak akan terjadi *top hat crimes* akan selalu terpenuhi. Disamping itu, dengan kata lain profesionalitas bagi para politisi yang menjalankan tugas pemerintahan sangat dibutuhkan guna mencegah terjadinya *top hat crimes*, dan hal ini sejalan dengan upaya pencegahan *top hat crimes* seperti yang ditawarkan Spinellis terutama upaya pencegahan dengan *professional morals in politics*.

Dari partai-partai politik yang ada (sebagai subjek penelitian ini) tidak ada satupun yang mengharuskan persyaratan khusus berkaitan dengan profesionalitas untuk menjadi anggota partai politik masing-masing. Persyaratan yang ada hanyalah persyaratan yang berkaitan dengan kedewasaan (minimal berumur 17 tahun) dan persyaratan sebagai warga negara Indonesia, serta loyal terhadap partai. Ketentuan mengenai persyaratan menjadi anggota partai ini pada semua partai politik dicantumkan dalam Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) masing-masing partai, seperti misalnya:

a) Syarat untuk menjadi anggota **PDI-Perjuangan** adalah⁷⁷:

- 1) warga negara Republik Indonesia yang telah berumur 17 tahun atau sudah pernah kawin;

⁷⁷. Pasal 6 Anggaran Dasar PDI-P Konggres I tgl.27 Marct – 1 April 2000

- 2) bersedia menaati Anggaran Dasar, Anggaran Rumah tangga dan Peraturan Partai lainnya;
- 3) menyetujui dan menerima serta mengamalkan asas, ciri-watak, dan tujuan Partai;
- 4) sanggup berperan serta aktif dalam kegiatan Partai.

Persyaratan sebagaimana dimaksud di atas ini dinyatakan secara tertulis dan disampaikan oleh yang bersangkutan sendiri kepada tingkatan Partai yang berwenang.

- b) Anggota **Partai Golkar**⁷⁸ adalah warga negara Republik Indonesia yang dengan sukarela mengajukan permintaan menjadi anggota.

Warga negara Indonesia yang dapat diterima menjadi anggota Partai Golongan Karya adalah:

- 1) Telah berumur 17(tujuh belas) tahun atau telah kawin;
- 2) Dapat membaca dan menulis;
- 3) Sanggup aktif mengikuti kegiatan yang ditentukan oleh Partai;
- 4) Menerima dan mengucapkan ikrar, dan menerima Doktrin, Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, Program Umum Partai, dan peraturan-peraturan partai lainnya;

⁷⁸. Pasal 10 Anggaran Dasar dan Pasal 1 Anggaran Rumah Tangga Partai Golkar, hasil Munas Luar Biasa tgl.11 Juli – 19 Juli 1998.

- 5) Menyatakan diri untuk menjadi anggota Partai melalui proses penelitian, dan penyaringan yang dilakukan oleh Pimpinan Tingkat Kelurahan/Desa untuk selanjutnya ditetapkan sebagai anggota.
- c) Setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat serta menyetujui Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, dan Program **Partai Persatuan Pembangunan**, dapat diterima menjadi anggota. Persyaratan untuk menjadi anggota⁷⁹ adalah:
- 1) telah berumur 17(tujuh belas) tahun atau telah menikah;
 - 2) dapat membaca dan menulis;
 - 3) sanggup aktif mengikuti kegiatan-kegiatan Partai Persatuan Pembangunan;
 - 4) menerima dan melaksanakan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta Program;
 - 5) menyampaikan permohonan tertulis kepada Dewan Pimpinan Cabang;
 - 6) tidak terlibat langsung atau tidak langsung G.30S/PKI atau organisasi terlarang lainnya.
- d) Persyaratan menjadi anggota **Partai Kebangkitan Bangsa**⁸⁰ adalah:

⁷⁹. Pasal 7 Anggaran Dasar dan Pasal 2 Anggaran Rumah Tangga PPP hasil Muktamar IV tgl. 29 Nopember – 2 Desember 1998.

⁸⁰. Pasal 4 Anggaran Rumah Tangga PKB hasil Muktamar I tgl. 23 Juli 1998.

- 1) warga negara Indonesia yang telah berumur 17 tahun dan/atau telah menikah;
 - 2) dapat membaca dan menulis;
 - 3) menyetujui dan menerima Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dan Politik Partai.
- e) Yang dapat diterima sebagai anggota **PAN**⁸¹ adalah warga negara Republik Indonesia yang telah dewasa, berjiwa reformis, menyetujui dan mendukung ideologi Partai, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai, serta pedoman dan ketentuan partai lainnya.
- f) Setiap warga negara Indonesia dapat menjadi anggota **Partai Keadilan**⁸². Syarat-syarat menjadi anggota Partai keadilan adalah:
- 1) warga negara Indonesia, laki-laki maupun perempuan;
 - 2) berusia tujuh belas tahun ke atas, atau sudah menikah;
 - 3) berkelakuan baik;
 - 4) setuju dengan tujuan-tujuan partai;
 - 5) mengajukan permohonan menjadi anggota partai kepada Sekretariat Pusat melalui DPD;
 - 6) melaksanakan dan disiplin dengan kewajiban-kewajiban keanggotaan;

⁸¹. Pasal 1 Anggaran Rumah Tangga PAN hasil Kongres I tgl. 10 – 13 Pebruari 2000.

⁸². Pasal 6 Anggaran Dasar dan Pasal 8 Anggaran Rumah Tangga Partai Keadilan hasil deklarasi Partai tgl. 9 Agustus 1998.

7) mengucapkan ikrar kesetiaan pada prinsip-prinsip dan disiplin partai.

g) Yang dapat diterima menjadi anggota Organisasi (PBB)⁸³ adalah laki-laki maupun perempuan yang beragama Islam warga negara Indonesia yang telah berumur 15(lima belas) tahun dan belum berumur 40 (empat puluh) tahun serta menyetujui Pedoman Dasar Organisasi serta keanggotaannya telah disahkan oleh Pengurus Cabang. Seorang yang berminat menjadi anggota Organisasi diwajibkan lebih dahulu mengisi dan menandatangani dengan benar formulir, yang antara lain memuat nama diri, tempat dan tanggal lahir, nama orang tua (ayah dan ibu), jenis kelamin, nama istri/suami, alamat jelas, keanggotaan dirinya, orang tua, dan istri/suami pada organisasi lain, pendidikan, pekerjaan dan pernyataan tentang keinginannya untuk menjadi anggota.

Sedangkan penunjukan wakil partai untuk duduk di Dewan tidak satupun partai politik yang mengharuskan adanya syarat khusus pula. Ketentuan yang ada pada setiap partai adalah bagi yang sudah menjadi anggota partai memiliki hak dan kewajiban, dan salah satu hak anggota tersebut seperti yang diatur dalam Anggaran Rumah Tangga partai yang bersangkutan adalah hak memilih dan dipilih. Hak setiap anggota untuk masing-masing partai politik tersebut antara lain:

⁸³. Pasal 11 Pedoman Dasar dan Pasal 2 Pedoman Rumah Tangga PBB hasil Munas I tgl. 25 –28 Pebruari 1999.

1. Setiap anggota **PDI-P** berhak⁸⁴:

- a. mendapat perlakuan yang sama dari partai;
- b. menghadiri rapat-rapat Partai sesuai dengan aturan yang berlaku;
- c. menyampaikan pendapat dan keinginan kepada Partai, baik tertulis maupun lisan;
- d. menggunakan hak suara dalam rapat serta hak memilih dan dipilih untuk jabatan, baik di dalam maupun di luar Partai sesuai aturan yang berlaku;
- e. memperoleh perlindungan dan pembelaan dari Partai.

Untuk dapat dipilih dan ditetapkan pada jabatan dalam Partai, anggota Partai harus telah membuktikan kesetiaan, kemampuan, aktivitas, disiplin, dan darma baktinya. Yang bersangkutan telah menjadi anggota Partai dan berdomisili di wilayah tersebut serta memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. Yang dapat dipilih dan ditetapkan sebagai pengurus Anak Ranting, pengurus Ranting, dan pengurus Anank Cabang Partai adalah anggota kader Partai yang tidak tercela dan berdomisili di wilayah dusun/kampung, atau kelurahan/desa dan/atau kecamatan yang bersangkutan. Penyimpangan dari ketentuan ini karena pertimbangan yang wajar harus mendapat persetujuan dari DPC.
- b. Yang dapat dipilih dan ditetapkan menjadi pengurus DPC Partai adalah mereka yang sudah menjadi anggota Partai sekurang-kurangnya tiga tahun terus menerus dan anggota kader Partai yang tidak tercela yang pernah menjadi Pengurus Anank Cabang/Pengurus Ranting atau Dewan pertimbangan Partai dan berdomisili di wilayah kota/kabupaten yang bersangkutan. Penyimpangan dari ketentuan di sini karena pertimbangan yang wajar harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari DPD Partai.

⁸⁴. Pasal 9 Anggaran Rumah Tangga PDI-P hasil Konggres I tgl. 27 Maret - 1 April 2000

- c. Yang dapat dipilih dan ditetapkan menjadi pengurus DPD Partai adalah mereka yang sudah menjadi anggota Partai sekurang-kurangnya empat tahun terus menerus dan Anggota Kader Partai yang tidak tercela yang pernah menjadi pengurus Anank Cabang/DPC atau Dewan Pertimbangan Partai dan berdomisili di Propinsi Partai yang bersangkutan. Penyimpangan dari ketentuan ini karena pertimbangan yang wajar harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari DPP Partai.
- d. Yang dapat dipilih dan ditetapkan menjadi pengurus DPP Partai adalah mereka yang sudah menjadi Anggota Partai sekurang-kurangnya lima tahun terus menerus dan Anggota Kader Partai yang tidak tercela yang pernah menjadi pengurus DPD/DPC atau Dewan Pertimbangan Partai dan berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyimpangan dari ketentuan ini karena pertimbangan yang wajar harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Kongres Partai.

2. Setiap anggota **PPP** berhak⁸⁵:

- a. menghadiri pertemuan, mengeluarkan pendapat, mengajukan usul, dan saran sesuai peraturan untuk itu;
- b. memilih dan dipilih menjadi anggota, pimpinan dan/atau jabatan-jabatan lain yang ditetapkan oleh Partai persatuan pembangunan;
- c. memperoleh pendidikan, penataran dan bimbingan;
- d. memperoleh perlindungan dan pembelaan dalam hal yang bersangkutan mendapat musibah sebagai akibat melaksanakan tugas Partai Persatuan Pembangunan.

3. Setiap anggota **PKB** berhak.⁸⁶

⁸⁵. Pasal 3 Anggaran Rumah Tangga PPP hasil Mukhtamar IV tgl. 29 Nopember - 2 Desember 1998.

⁸⁶. Pasal 8 Anggaran Rumah Tangga PKB hasil Mukhtamar I tgl.23 Juli 1998.

- a. mendapat perlakuan yang sama dari Partai;
- b. mengeluarkan pendapat serta mengajukan usul, saran dan kritik;
- c. memilih dan dipilih;
- d. memperoleh pendidikan politik, bimbingan dan pelatihan-pelatihan dari Partai;
- e. mendapatkan perlindungan dan pembelaan dari Partai;
- f. hak-hak lainnya yang diatur dalam Peraturan Partai.

4. Hak-hak anggota **Partai Golkar:**⁸⁷

- a. memperoleh perlakuan yang sama dari Partai;
- b. mengeluarkan pendapat dan mengajukan usul, saran serta pertanyaan, baik secara lisan maupun tertulis;
- c. memilih dan dipilih;
- d. memperoleh perlindungan, pembelaan, pendidikan kader, penataran, dan bimbingan dari partai;
- e. mewakili Partai untuk mengikuti kegiatan di luar Partai sesuai dengan petunjuk dan keputusan Partai;
- f. dan lain-lain yang ditentukan dalam peraturan Partai.

5. Hak-hak anggota **PAN:**⁸⁸

- a. dipilih dan memilih;
- b. menyatakan pendapat;
- c. membela diri.

6. Hak-hak anggota **Partai Keadilan:**⁸⁹

- a. Hak-hak anggota Pemula adalah:

⁸⁷. Pasal 3 Anggaran Rumah Tangga Partai Golkar hasil Musyawarah Nasional Luar Biasa 11 Juli - 19 Juli 1998.

⁸⁸. Pasal 3 Anggaran Rumah Tangga PAN hasil Kongres I tgl. 10 - 13 Pebruari 2000

⁸⁹. Pasal 10 Anggaran Rumah Tangga Partai Keadilan hasil dcklarasi Partai tgl. 9 Agustus 1998.

- 1) hak ikut dalam acara-acara resmi kepartaian tingkat cabang;
 - 2) hak ikut dalam pelatihan-pelatihan kepartaian.
- b. Hak-hak anggota Muda adalah:
- 1) hak ikut dalam acara-acara resmi kepartaian tingkat daerah;
 - 2) hak ikut dalam pelatihan-pelatihan kepartaian;
 - 3) hak memperoleh kartu anggota.
- c. Hak-hak anggota Madya, Dewasa, Ahli dan Purna adalah:
- 1) hak ikut serta dalam pemilihan dan pencalonan pada berbagai lembaga dan badan-badan partai;
 - 2) hak ikut serta dalam aktivitas dan kegiatan partai, bersuara dalam pengambilan keputusan-keputusan lembaga di mana ia ada di dalamnya;
 - 3) hak memberikan nasihat, mengkritik, mengevaluasi, mengemukakan pendapat dan usulan secara bebas merdeka;
 - 4) hak perlindungan dari segala bentuk kesewenang-wenangan atau kemudlaratan, atau perlakuan zhalim yang menimpa anggota yang disebabkan karena mengemukakan pendapat, atau melaksanakan tujuan dan arahan partai;
 - 5) hak memperoleh pembelaan terhadap dirinya di depan Dewan Syari'ah dan di depan peradilan umum;
 - 6) hak memperoleh karti anggota.
- d. Hak-hak anggota Kehormatan adalah:
- 1) hak ikut serta dalam acara-acara resmi yang dilaksanakan partai;
 - 2) hak mengajukan saran dan usul baik diminta atau tidak;
 - 3) hak memperoleh kartu anggota.

7. Hak-hak anggota PBB:⁹⁰

Setiap anggota memiliki hak berbicara dan hak suara

⁹⁰. Pasal 3 Pcdoman Rumah Tangga PBB hasil Musyawarah Nasional I tgl. 25 - 28 Pebruari 1999.

Namun demikian ada satu partai politik⁹¹ yang sudah berusaha untuk melakukan antisipasi terhadap tuntutan profesionalitas anggota parlemen dengan menjadikannya misi partai yang bersangkutan, yang antara lain isi misi tersebut adalah melakukan rekrutmen kader yang berkualitas dan mendapat dukungan rakyat untuk duduk dalam jabatan-jabatan politik di lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan dan pemerintahan. Sayangnya misi tersebut dimiliki oleh partai politik yang sudah lama berdiri dan terlibat dalam berbagai kesalahan masa lalu (Orde Baru)⁹², yang pada saat ini sedang menghadapi tuntutan pembubarannya oleh masyarakat⁹³ dan beberapa partai kecil lewat Mahkamah Agung, meskipun sebenarnya partai ini oleh para pengurusnya sudah dirubah dengan paradigma baru yang sesuai dengan tuntutan reformasi.

Yang menarik dari partai-partai politik pasca Pemilu 1999 (khususnya partai politik yang menjadi subjek penelitian ini), yaitu adanya partai politik yang mencantumkan syarat khusus bagi Ketua dan Wakil Ketua dari struktur organisasinya. Syarat khusus tersebut ialah bahwa mereka yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Ketua dan Wakil Ketua DPW (Dewan Pimpinan Wilayah), DPD (Dewan Pimpinan Daerah) dan DPC

⁹¹. Partai Golkar

⁹². Hasil wawancara dengan politisi Partai Golkar di DPR tanggal 23 Mei 2000, bahwa Golkar tidak bisa mencrika jika beban kesalahan masa lalu (Orde Baru) menjadi tanggungjawab Golkar. Mereka menganggap bahwa yang salah pada masa Orde Baru adalah semua komponen bangsa, tidak hanya partai Golkar.

⁹³. *Harian Bernas*, tanggal 22 Mei 2001.

(Dewan Pimpinan Cabang) partai tersebut harus memiliki pengetahuan hukum dan syari'at yang memadai dan pengalaman politik yang memungkinkannya melaksanakan tugas.⁹⁴ Hal ini sebenarnya merupakan suatu fenomena yang menarik untuk dicontoh oleh partai-partai politik yang lain, setidaknya merupakan langkah awal untuk tujuan mengantisipasi tuntutan profesional kerja wakil partai di DPR yang akhirnya akan berpengaruh pula pada upaya mengantisipasi *top hat crimes* terutama upaya pencegahan *top hat crimes* dengan *professional moral in politics*.

Bilamana upaya mengantisipasi *top hat crimes* dengan *professional moral in politics* ini benar-benar diwujudkan dalam kehidupan nyata dari para politisi pasca pemilu 1999, maka segala bentuk penyelewengan dan penyimpangan terhadap segala ketentuan yang berlaku yang telah disepakati bersama tidak mungkin akan terjadi, terutama pada diri politisi di pemerintahan ataupun pada diri Presiden sendiri. Namun juga tidak kalah pentingnya dalam upaya mengantisipasi *top hat crimes* ini adalah upaya pencegahan dengan *normative prevention*, sebab melakukan pencegahan dengan *professional moral in politic* akan tidak berarti jika tidak didukung dengan perangkat hukum yang memadai dan pasti, untuk melaksanakan segala tugas dan kewajiban politisi di bidang pemerintahan. Hukum atau undang-undang yang ada dan berlaku harus benar-benar mengatur sesuatu

⁹⁴. Syarat tersebut ada pada pasal-pasal: 38, 45, dan 52 AD/ART Partai Keadilan.

kepastian yang tidak mungkin untuk ditafsirkan lain dari maksud pembentuk undang-undang tersebut. Undang-undang atau hukum yang ada harus mengatur dengan jelas batas-batas wewenang dan kekuasaan dari politisi di pemerintahan. Tantangan dari pembentuk undang-undang sendiri (DPR dan Presiden) untuk mengoreksi diri sampai seberapa jauh kerja yang dilakukannya sudah menghasilkan suatu produk ideal yang benar-benar mencapai kepastian hukum, dan hal ini harus selalu menjadi agenda kerja rutinitasnya. Di samping itu agar suatu undang-undang untuk dapat memperoleh kepastian hukum haruslah benar-benar dilaksanakan dan berlaku bagi siapapun tanpa ada diskriminasi, artinya terhadap yang melanggar undang-undang tersebut harus benar-benar dikenakan sanksi dengan tegas. Akan tidak efektiflah suatu peraturan atau hukum yang sudah ada dan dibuat ternyata tidak dapat diberlakukan terhadap pelaku pelanggaran peraturan tersebut karena posisi pelanggar sangat kuat. Selain dari pada itu dengan pengenaan sanksi yang tegas dan tidak pandang bulu terhadap pelanggar hukum akan menempatkan hukum (undang-undang) menjadi berlaku efektif⁹⁵, meskipun penerapan sanksi yang tegas bukanlah merupakan satu-satunya ukuran efektivitas hukum dalam masyarakat.

⁹⁵. Soerjono Soekanto (1988). *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*. Bandung. Ramaja Karya CV, dalam halaman 90 menyatakan: "Kalau suatu ancaman hukuman hanya tercantum di kertas saja, maka hal itu tidak ada artinya. Efek dari suatu sanksi negatif yang hanya bersifat formal saja hampir-hampir tidak ada. Efek tersebut justru akan datang dari kekuatan suatu ancaman yang benar-benar diterapkan, apabila suatu ketentuan dilanggar. Sudah tentu ada kemungkinan bahwa warga masyarakat takut pada suatu ancaman hukuman, karena tidak tahu bahwa ancaman tersebut hanya bersifat formal belaka".

3. Program Partai Politik Pasca Pemilu 1999 Dalam Upaya Mengantisipasi *Top Hat Crimes*

Dari partai politik yang menjadi subjek penelitian ini tidak ada satupun yang secara spesifik dalam program kerjanya merumuskan atau memprogramkan upaya menanggulangi *top hat crimes*. Hanya dalam program kerjanya sebagian besar menekankan pada tujuan ideal yang harus dicapai sesuai prinsip-prinsip demokrasi dalam berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara yang menjadi tuntutan era reformasi, seperti bidang ekonomi, politik, hukum, lingkungan hidup, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, dan sebagainya. Apabila dikaitkan dengan upaya mencegah terjadinya *top hat crimes* seperti yang ditawarkan oleh Spinellis, maka program-program partai politik pasca Pemilu 1999 sebenarnya dapat dikategorikan sebagai upaya pencegahan *top hat crimes* dengan *situational prevention*, dengan catatan bahwa program tersebut harus benar-benar terwujud dalam kancah kehidupan politik nyata, bukan hanya merupakan angan-angan semata. Pengkategorian ini sesuai dengan idealisme program yang dicanangkan partai politik yang bersangkutan. Sebagai contoh program dalam pembangunan hukum dari beberapa partai politik yang ada, misalnya antara lain:

- menegakkan supremasi hukum dalam segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara;

- mengarahkan keberpihakan hukum dan praktek hukum pada yang lemah, sehingga dirasakan adanya rasa keadilan dan menghindarkannya dari jebakan orientasi sesaat baik atas nama stabilitas politik maupun pertumbuhan ekonomi⁹⁶;
- pembangunan hukum diarahkan untuk terjaminnya kepastian hukum dan rasa keadilan serta terlindunginya hak-hak asasi manusia, untuk itu perlu penataan hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu;
- berusaha agar pembaharuan hukum nasional, peningkatan penegakan hukum, pembinaan aparaturnya penegak hukum, dan peningkatan sarana dan prasarana hukum dapat terlaksana dengan memperhatikan sungguh-sungguh kemajemukan tatanan hukum yang berlaku⁹⁷;
- menyempurnakan UUD 1945 dengan mengamandir pasal-pasal yang sesuai dengan tuntutan kedaulatan rakyat (demokrasi);
- mengupayakan Mahkamah Agung menjadi lembaga yudikatif yang mandiri tanpa intervensi eksekutif; melahirkan peraturan dan perundang-undangan yang senantiasa berpihak pada kebenaran dan berdimensi keadilan; menciptakan aparat penegak hukum yang teguh pada keyakinan profesional dan bermoral⁹⁸;

⁹⁶. Beberapa program pembangunan hukum dari Partai Keadilan.

⁹⁷. Beberapa program pembangunan hukum dari Partai Persatuan Pembangunan.

⁹⁸. Beberapa program pembangunan hukum dari Partai Bulan Bintang.

- mewujudkan sikap menjunjung tinggi dan ketaatan terhadap hukum serta kesamaan setiap orang di depan hukum (*supremacy of law and equality before the law*);
- mewujudkan badan peradilan yang bebas, mandiri, bertanggung jawab dan efisien;
- mencegah segala bentuk campur tangan pihak luar dalam peradilan dan memberantas semua “mafia hukum dan peradilan”, ditegakkannya etika profesi penegak hukum secara konsekuen disertai sanksi dan kontrol sosial dari masyarakat;
- perlu peningkatan kualitas penegak hukum, kesadaran hukum bagi para penyelenggara negara dan masyarakat dengan dilandasi moral dan etika⁹⁹;
- penuntasan praktik KKN dan berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan yang diikuti oleh perjuangan untuk mewujudkan adanya supremasi dan tegaknya hukum, pembagian dan pembatasan kekuasaan yang memungkinkan berjalannya pengawasan politik dan sosial¹⁰⁰.

Ternyata dasar pertimbangan munculnya program partai politik seperti tersebut di atas banyak diwarnai oleh pengalaman kondisi masa Orde Baru yang dianggap tidak sesuai dengan alam demokrasi. Oleh karenanya program partai politik mempunyai idealisme meluruskan prinsip demokrasi

⁹⁹. Berbagai program pembangunan hukum dari Partai Golkar.

¹⁰⁰. Program dan arah politik PDI Perjuangan.

yang telah “bengkok”, seperti misalnya kuatnya Presiden selaku *executive* dalam kekuasaan negara yang menjadikan segala tindakan Presiden selalu dibenarkan oleh Dewan (DPR) yang seharusnya Dewan melakukan *control of executive*. Kekuasaan Presiden menjadi amat besar tak terjangkau oleh penerapan sanksi hukum, karena aturan main (hukum) yang berlaku memang dibuat demikian.

Mencermati visi dan misi partai politik, rekrutmen anggota dan penunjukan wakil partai untuk duduk di parlemen, serta program kerja partai dalam upaya mengantisipasi *top hat crimes* seperti tersebut di atas apabila dikaitkan dengan pelaksanaan kerja partai politik khususnya kerja politisi wakil partai sebagai anggota DPR pada kenyataannya saat ini sudah berjalan dengan baik jika dibandingkan dengan kondisi masa Orde Baru. Kerja wakil partai atau wakil rakyat yang ada di DPR sudah menampakkan perannya dengan menjalankan fungsi *control of executive* terhadap penguasa (Pemerintah), seperti misalnya dengan dibentuknya Pansus (Panitya Khusus) untuk meneliti kasus *Buloggate* dan *Bruneigate* yang disinyalir melibatkan Presiden Gus Dur. Namun pada kenyataannya keputusan Pansus yang kemudian dijadikan Memorandum DPR membawa dampak pada terjadinya kerusuhan di Jawa Timur yang dilakukan oleh para pendukung Gus Dur yang menolak Memorandum DPR tersebut.

Keluarnya Memorandum DPR sebenarnya juga banyak terkait dengan kinerja Presiden selama ini, dan satu-satunya yang sangat terkait dengan persoalan hukum, yakni pada waktu Presiden melakukan pergantian jabatan

Kapolri tanpa persetujuan DPR¹⁰¹ yang secara yuridis melanggar ketentuan Pasal 7 ayat (3) Tap. MPR. RI. No.VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional dan Peran Kepolisian Republik Indonesia, dan kenyataan tidak semua anggota DPR menentang tindakan Presiden tersebut. Dalam hal ini DPR tidak dapat berbuat banyak, bahkan di antara anggota DPR sendiri menanggapinya dengan saling kontradiktif antara yang mendukung dengan yang menolak. Demikian juga terhadap pernyataan Presiden yang menyatakan bahwa keberadaan Pansus *Buloggate* dan *Bruneigate* adalah *illegal* (tidak sah), para anggota DPR sendiri tidak semuanya menolak pernyataan Presiden tersebut¹⁰². Gejolak yang ada di lembaga ini (DPR) menjadikan rakyat semakin tanggap terhadap kinerja Dewan. Sebagian anggota Dewan sudah tidak konsisten dengan prinsip negara hukum, mereka sudah melupakan prinsip bahwa negara Republik Indonesia merupakan negara hukum di mana kekuasaan tunduk pada hukum¹⁰³. Hal ini dapat menyebabkan penilaian masyarakat terhadap kinerja anggota Dewan "negatif" yang berakibat munculnya penilaian bahwa para anggota DPR sendiri kinerjanya masih belum melihat kepentingan yang lebih luas yaitu kepentingan kesejahteraan rakyat dan peningkatan ekonomi negara, namun lebih banyak mementingkan kepentingan kelompoknya yang berorientasi pada perebutan kekuasaan. Fungsi yang dimainkan oleh para wakil

¹⁰¹. Minggu *Panji* No. 23 Tahun IV 27 September 2000.

¹⁰². *Kompas*, 19 Nopember 2000.

¹⁰³. Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta (2000). *Pengantar Ilmu hukum, Suatu Pengenalan Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung. Alumni. halaman 43.

partai di Dewan sudah menyimpang dari fungsi partai politik sebagai sarana pengatur konflik dalam negara yang menganut paham demokrasi. Hal yang demikian ternyata dapat menjadikan kepercayaan rakyat kepada lembaga ini (DPR) menurun. Hasil penelitian Litbang Harian Kompas¹⁰⁴ menunjukkan bahwa penilaian rakyat terhadap kinerja anggota DPR lebih banyak mendahulukan kepentingan kelompok ketimbang kepentingan masyarakat, dapat dilihat dalam tabel 3, tabel 4 dan tabel 5 berikut ini:

Tabel 3:

Penilaian Responden Berdasarkan Partai Pilihan Terhadap Kecenderungan Kinerja Anggota DPR

Partai Pilihan Responden	Penilaian Terhadap Kinerja DPR (%)			Total
	Mementingkan Kelompok	Mementingkan Rakyat	Tidak Tahu/jawab	
PDI Perjuangan	73,7	20,4	5,9	100
Golkar	58,8	35,1	6,1	100
PKB	74,5	20,0	5,5	100
Poros Tengah	73,1	24,6	2,3	100
Partai lainnya	72,7	21,2	6,1	100
Menjawab rahasia	69,5	19,6	10,9	100

N = 1581 (PDIP=482, Golkar=135, PKB=56, Poros Tengah=302, Lainnya=33, Rahasia=421)

Sumber: Kompas 5 Agustus 2000.

¹⁰⁴. Kompas, 5 Agustus 2000 dan 20 Desember 2000.

Tabel 4:
 Penilaian Responden Berdasarkan Partai Pilihan
 Terhadap Kinerja DPR Dalam memperjuangkan
 Aspirasi Rakyat

Partai Pilihan responden	Penilaian Responden (%)			Total
	Puas	Tidak Puas	Tidak Tahu/Jawab	
PDI Perjuangan	41,2	56,5	2,3	100
Golkar	50,3	38,2	1,5	100
PKB	41,8	52,7	5,5	100
Poros Tengah	44,6	53,8	1,6	100
Partai lainnya	27,3	72,7	-	100
Menjawab rahasia	44,4	50,7	4,9	100

N = 1581 (PDIP=482, Golkar=135, PKB=56, Poros Tengah=302, Lainnya=33, Rahasia=421)

Sumber: *Kompas* 5 Agustus 2000

Tabel 5:
 Penilaian Responden Terhadap Kepentingan
 Yang Diperjuangkan Anggota DPR

Daerah	Penilaian (%)			Total
	Kepentingan Kelompok	Kepentingan Rakyat	Tidak Jawab	
- Jakarta	77,0	13,9	9,1	100
- Jawa dan Bali (Surabaya, Yogyakarta dan Denpasar)	70,9	19,7	9,4	100
- Sumatera (Medan, Pekanbaru, Bandar-lampung)	68,1	23,0	8,9	100
- Kalimantan (Samarinda, Banjarmasin, Pontianak)	67,3	18,6	14,1	100
- Sulawesi dan Irian Jaya (Makasar, Manado, Jayapura)	70,0	25,0	5,0	100

N = 1428

Sumber: *Kompas*, 20 Desember 2000.

Mengacu pada tabel 3, tabel 4, dan tabel 5 di atas dapatlah kiranya difahami benar bahwa rakyat sudah tidak lagi menaruh kepercayaan kepada para wakilnya yang duduk di Dewan. Kinerja anggota Dewan dalam memperjuangkan kepentingan rakyat ternyata tidak dilakukan dengan mendasarkan prinsip kebersamaan demi mencapai kesejahteraan masyarakat. Rakyat dari berbagai daerah di Indonesia ini menilai bahwa para anggota DPR selaku wakil rakyat lebih banyak mementingkan kepentingan kelompoknya ketimbang mementingkan kepentingan rakyat. Ternyata rakyat tidak puas terhadap kinerja para anggota Dewan dalam memperjuangkan aspirasi rakyat. Ketidakpercayaan rakyat terhadap kinerja Dewan diperparah lagi dengan ulah partai politik sendiri dengan terjadinya konflik internal partai yang bersangkutan¹⁰⁵. Konflik internal yang terjadi sangat mengganggu kepercayaan rakyat pada wakil-wakilnya yang duduk di DPR yang akhirnya akan berpengaruh pula pada kepercayaan rakyat terhadap kinerja partai politik yang bersangkutan. Belum lagi terjadinya konflik yang berkepanjangan antara Presiden dengan DPR mulai dari kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*, keluarnya

¹⁰⁵. Beberapa konflik internal yang terjadi dalam tubuh partai, antara lain:

- 1) Konflik internal di tubuh PDI-P, dengan munculnya mosi tidak percaya dari kelompok Roy BB. Janis dan Sophan Sophian terhadap kelompok Arifin Panigoro yang dituduh memberi masukan kepada Presiden dan Wakil Presiden untuk menolak Roy BB Janis dijadikan menteri. (*Jawa Pos*, 4 September 2000).
- 2) Konflik internal di tubuh PBB, dengan tidak diakuiinya PBB pimpinan Yusril Izza Mahendra oleh kelompok Hartono Mardjono yang mengaku sebagai pimpinan partai, dan berakhir dengan dicopotnya Hartono Mardjono dan Abdul Qadir Djaclani sebagai anggota DPR berdasar Surat Keputusan Pimpinan DPR No. 61/PIMP/III/2000-2001 tertanggal 8 Pebruari 2001. (*Kompas*, 19 Pebruari 2001 dan 22 Pebruari 2001).
- 3) Konflik internal di tubuh PAN, dengan keluarnya Faisal Basri dan kawan-kawan (15 orang) dari keanggotaan PAN karena tidak sejalan dengan kebijakan pimpinan partai.

Memorandum I dan Memorandum II DPR yang oleh Presiden dianggap inkonstitusional, serta adanya ancaman terhadap anggota DPR yang mengakibatkan ketakutannya 30 orang anggota DPR untuk mengikuti sidang pleno keluarnya Memorandum II¹⁰⁶, kemudian dengan munculnya perbedaan pendapat antara dua pakar hukum terhadap penyelesaian perseteruan Presiden dengan DPR yang memerlukan keterlibatan Mahkamah Agung¹⁰⁷ menjadikan semakin kebingungan rakyat akan situasi politik Republik ini. Rakyat akan semakin menjadi pesimis terhadap kerja para politisi dalam mengatur Republik ini. Para politisi (*elite* politik) di negeri ini nampak lebih mementingkan memperjuangkan kekuasaan ketimbang memperhatikan penyelesaian persoalan kehidupan kesejahteraan rakyat yang semakin terpuruk saat ini. Daniel Sparingga seperti yang dikemukakan oleh wartawan *Kompas*¹⁰⁸ mengatakan, para *elite* yang seharusnya bergerak ke tema-tema demokratisasi, pada umumnya justru banyak terlibat berebut kekuasaan dalam arti siapa mendapat apa, atau siapa sedang mempersiapkan apa.

¹⁰⁶. *Koran Tempo*, 23 April 2001.

¹⁰⁷. Muladi berpendapat, Mahkamah Agung (MA) seharusnya bisa menjadi penengah konflik antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik diminta atau tidak diminta. MA harus memberikan pertimbangan hukum kepada lembaga tinggi negara lainnya. Namun Bagir Manan selaku Ketua MA mengatakan, MA tidak bisa begitu saja memasuki pertikaian Presiden dan DPR walaupun yang menjadi pangkal perbedaan pandangan kedua lembaga itu merupakan masalah yuridis. Kalau MA memberikan pertimbangan begitu saja, tanpa diminta oleh salah satu lembaga, dikhawatirkan malahan menjerumuskan MA dalam persoalan politik praktis dan menimbulkan persoalan baru. (*Kompas*, 17 Mei 2001).

¹⁰⁸. Pcpih Nugraha (2001), *Kita Harus Belajar Hidup Tanpa Pemerintah*, dalam *Kompas, Demokrasi, Kekerasan, Disintegrasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, halaman 134.

Melihat kondisi saat ini sebagaimana tersebut di atas sangatlah memungkinkan upaya penanggulangan *top hat crimes* akan mempengaruhi hambatan, sebab para politisi sendiri sudah saling merasa bahwa apa yang diperbuatnya adalah benar dan tidak menyimpang dari kesepakatan bersama atau tidak menyimpang dari aturan yang berlaku. Mereka saling menganggap apa yang dilakukan dirinya adalah benar. Bagaimana lagi jika hal ini menyangkut kepentingan yang lebih besar yakni kepentingan bangsa dan negara? Terhadap kepentingan yang lebih kecilpun (kepentingan partai), para politisi sudah melakukan tindakan yang menyalahi kesepakatan bersama mereka, apalagi terhadap kepentingan yang lebih besar. Apakah mungkin mereka memikirkan kepentingan rakyat yang harus dilindungi dari tindak penyelewengan dan penyimpangan para politisi? Apakah mungkin para politisi serius dalam upaya menanggulangi *top hat crimes* yang berdampak pada penderitaan rakyat banyak? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang pasti akan muncul akibat terjadinya konflik antara Presiden dengan DPR dan konflik internal yang terjadi di Dewan maupun partai politik yang bersangkutan, setidak-tidaknya kemunculannya sangat terkait dengan peran partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, atau bahkan justru pertanyaan-pertanyaan ini sangat berdampak negatif pada penilaian kerja partai politik yang bersangkutan. Semua itu tentunya sangat didukung dengan kedewasaan politik rakyat yang memang kepentingannya tak terwakili lagi, sehingga pada akhirnya rakyat harus bertindak untuk tidak mendukung partai yang bersangkutan dalam Pemilu mendatang, atau bahkan rakyat enggan berpartisipasi aktif di dalam

kegiatan Pemilu mendatang dikarenakan ulah para politisi yang menimbulkan konflik-konflik baik internal partai maupun eksternal partai. *Top hat crimes* akan semakin jauh dari jangkauan harapan penanggulangannya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pada masa Orde Baru banyak terjadi tindak penyelewengan yang dilakukan oleh penguasa yang tergolong *top hat crimes*. Terhadap tindakan yang demikian tidak pernah mendapat perhatian dari partai politik yang ada waktu itu, bahkan wakil partai politik yang ada di DPR tidak pernah memanfaatkan fungsi kontrolnya terhadap tindakan Pemerintah tersebut. Peran yang dimainkan partai politik justru menjadikan tindakan Pemerintah yang tergolong *top hat crimes* semakin tak terkendali, sehingga peran partai politik yang demikian dapat dipandang sebagai faktor kriminogen. Berbagai hal yang mengakibatkan fungsi kontrol wakil rakyat atau wakil partai yang duduk di DPR tidak berjalan sama sekali, sehingga mengakibatkan stigma “peran partai politik sebagai faktor kriminogen”, antara lain:
 - a. Dominasi penguasa pada setiap pengambilan keputusan politik negara;
 - b. Campur tangan militer dalam politik praktis;
 - c. Konflik internal partai politik (selain Golkar).
2. Persepsi politisi pasca Pemilu 1999 terhadap *top hat crimes* banyak dilandasi pemahaman masa lalu (masa Orde Baru) , sehingga mempersepsikan *top hat crimes* dari sudut pandang kriminologi, meskipun

para politisi yang duduk di DPR merasa sebagai anggota badan legislatif yang merupakan lembaga pembuat undang-undang. Para politisi pasca Pemilu 1999 memberikan usulan upaya penanggulangan *top hat crimes* ini disamping dengan upaya penal, yaitu melakukan reformasi hukum dalam arti merombak dan membuat undang-undang yang sesuai dengan tuntutan reformasi, yang disadarinya akan memerlukan waktu yang cukup lama, juga dilakukan melalui upaya lain dengan cara-cara:

- a. meningkatkan profesionalitas para wakil rakyat atau wakil partai yang duduk di DPR;
 - b. lebih mengfungsikan DPR sebagai lembaga *control of executive*;
 - c. perlu adanya kode etik bagi anggota Parlemen (kode etik anggota DPR).
3. Pada kenyataannya peran yang dilakukan partai politik pasca Pemilu 1999 dalam upaya menanggulangi *top hat crimes* sudah lebih baik jika dibandingkan dengan peran yang dimainkan partai politik masa Orde Baru, terutama dalam mengusahakan tegaknya supremasi hukum dengan lebih mengfungsikan peran *control of executive*. Upaya menanggulangi *top hat crimes* yang dilakukan partai politik pasca Pemilu 1999 ini baru sebatas upaya *situational prevention*, namun untuk upaya *normative prevention* dan *profesional morals in politis* masih merupakan idealisme partai dalam visi, misi dan program partai seperti tercatum di dalam dokumen partai politik yang bersangkutan, misalnya dalam AD/ART partai. Belum terrealisasikannya dalam menjalankan peran untuk menanggulangi *top hat crimes* adalah menonjolnya kepentingan partai yang diperjuangkan

ketimbang memperjuangkan kepentingan kesejahteraan masyarakat, terjadinya konflik internal partai, serta kurang profesionalnya para wakil partai yang duduk di DPR dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai anggota DPR. Hal ini menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kinerja anggota Dewan dan para politisi dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.

B. Saran

1. Perlu ditanamkan kesadaran kepada para anggota DPR selaku wakil rakyat melalui sidang umum DPR agar dalam setiap pengambilan keputusan termasuk menentukan kebijakan kriminal dalam upaya menanggulangi *top hat crimes* lebih mengutamakan kepentingan rakyat dari pada kepentingan kelompok atau partai politiknya dengan keberanian menanggung resiko ditarik dari keanggotaan DPR oleh partai politiknya.
2. Setiap anggota DPR dari fraksi manapun atau sebagai wakil partai politik manapun harus benar-benar menyadari sepenuh hati, bahwa dirinya adalah wakil rakyat tumpuan harapan rakyat demi kemajuan bangsa dan negara . Oleh karenanya pada saat diangkat sebagai anggota DPR harus menunjukkan kinerjanya dengan baik dan profesional dengan menempatkan kepentingan rakyat diatas kepentingan pribadi atau kelompoknya.
3. Idealisme partai politik dalam mewujudkan tujuan reformasi harus benar-benar dilaksanakan dengan menjunjung tinggi supremasi hukum, karena

upaya penanggulangan kejahatan (khususnya *top hat crimes*) tidak akan berhasil tanpa menempatkan hukum sebagai upaya penyelesaian kasus.

Dalam mewujudkan reformasi hukum, beberapa hal perlu dilakukan oleh para politisi wakil rakyat di DPR, antara lain:

- a. Perlu melakukan kajian dan penelitian terhadap undang-undang lama yang sudah tidak sesuai dengan tuntutan reformasi untuk dilakukan perubahan guna mewujudkan hak inisiatif DPR agar lembaga ini lebih bermakna sebagai lembaga perwakilan rakyat yang profesional memenuhi keinginan rakyat.
- b. Kebijakan kriminalisasi perlu segera dilakukan untuk mengantisipasi *top hat crimes* atau dengan cara mewujudkan pembaharuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana sebagai landasan umum menanggulangi berbagai kejahatan termasuk kejahatan-kejahatan “modern”, seperti misalnya *white-collar crime*, *top hat crimes*, *cyber crime*, *computer crime* dan sebagainya.
- c. Lebih mengefektifkan fungsi *control of executive* DPR dengan tidak meninggalkan sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia.
4. Perlu segera dibuat kode etik anggota DPR agar dalam menjalankan tugasnya memiliki kesamaan visi mementingkan kepentingan rakyat.
5. Perlu badan independent yang bertugas melakukan pengawasan terhadap kinerja politisi dalam melaksanakan tugasnya guna menghindari terjadinya *top hat crimes*.

6. Setiap partai politik harus lebih cermat dalam melakukan seleksi kepada anggotanya yang dicalonkan menjadi wakil rakyat di DPR ataupun melakukan tugas-tugas pemerintahan dengan lebih mengutamakan profesionalitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Chaidar, *Reformasi Prematur, Jawaban Islam Terhadap Reformasi Total*, Darul Fatah, Jakarta, 1998.
- Ampera, LBH-Bogor, *Dicari: Orang Hilang*, PT. Sembrani Aksara Nusantara, Jakarta, 1999.
- Arief, Barda Nawawi, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pidana pada Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 24 Juni 1994.
- _____, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- _____, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
- _____, *Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Politik Dengan Hukum Pidana*, makalah Seminar Nasional Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 2 Oktober 1999.
- AS. Hikam, Muhammad, *Politik Hukum di Indonesia dalam Konteks Reformasi dan Demokratisasi*, dalam Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga, *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Atmasasmita, Romli, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Aubert, Vilhelm, *White-Collar Crime dan Social Structure*, dalam Gilbert Geis and Robert F. Meier, *White-Collar Crime Offenses in Business, Politics and The Professions*, The Free Press, New York, 1977.
- Azhar, Ipong S., *Benarkah DPR Mandul*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 1997.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Pers, Jakarta, 1995.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1993.

- , *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- Encyclopedia, Working Class, www.gogle.com, <file:///a:\PPE-Working Class Encyclopedia S2.htm>, 01/05/01.
- Faisal, Sanapiah, *Format-format Penelitian Sosial, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992.
- Farnsworth, Malcolm, <http://vcepolitics.com/watergate/intro.shtml>, 27/04/2001
- Gaffar, Afan, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi*, dalam Moh. Busyro Muqoddas dkk, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992.
- Grafika Mardi Yana, SMK, *Almanak Parpol Indonesia*, Bogor, 1999.
- Hamzah, Andi, *Perbandingan KUHAP HIR dan Komentar*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Hanitjo Soemitro, Ronny, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992.
- Haris, Syamsudin, *Pemilihan Umum dan Dilema Partai Politik*, dalam *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta, 1998.
- Hartono, Dimiyati, *Lima Langkah Membangun Pemerintahan Yang Baik*, Ind.Hill-Co, Jakarta, 1997.
- Haryanto, Ignatius, *Kejahatan Negara*, ELSAM, Jakarta, 1999.
- Hoefnagel, G. Peter, *The Other Side of Criminology*, Kluwer-Deventer, Holland, 1969.
- Ihza Mahendra, Yusril, *Menelaah Format Politik Orde Baru*, dalam *Hukum dan Kekerasan*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1998.
- , *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Gema Insani, Jakarta, 1996.
- Imawan, Riswandha, *Membedah Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.

Kadi, Saurip, *ABRI di Masa Depan (Sebuah Konsep Reformasi Internal ABRI)*, dalam Sekolah Komando Angkatan Darat, *ABRI dan Agenda Perubahan*, PT. Aditoya Media, Jakarta, 1999.

-----, *TNI-AD Dahulu, Sekarang dan Masa Depan*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2000.

Krippendorff, Klaus, *Analisis Isi: Pengantar Teori dan Metodologi*, (terjemahan oleh Farid Wajidi), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.

-----, -----, *Content Analysis An Introduction to its Methodology*, Sage Publications Ltd, London, 1980.

Koswara, F., *Otonomi Daerah Yang Berorientasi Kepada Kepentingan Rakyat (salah satu telaah mengenai prospek dan dampak pelaksanaan otonomi daerah menurut UU No.2 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah)*, makalah Diskusi Panel Peran Negara Dalam Resolusi Konflik Menuju Indonesia Baru, PPSK-UGM dan The British Council, Yogyakarta, 18 Nopember 1999.

Kusumaatmadja, Mochtar, dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, buku I*, Alumni, Bandung, 2000.

Liddle, William R, *Pemilu-pemilu Orde Baru, Pasang Surut Kekuasaan Politik*, LP3ES, Jakarta, 1992.

Loqman, Loebby, *Delik Politik di Indonesia*, Ind.-Hill-Co, Jakarta, 1993.

-----, *Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Kejahatan Politik*, makalah Seminar Nasional Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 2 Oktober 1999.

Lubis, M. Solly, *Ilmu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1990.

Magnis Suseno, Franz, *Kuasa dan Moral*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.

Mahfud MD, Moh., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

-----, *Politik Hukum Baru Menuju Supremasi Hukum*, dalam Senan Mahasiswa Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga, *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

- Pakpahan, Muchtar, *DPR Semasa Orde Baru, Tinjauan Analitis Anggota DPR-RI Masa Kerja 1982-1987 (desertasi)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Pembela Demokrasi Indonesia, Tim, *Perjuangan Merebut Benteng Keadilan*, TPDI, Jakarta, 1997.
- Pendidikan dan Kebudayaan RI, Departemen, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1997.
- Rahardjo, Dawam, *Sistem Pemilu: Demokratisasi dan Pembangunan*, PT. Pustaka Cidesindo, Jakarta, 1995.
- Rahardjo, Satjipto, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, CV. Sinar Baru, Bandung, 1985.
- , *Sosiologi Penanggulangan Kejahatan Politik*, makalah Seminar Nasional Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1999.
- Saleh, Ruslan, *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985
- , *Sistem Politik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- , *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997.
- Setyobudi, Iswandhi, *Konsistensi Peran TNI-ABRI Dalam Membangun Indonesia Baru*, dalam Sekolah Komando Angkatan Darat, *ABRI dan Agenda Perubahan*, PT. Aditoya Media, Jakarta, 1999.
- Silver, Isidore, *A National Strategy to Reduce Crime*, Avon Books, Checago, 1975.
- Simon, Roger, *Gagasan-gagasan Politik Gramsci*, terj. Kamdani dan Imam Baehaqi, INSIST dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.
- Soekanto, Soerjono, dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982.
- Soekanto, Soerjono, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983.

- , *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya CV, Bandung, 1988.
- , *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Soemantri Martosoewignjo, Sri, *Asas Negara Hukum dan Perwujudannya Dalam Sistem Hukum Nasional*, dalam Moh. Busyro dkk. *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UIH Pers, Yogyakarta, 1992.
- Spinellis, Dionysios, *Crimes of Politicians in Office*, dalam Dr. Helmut EPP, Ed, *Crime by Government*, bahan XVth International Congress of Penal Law, Rio de Janeiro, 4 – 10 September 1994.
- Suny, Ismail, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1984.
- Suryakusuma, Julia I. dkk, *Almanak Parpol Indonesia*, SMK Grafika Mardi Yuana, Bogor, 1999.
- Susanto, IS, *Kriminologi*, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1995.
- , *Paradigma Hukum Yang Berdaulat*, dalam Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Sutherland, Edwin H., *Whiet-Collar Criminality*, dalam Gilbert Geis and Robert F. Meier, *White-Collar Crime Offence in Business, Politics and The Professions*, The Free Press, New York, 1977.
- Tanuredjo, Budiman, *Setengah Hati Memerangi Korupsi*, dalam Kompas, *Demokrasi, Kekerasan, Disintegrasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001
- Toto Pandojo, S., *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Uhlen, Anders, *Demokrasi di Indonesia: Kesempatan dan Hambatan*, (terj. oleh Agus Sudibyo) makalah dipresentasikan pada konferensi internasional "Demokrasi di Indonesia dan Permasalahan Timor-Timur", Universitas Paramadina Mulya dan Solidaritas Untuk Perdamaian Timor-Timur (Solidamor), Jakarta, 30 Nopember – 1 Desember 1998.
- UNO, General Essembly, *Declaration of Basic Principles of Justice for Vivtims of Crime and Abuse of Power*, 29 November 1985, <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>.

-----, *Sixth United Nation Congres on the Prevention of Crime and the Treatment of Offender*,
<http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r030.htm>.

-----, *Seventh United Congres on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*,
<http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r32.htm>.

-----, *Crime Prevetion and Criminak Justice*,
<http://www.un.org/documents/ga/res/42/a42r059.htm>.

Warsito, Tulus, *Pembangunan Politik Refleksi Kritis Atas Krisis*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 1999.

Zuchdi, Darmiyati, *Panduan Penelitian Analisis Konten*, Lembaga Penelitian IKIP Yogyakarta, 1993.

Surat Kabar, dan Mingguan:

- *Bernas*, 22 Mei 2001.
- *Suara Pembaharuan*, 19 September 1997.
- *Mingguan Panji*, No.23 Tahun IV, 27 September 200.
- *Kompas*, 5 Agustus 2000.
- *Kompas*, 19 Nopember 2000.
- *Kompas*, 20 Desember 2000.
- *Kompas*, 4 Pebruari 2001.
- *Kompas*, 17 Mei 2001.
- *Koran Tempo*, 23 April 2001.
- *Jawa Pos*, 4 September 2000.