



**PERGESERAN KEBIJAKAN LEGISLATIF PERUMUSAN
TINDAK PIDANA POLITIK DI INDONESIA
ERA REFORMASI**

**Thesis disusun
sebagai persyaratan untuk
menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh:
R. Heri Febrianto
NIM. B4A 098 035**

**Pembimbing:
Prof. DR. Loebby Loqman, SH**

**PROGRAM PASCA SARJANA (MAGISTER)
ILMU HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
2 0 0 1**

**KEBIJAKAN LEGISLATIF TINDAK PIDANA
POLITIK INDONESIA DI
ERA REFORMASI**

Disusun oleh :

Heri Febrianto, S.H.

B4A. 098. 035

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal : 25 dan 29 Juni 2001

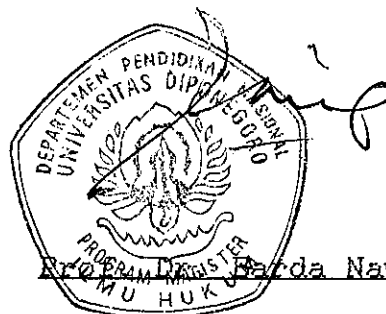
Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing,



Prof. Dr. Loebby Loqman, SH.MH

Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Farda Nawawi Arief, SH

KATA PENGANTAR

Penulisan thesis ini berlangsung dalam masa transisi, yaitu pada saat penulis menjadi staf TU di Kejati Jateng yang akan dikirim mengikuti Diklat Pendidikan dan Pembentukan Jaksa di Jakarta, dan setelah penulis diangkat dan aktif sebagai jaksa di Semarang. Kurun waktu tersebut berlangsung selama kurang lebih satu tahun. Praktis selama masa tersebut konsentrasi penulis harus tercurah pada "dua pekerjaan besar", yaitu menyelesaikan tugas belajar (thesis) dan melakukan persiapan untuk keperluan diklat dan selanjutnya menyelesaikan tugas-tugas seorang jaksa. Oleh karena itu selesainya thesis ini penulis rasakan sebagai anugerah yang besar, dan untuk itu penulis mengucapkan Alhamulillah

Penulis menyadari segala kekurangan yang ada dalam tulisan ini dan berharap masukan-masukan dari pembaca, serta akan ada yang berkarya menyempurnakan tulisan ini.

Akhirnya penulis menyadari bahwa anugerah ini niscaya penulis peroleh tanpa bantuan dan keikhlasan pihak-pihak lain. Tidak-bisa tidak penulis harus mengucapkan terima kasih kepada :

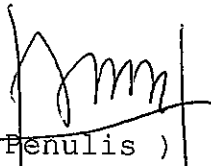
1. Prof. DR. Loebby Loqman yang telah mencurahkan dan mempertaruhkan keahlian dan reputasinya untuk thesis ini;
2. Prof. DR. Barda Nawawi Arief, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Undip Semarang;
3. Bapak Kepala Kejaksaan Negeri Semarang atas dispensasinya;
4. Bapak Teguh Soenaryo, Kasi Intelijen tempat penulis bernaung.

Apabila penulis sekilas melihat ke belakang perjalanan hidup ini, maka penulis menyadari ada dua orang "Guru Besar" yang sepanjang hidupnya terus memberikan bimbingan kepada penulis, terima kasih untuk Alm. Ayahnda Lego Sumakno dan

ibunda tercinta yang telah menjadi "guru" sejak penulis dilahirkan hingga saat ini. Untuk anak dan isteriku terima kasih atas kerelaan dan pengorbanan kalian, semoga kalian bisa menikmati "anugerah" ini dan menjadikannya sebagai momentum penting bagi perjalanan kita selanjutnya.

Untuk kakak-kakak dan adik-adikku terima kasih atas segalanya, dan kalian masih merupakan tempat pelarianku.

Semarang, Maret 2001


(Penulis)

ABSTRAKSI

Pada era reformasi ini masyarakat secara bebas melakukan "referendum" terhadap berbagai produk politik yang dihasilkan selama orde baru berkuasa. Hukum sebagai salah satu produk politik menjadi tema yang menonjol mengalami referendum tersebut. Di antara sub tema dari produk politik yang berupa hukum adalah tentang "tindak pidana politik".

Tindak pidana politik di Indonesia selama era Orde Baru dan Orde Lama yang paling dominan menjadi sorotan adalah:

1. tindak pidana yang diatur dalam UU No. 11/PnPs/1963, tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi.
2. Pasal-pasal hatzaai artikelen (Pasal 154, 155 dan 156 KUHP)

Terhadap arus reformasi tsb pemerintah meresponsnya dengan UU No. 26 th 1999 tentang pencabutan UU No. 11/PnPs/1963 dan UU No. 27 tahun 1999 yang menambah enam buah tindak pidana (materi berasal dari UU. 11/PnPs/1963 yg masih dianggap relevan) ke dalam Pasal 107 KUHP. Terhadap proses peradilan yang dikenakan kepada para pelaku/tertuduh tindak pidana politik juga diberikan grasi, amnesty, abolisi.

Patut dicatat adalah bahwa paradigma dalam memandang tindak pidana politik walaupun basis social yang melahirkannya adalah era reformasi, belum banyak berubah. Artinya kejahatan politik masih dikonstruksikan sebagai kejahatan oleh warga masyarakat, terhadap system kekuasaan, sedangkan kejahatan oleh pemegang kekuasaan yang biasanya dilakukan oleh pejabat/penguasa/politisi kiranya belum menjadi perhatian yang serius. Di Indonesia kejahatan oleh politisi saat ini menjadi ancaman serius yang berujung pada ancaman disintegrasi bangsa. Penggunaan SARA untuk tujuan-tujuan politik tertentu sudah sering dikeluhkan masyarakat

ABSTRACTION

In the era of "reformasi" social communities make "referendum" to the political product of "Orde Baru", freely. Law as a political product become a central issues to be "referendum". One of the political products has to be referred is crime of politic.

The politic crime which has to be dominated in the era of Orde Baru is:

1. Subversion act No. 11/PnPs/1963.
2. Act of "hatzaai artikelen" (art. 154, 155 & 156 KUHP).

In the era of reformasi, government has responded by produced act No. 26/1999 which retired act No. 11/PnPs/1963 and produced act No. 27/1999 in which 6 art from the act No. 11/PnPs/1963 to the KUHP art 107.

Crime of Politic which has been given grasi, amnesti, abolisi. It was recognise that the paradigm to over view politic crime, although it was born in the era of reformasi has not been change. It means the crime of politic has been being constructed as a crime which done by people against government, but the crime which done by the politition has not been covered.

In Indonesia, the crimes of politic which done by the politition has become a potential dis-integration, by using SARA for the political purpose

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN	i
KATA PENGANTAR	ii
ABSTRAKSI	iv
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kontribusi Penelitian	10
E. Metode Penelitian	11
F. Sistematika Penulisan Thesis	23
BAB II KERANGKA TEORI	25
A. Ruang Lingkup "Tindak Pidana Politik" Di Indonesia	26
B. Delik Politik (dalam UU Subversi) Sebagai Delik Khusus	34
C. Tindak Pidana Politik Dalam Perkembangan Sosial	45
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Perumusan Tindak Pidana Politik Sebelum Era Reformasi	56
B. Perumusan Tindak Pidana Politik Era Refor masi	95
C. Konsekuensi Yuridis Perubahan Kebijakan Legislatif Terhadap Perumusan tindak pida Na Politik	143

BAB IV	P E N U T U P	
A.	Kesimpulan	161
B.	S a r a n	163
DAFTAR PUSTAKA	
TABEL	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Semenjak kemerdekaan Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, masyarakat bangsa Indonesia telah mengalami beberapa periode (perubahan) dinamika ketatanegaraan. Beberapa kali perubahan tersebut apabila diperiodisasikan adalah sebagai berikut¹:

1. Periode 17 Agustus 1945 s/d 29 Desember 1949.

Pada periode ini negara Indonesia menggunakan UUD 45 sebagai konstitusinya. Menurut UUD 45 ini maka bentuk negara adalah kesatuan, bentuk pemerintahan republik dan sistem pemerintahannya presidensiil.

Ada hal yang patut dicatat bahwa pada 11 Nopember 1945 dengan maklumat pemerintah No. X, tanggal 14 Nopember 1945 sistem pemerintahan RI diubah menjadi parlementer (menyimpang dari UUD 45). Keadaan ini berlaku sampai 29 Desember 1949.

2. Periode 29 Desember 1949 s/d 17 Agustus 1950.

Bangsa Indonesia pada periode ini mengalami perubahan sistem ketatanegaraan ini terjadi karena desakan Belanda yang masih ingin berkuasa dengan menerapkan politik *divide et impera*-nya. Konstitusi yang digunakan pada saat itu ialah Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS). Menurut KRIS maka bentuk negara adalah federasi, bentuk pemerintahan republik dan sistem pemerintahannya parlementer.

¹ Bahan Penataran P-4 (P-4, UUD 45 dan GBHN), BP-7, 1981: 67-68.

3. Periode 17 Agustus 1950 s/d 5 Juli 1959.

Melemahnya tekanan Belanda memungkinkan bangsa Indonesia membentuk sistem ketatanegaraan sesuai aspirasinya sendiri, maka bangsa Indonesia merubah konstitusinya dari KRIS menjadi Undang-undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Menurut UUDS 1950 bentuk negara adalah kesatuan, bentuk pemerintahan republik dan sistem pemerintahan parlementer.

4. Periode 5 Juli 1959 sampai sekarang.

Pada periode ini bangsa Indonesia memutuskan untuk kembali menggunakan sistem ketatanegaraan menurut UUD 45. Akan tetapi dalam sejarah pelaksanaannya pada periode ini terjadi beberapa penyimpangan.

Dinamika ketatanegaraan yang terjadi dalam sejarah negara Indonesia pada dasarnya juga menunjukkan adanya proses perubahan aspirasi dari masyarakat bangsa Indonesia, proses perubahan haluan politik. Ada salah satu hal menarik yang dapat dikaji dibalik perubahan/dinamika ketatanegaraan kita, yaitu dalam beberapa produk hukum materiil yang hidup di Indonesia tidak mengalami perubahan. Di antara hukum materiil yang bersifat "abadi" itu adalah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

KUHP yang berlaku sekarang ini bukanlah ciptaan bangsa Indonesia. KUHP ini berasal dari peninggalan Pemerintah Hindia Belanda. Yakni hukum pidana yang berasal dari *Wetboek van Straafrecht voor Nederlands Indie* yang mulai berlaku 1915 dan dibentuk tahun 1886 oleh Pemerintah Hindia Belanda². Kitab Undang-undang Hukum Pidana ini

² Sudarto (1980), *Kertas Kerja Pada Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, BPHN, 1980.

berlaku untuk semua golongan penduduk Indonesia (unifikasi hukum pidana) sejak 1 Januari 1918³.

Berdasarkan Pasal II aturan peralihan dari UUD 45, jo. Pasal 192 Konstitusi RIS, jo. Pasal 142 UUDS 1950, maka sampai kini masih diberlakukan KUHP yang lahir pada 1 Januari 1918 itu. Jadi dari beberapa kali terjadi pergantian sistem politik dan ketatanegaraan di Indonesia, seolah-olah KUHP ini mampu menampung semua dinamika itu, padahal pergantian sistem politik dan ketatanegaraan berkaitan erat dengan pergeseran aspirasi, nilai-nilai sosial, politik dan budaya suatu bangsa.

Keterkaitan antara hukum pidana dengan sistem politik, nilai-nilai sosial, dan budaya yang dianut suatu bangsa sangat erat. Masalah sentral dari hukum pidana menurut F.A. Allen adalah "pencapaian berbagai tujuan" dari tertib masyarakat melalui penggunaan kekuasaan yang diatur sedemikian rupa untuk melindungi dan memelihara nilai-nilai dasar yang bersifat politik atau nilai-nilai politik yang mendasar (bahwa tujuan hukum pidana untuk melindungi dan memelihara "the basic political values")⁴.

Kondisi yang dialami dunia hukum pidana Indonesia tersebut telah menjadi perhatian dan bahan kritik dari berbagai pakar hukum terlebih dengan kenyataan bahwa KUHP Belanda yang nota bene merupakan "nenek moyang" KUHP Indonesia, sudah mengalami amandemen sekitar seratus kali. Perubahan-perubahan KUHP melalui amandemen yang sering terjadi di negeri Belanda menunjukkan bahwa Belanda sangat

³ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, 1986: 261.

⁴ F.A. Allen, dalam Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar

responsif terhadap perubahan aspirasi, perubahan nilai-nilai sosial, politik dan budaya dari masyarakatnya. Kenyataan yang terjadi di Indonesia cukup memprihatinkan apa lagi KUHP yang pada jaman kolonial diterapkan di Indonesia substansinya lebih represif dari pada KUHP yang diterapkan di Negeri Belanda pada saat yang sama. Hal ini disebabkan Pemerintah Kolonial Belanda pada waktu itu mempergunakan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam KUHP untuk mempertahankan kekuasaannya di daerah jajahan.

Meskipun tidak disebutkan bahwa KUHP tersebut bersifat kolonial, tidak dapat dihindari bahwa di dalamnya masih terdapat pasal-pasal yang bersifat kolonial, seperti pasal-pasal tentang perbuatan yang merendahkan atau menghina pemerintah dan sebagainya. Hal yang juga menjadi bahan kritik adalah kenyataan bahwa KUHP tersebut masih dalam bahasa Belanda, sehingga bukan tidak mungkin di dalam penerapannya dapat menimbulkan saling beda pendapat⁵.

Memang benar bahwa Undang-undang Nomor: 1 tahun 1946, jo. UU. No. 73 Tahun 1958 selain memberlakukan KUHP di seluruh Indonesia, juga (berusaha) mengadakan penyesuaian dengan keadaan Indonesia setelah merdeka, akan tetapi sejauh mana penyesuaian itu, masih perlu dipertanyakan. Untuk memberikan gambaran tentang hal tersebut baik dikutip "Penjelasan Umum" Rancangan Undang-undang mengenai asas-asas dan dasar-dasar pokok tata hukum pidana dan hukum pidana Indonesia yang dikeluarkan oleh Departemen Kehakiman tahun 1964. Dalam salah satu pertimbangannya antara lain dinyatakan, "bahwa telah tiba waktunya untuk

Undip, Semarang, 25 Juni 1994 (Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Undip Semarang, dihimpun oleh Soekotjo Hardiwinoto, Badan Penerbit Undip, Semarang, 1995: 368)

merombak tata hukum pidana yang masih berpijak pada asas-asas dan dasar-dasar yang berasal dari zaman Kolonial."

Dalam Penjelasan Umumnya ditegaskan:

"Walaupun Undang-undang Nomor: 1 tahun 1946 telah berusaha untuk menyesuaikan peraturan-peraturan hukum pidana dengan suasana kemerdekaan, namun pada hakekatnya asas-asas dan dasar-dasar tata hukum pidana dan hukum pidana masih tetap dilandaskan pada ilmu hukum pidana kolonial, yang mewajibkan adanya konkordansi dengan yang ada di Negeri Belanda

Mungkin disadari, bahwa Undang-undang Nomor: 1 tahun 1946 adalah hukum peralihan, yang hanya berlaku untuk sementara waktu dan sifatnya sebagai hukum peralihan, mewajibkan supaya asas-asas dan dasar-dasar yang lama diuji untuk membangun tata hukum pidana dan hukum pidana Indonesia yang baru, akan tetapi sejarah perkembangan semenjak berlakunya UU No. 1 th 1946 hingga kini menunjukkan dengan jelas bahwa pengujian masih tetap dilandaskan pada ilmu hukum pidana itu berjalan sangat lambat atau sama sekali tidak memuaskan disebabkan si penguji belum mempunyai dasar untuk menguji. Hal ini mengakibatkan, bahwa pada hakikatnya asas-asas dan dasar-dasar tata hukum pidana dan hukum pidana Kolonial masih tetap bertahan dengan selimut wajah Indonesia untuk bangsa Indonesia yang telah merdeka tgl 17 Agustus 1945, yang punya kepribadian sendiri dan yang sedang menyelesaikan revolusinya⁶."

⁵Loebby Loqman, *Delik Politik Di Indonesia*, Ind Hill Co, Jakarta, 1993: 1.

⁶Moelyatno, *Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana Indonesia dan Rancangan Undang-undang Tentang Asas-asas dan Dasar-dasar Pokok Tata Hukum Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1985: hal 14.

Berangkat dari "Penjelasan RUU 1964" di atas maka dapat dikatakan bahwa belum terjadi penal reform atas hukum pidana materiil Indonesia (baca: KUHP) semenjak diberlakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda di Indonesia sampai sekarang, sebab pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia⁷.

Hal ini terlihat pula dari pendapat yang pernah dikemukakan Han Bin Siong sewaktu membahas asas-asas tata hukum nasional dalam bidang Hukum Pidana pada Seminar Hukum Nasional I tahun 1963 di Jakarta, Dikemukakan olehnya sebagai berikut⁸:

"..... Pembentuk Undang-undang kita sewaktu menyesuaikan WvSNI mungkin mempertahankan ketentuan-ketentuan yang dapat dikatakan tidak bercorak demokratis, liberalistis dan kapitalistis, tanpa mempersoalkan corak-corak itu melainkan dengan mengutamakan kegunaan ketentuan-ketentuan tersebut dalam mempertahankan ketertiban hukum."

Kelambanan Indonesia dalam melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana materiil (KUHP) banyak menimbulkan kekhawatiran. Dengan memahami asas-asas, pola pikir dan norma-norma substantif KUHP secara dogmatis, tidak

⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996: 31.

⁸ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 1994: 54.

mustahil dalam penerapannya terjadi perbenturan (konflik) dengan nilai-nilai dan kepentingan/kebutuhan hukum yang ada dalam masyarakat. Adanya kesenjangan/ketidak sesuaian ("gap discrepancy") dan bahkan perbedaan nilai-nilai kepentingan inilah yang tidak mustahil dapat menjadi faktor timbulnya ketidak puasan dalam praktek penegakan hukum. Bahkan dapat pula menjadi faktor penyebab timbulnya korban (faktor victimogen) maupun timbulnya delik/kejahatan lain (faktor criminogen).

Kongres-kongres PBB mengenai The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders sering menyatakan dan mensinyalir, bahwa sistem hukum pidana yang ada selama ini di beberapa negara, yang sering berasal (diimpor) dari hukum asing semasa zaman Kolonial, pada umumnya telah usang dan sering tidak adil (*obsolete and unjust*) serta sudah ketinggalan zaman dan tidak sesuai dengan kenyataan (*outmoded and unreal*) karena tidak berakar pada nilai-nilai budaya dan bahkan ada "diskrepansi" dengan aspirasi masyarakat serta tidak "responsif" terhadap kebutuhan sosial masa kini. Kondisi demikian menurut kongres PBB ke V merupakan faktor kontribusi terhadap meningkatnya kejahatan (dalam laporan kongres disebutkan: "it was a contributing factor to increase of crime")⁹.

Dalam Laporan Kongres ke VI, bahkan ditegaskan bahwa, "the importation of foreign cultural patterns which did not harmonize with the indigenous culture had a criminogenic effect"¹⁰.

⁹ Fifth UN Congress on Prevention of Crime and The Treatment of Offenders, dalam Barda Nawawi Arief, *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, loc. Cit, hal 361.

¹⁰ Sixth UN Congress on Prevention of Crime and The Treatment of Offenders, *ibid*.

Dengan bergulirnya era reformasi yang dimulai penghujung tahun 1997, sedikit demi sedikit kesadaran mengenai perlunya reorientasi dan reformasi hukum pidana mulai tumbuh. Hal ini bisa dimungkinkan sebab pada era reformasi koridor kebebasan dilonggarkan dan kekangan stabilitas dikendurkan sehingga suatu referendum terhadap hukum yang sesungguhnya telah terjadi. Artinya di samping penguasa (overheid), "legitimotor hukum" yang sebenarnya, yaitu masyarakat mulai menunjukkan "kekuasaannya" terhadap hukum dan disepakati (antara penguasa dan rakyat) bahwa dipandang perlu dilakukan perubahan-perubahan penting.

Di antara perundang-undangan yang oleh para pendukung reformasi perlu dilakukan perubahan terhadapnya adalah bidang hukum pidana terutama materi yang terdapat dalam Buku kedua Bab I KUHP tentang "Kejahatan Terhadap Keamanan Negara". Di samping itu yang tidak kalah gencarnya untuk segera direformasi adalah tentang Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi (Undang-undang Nomor: 11/PnPs/1963), yang materinya banyak kesamaannya dengan peraturan yang terdapat di Belanda, yaitu Artikel 131 yang diberlakukan sejak undang-undang itu diumumkan dalam lembaran negara No. 619, tanggal 28 Juli 1920¹¹. Materi delik yang terdapat dalam Buku Kedua Bab I KUHP dan UU. No. 11/Pnps/1963, --yang kemudian lebih dikenal sebagai delik politik-- dinilai oleh banyak pihak sebagai pemberi kontribusi yang besar terbentuknya negara yang bertipe "otoritarian"¹².

¹¹ J.E.W. Duijs, diterjemahkan oleh K.M.L. Tobing, *Membela Mahasiswa Indonesia Di Depan Pengadilan Belanda*, Gunung Agung, Jakarta, 1985: 18.

¹² Istilah *otoritarian* diambil dari Satjpto Rahardjo, *Hukum dan Pembangunan Masyarakat Madani*, Diskusi Panel Undip, Semarang, 2 Nopember 1998.

Terhadap tuntutan berbagai pihak ini pun pemerintah cukup memberi sambutan, terbukti dengan pembebasan beberapa nara pidana yang dianggap sebagai tapol dan napol. Pembebasan ini pun membuktikan telah terjadi reorientasi terhadap keberadaan tindak pidana-tindak pidana yang termasuk dalam kelompok "delik politik" di Indonesia. Reorientasi terhadap delik-delik politik ini pada era reformasi, bukannya tanpa masalah, sebab sebenarnya pada era reformasi ini banyak pula perbuatan-perbuatan yang menurut ukuran-ukuran/standard international sangat wajar diterima sebagai kejahatan politik. Bisa disebut di sini yaitu Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

B. Perumusan Permasalahan

Asumsi dasar, bahwa keberadaan delik-delik yang dianggap sebagai delik politik sangat ditentukan oleh kuat lemahnya pemerintahan/penguasa (overheid) terhadap rakyat, pada dasarnya merupakan fenomena universal yang terjadi di negara manapun. Perkembangan demokrasi dan penghargaan terhadap HAM (hak asasi manusia) yang begitu cepat dialami negara-negara berkembang juga telah berpengaruh terhadap keberadaan delik-delik politik ini.

Di Indonesia, terutama pada era reformasi pergeseran-pergeseran keberadaan delik politik juga telah terjadi secara cepat dan fundamental. Fenomena seperti ini kiranya cukup menarik dikaji untuk mengetahui pengaruh konfigurasi sosial politik terhadap hukum pidana.

Perubahan, pergantian suatu delik dapat diartikan sebagai perubahan, pergantian kebijakan pidana (penal

policy) yang meliputi kebijakan formulatif (legislatif), kebijakan aplikatif dan perubahan kebijakan eksekusi (pemerintahan).

Agar pembahasan dalam thesis ini lebih tajam, mendalam dan terarah bisa dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

"Sejauh manakah kebijakan legislatif perumusan tindak pidana politik mengakomodasi nilai-nilai yang di bawa oleh era reformasi di Indonesia?"

C. Tujuan Penelitian.

Untuk mencari pemecahan dari permasalahan yang timbul dari kebijakan kriminal tentang kejahatan politik, perlu ada suatu penelitian.

Adapun tujuan penelitian yang akan dilakukan adalah: Untuk mendalami pengaruh nilai-nilai yang di bawa oleh era reformasi terhadap perubahan perumusan tindak pidana politik di Indonesia.

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian thesis ini dimaksudkan mengembangkan substansi disiplin bidang ilmu hukum, khususnya hukum pidana politik. Oleh karena itu penulis memiliki harapan bahwa hasil penelitian ini akan dapat:

1. Menemukan konsep-konsep baru mengenai makna perubahan sosial politik pada era reformasi serta nilai-nilai yang dibawa sehingga mampu mempengaruhi proses-proses kebijakan hukum pidana.
2. Memberi sumbangan kepada legislatif, pemerintah serta yudikatif berupa teori sosial mengenai hukum Indonesia,

sehingga diharapkan pihak legislatif, pemerintah dan yudikatif mampu melakukan penemuan hukum (*recht finding*) secara rasional tidak *groundless*, *needless*, *unprofitable*¹³.

E. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian dan Pendekatannya.

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah perubahan perumusan tindak pidana politik di Indonesia era reformasi, oleh sebab itu pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dan juga dengan pendekatan empiris atau sosiologis. Sebelum peneliti menggunakan metode dan teknik penelitian ilmu-ilmu sosial untuk membahas permasalahan pergeseran tindak pidana politik di era reformasi terlebih dahulu akan menguraikan apa yang menjadi dasar-dasar yuridis berkaitan dengan permasalahan tersebut. Tidak lah bisa dipungkiri bahwa unsur normatif adalah karakteristik ilmu hukum yang membedakannya dengan ilmu-ilmu lainnya. Kebenaran yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah kebenaran yuridis dan kebenaran ilmiah.

Dalam kaitan dengan permasalahan penelitian ini penulis terlebih dahulu akan melakukan penelitian inventarisasi hukum positif¹⁴. Inventarisasi hukum positif merupakan kegiatan pendahuluan yang bersifat mendasar untuk melakukan penelitian hukum dari tipe-tipe lain. Sebelum diketemukan teori-teori tentang proses

¹³ Istilah *groundless*, *needless*, dan *unprofitable* diambil dari Jeremy Bentham, dalam Muladi & Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992: 132.

¹⁴ Roni Hanitjo Sumitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990: hal. 12

lahir/kehidupan hukum haruslah diketahui lebih dahulu apa saja yang termasuk ke dalam hukum positif yang berlaku. Pekerjaan inventarisasi demikian ini tidak berdiri sendiri tapi merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses suatu penelitian yang menyeluruh, yang walaupun merupakan pendahuluan akan tetapi bersifat mendasar.

Di samping inventarisasi hukum positif peneliti juga akan berusaha melakukan penelitian sejarah dan penelitian perbandingan hukum mengenai tindak pidana politik berbagai negara untuk memperkaya pemahaman definisi konseptual mengenai tindak pidana politik.

Operasionalisasi atau cara kerja penelitian setelah dilakukan penelitian-penelitian normatif di atas selanjutnya dilakukan sesuai terang pikir pengembang paradigma alamiah (naturalistic paradigm), yang melihat hakikat suatu realitas sebagai suatu kenyataan ganda, dibentuk dan merupakan keutuhan dan inkurinya terikat nilai. Oleh karena itu pula peneliti diiysaratkan melakukan studi dengan latar alami, bersifat deskriptif dan penafsirannya terikat ruang dan waktu.

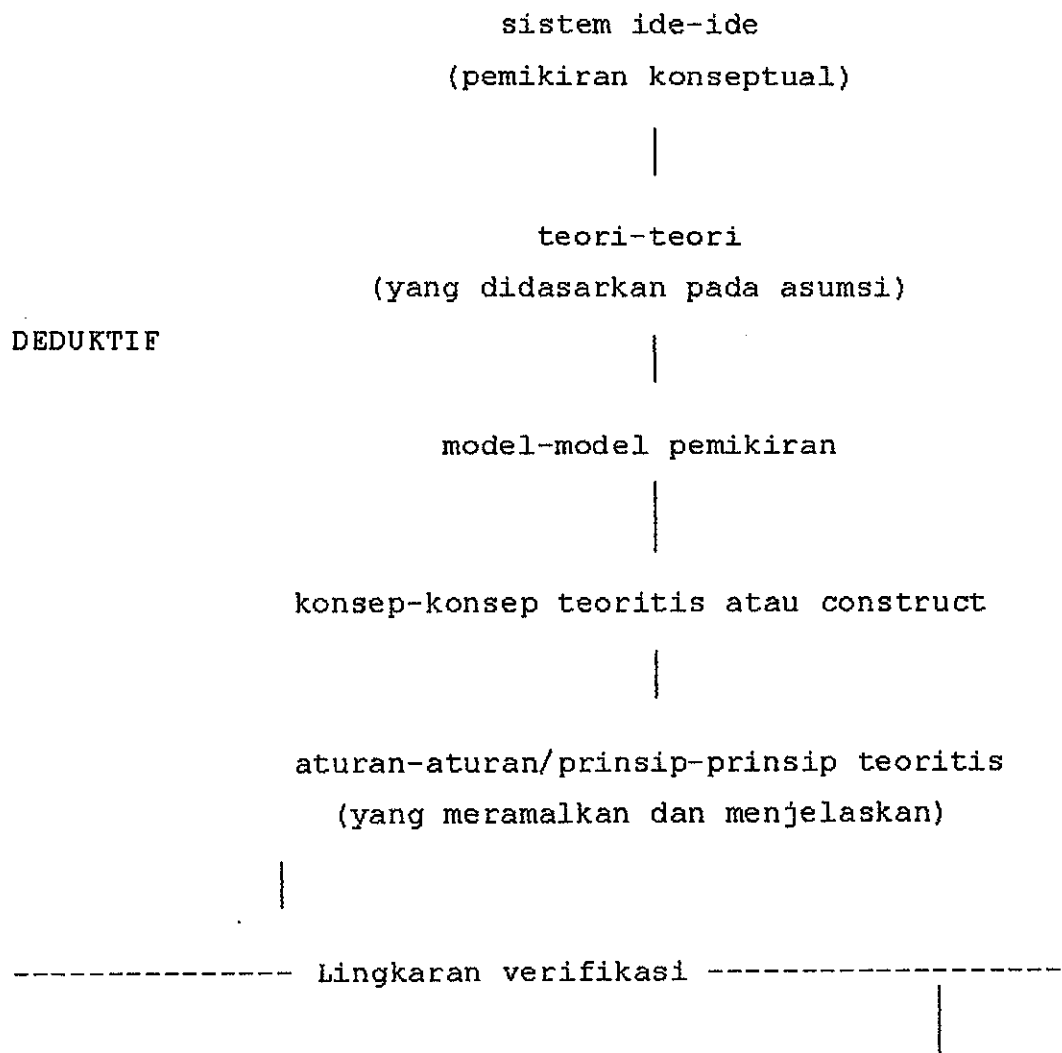
Seturut paradigma alamiah, maka dalam konteks penelitian ini institusi hukum dipahami tidak sebagai entitas normatif yang yang esoterik per se tapi justru dilihat sebagai bagian dari totalitas sistem sosial yang berada dalam keadaan yang kait mengkait dengan variabel sosial lainnya. Konsekuensi logisnya, pendekatan terhadap masalah penelitian lalu bertumpu pada dua buah pendekatan dalam penelitian kualitatif, yaitu :

- 1) *Pendekatan fenomenologis* yang dalam sosiologi tonggak pendekatan ini diletakkan oleh Max Weber dengan metode berpikir *verstehen* (penghayatan, pemahaman dan interpretatif). Menurut pendekatan ini maka fenomena pergeseran tindak pidana politik merupakan konsekuensi dari sejumlah pandangan/kompleksitas makna yang tidak tampak. Realitas bagi manusia (subyek penelitian) bersifat subyektif interpretatif dan tampak melalui metode penghayatan (*verstehen*). Peneliti yang beraliran fenomenologis berusaha untuk masuk ke dalam dunia konseptual para pelaku yang menjadi subyek penelitian dan menghayatinya. Peneliti harus melihat secara keseluruhan, baik perubahan kebijakan mengenai tindak pidana politik maupun kaitannya dengan setting sosialnya secara keseluruhan tidak terbatas pada interaksi simbolik antara pembuat kebijakan dengan masyarakat¹⁵.
- 2) *Model rationalistic approach*, untuk membangun pemahaman penafsiran, sebagai landasan tinjauan kritis terhadap fenomena perubahan kebijakan hukum. Pendekatan *rationalistic* dalam penelitian ini tidak semata-mata bertolak belakang dari logika deduktif, melainkan bertolak dari logika reflektif. Abstraksi dari kasus-kasus tindak pidana politik sebagai konsep spesifik, melalui berfikir horisontal divergen dikembangkan menjadi konsep abstrak yang lebih umum. Sebaliknya konsep abstrak umum mengenai tindak pidana politik dikembangkan spesifikasinya lewat proses berpikir sistematis-hirarki-hiterarki menjadi konsep spesifik

¹⁵ Esmi Warassih, *Materi Kuliah Metode Penelitian Hukum*, Program Magister Ilmu Hukum Undip, Semarang, 1 Mei 1999.

yang lebih jelas dan mampu memberikan eksplanasi, prediksi atau rambu operasionalisasi. Itulah proses mencari kebenaran dalam logika reflektif. relevansi dengan empiri penting, tetapi yang lebih penting adalah tertangkapnya makna dibalik emperi¹⁶.

Alur pikir dengan logika reflektif bisa digambarkan dengan bagan sebagai berikut¹⁷:



¹⁶ Noeng Muhadjir, *Metode Penelitian Kualitatif, Edisi III*, Rakesarasin, Yogyakarta, 1998: 74.

¹⁷ Roni Hanitjo Sumitro, loc. Cit, hal 42.

prinsip-prinsip/aturan-aturan empiris
(yang meramalkan tetapi tidak menjelaskan)

|

konsep-konsep sbg hasil penyelidikan
(dalam bentuk hasil-hasil pengamatan)

INDUKTIF

|

Definisi operasional

|

data

(fakta-fakta yg dianggap relevan)

|

kejadian-kejadian / fakta-fakta

Adapun maksud peneliti menggunakan alur pikir yang reflektif (deduktif-induktif) adalah untuk meningkatkan derajat ke-ilmiah penelitian. Metode deduktif-induktif inilah yang disebut sebagai metode ilmiah. Jadi belum bisa disebut sebagai metode ilmiah apabila hanya menggunakan metode deduktif; juga belum bisa disebut sebagai metode ilmiah jika hanya menggunakan metode induktif¹⁶.

¹⁶ Sanapiah Faisal, *Format-format Penelitian Sosial, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 8.

Dari optik disiplin ilmu, studi di bawah terang paradigma dengan pendekatan demikian, dikenal dengan istilah field research untuk penelitian sosiologi; naturalistik untuk penelitian bidang pendidikan; ethnografi untuk penelitian anthropologi dan socio legal research bagi penelitian disiplin ilmu hukum.

2. Lokasi Penelitian

Dimaksud dengan lokasi dalam penelitian ini adalah menunjuk pada tempat. Dalam penelitian ini tempat yang dipilih untuk mengadakan penelitian adalah tempat-tempat di mana produk-produk hukum berkaitan dengan tindak pidana politik dihasilkan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung (dan lembaga lembaga peradilan di bawahnya), Departemen Kehakiman (kini Departemen Hukum dan Perundang-undangan), Kejaksaan Agung (termasuk lembaga-lembaga Kejaksaan di bawahnya), dan Kepolisian Republik Indonesia (termasuk jajaran kepolisian yang ada di bawahnya).

Di samping itu juga akan diadakan penelitian di tempat-tempat di mana aktivitas beberapa tokoh masyarakat berhubungan dengan tindak pidana politik dilakukan, misalnya YLBHI. Kantor para aktivis politik.

3. Jenis dan Sumber Data.

Seperti diuraikan di atas bahwa penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dan empiris/sosiologis. Oleh karenanya jenis data dalam penelitian ini terdiri dari data skunder dan data primer¹⁹.

¹⁹ Ronny Hanitijo Sumitro, Loc. Cit, hal. 9.

Sumber data skunder diperoleh dengan jalan mengadakan studi kepustakaan. Data skunder yang akan diteliti dalam penelitian ini meliputi²⁰:

a. Data skunder yang bersifat pribadi, terdiri dari:

- 1) Dokumen pribadi,
- 2) Data pribadi yang disimpan di lembaga di mana seseorang bekerja atau pernah bekerja.

b. Data skunder yang bersifat publik, terdiri dari:

- 1) Data arsip,
- 2) Data resmi instansi pemerintah,
- 3) Data lain misalnya, yurisprudensi Mahkamah Agung.

Data primer merupakan data empiris/sosiologis. Adapun data sosiologis yang akan dicari dalam penelitian ini sebagai bahan analisa adalah:

Pelaku. Adapun pelaku yang dipilih untuk dijadikan subyek penelitian adalah aparat yang berkompeten dengan proses pembuatan keputusan berkaitan dengan tindak pidana politik. Di samping itu juga akan diadakan penelitian terhadap tokoh-tokoh masyarakat yang pernah "terlibat"/terkait dengan tindak pidana politik. Sebagai bahan masukan juga akan diambil subyek penelitian yang dianggap mempunyai keahlian di bidang tindak pidana politik yaitu para pakar hukum.

Kegiatan. Yang dimaksud dengan kegiatan sebagai sasaran penelitian ini adalah segala aktivitas warga masyarakat yang memiliki karakteristik tertentu sedemikian rupa hingga bisa dianggap sebagai kegiatan yang memenuhi kriteria sebagai kejahatan politik. Sebagai contoh

²⁰ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, CV Rajawali, Jakarta, 1985: 5.

misalnya rapat-rapat yang dianggap merupakan konspirasi /permufakatan untuk melakukan kejahatan politik; demonstrasi; komunike bersama dan lain-lain. Di samping itu juga akan diadakan penelitian mengenai kegiatan aparat penegak hukum dalam menangani perkara berkaitan dengan tindak pidana politik serta kegiatan aparat yang berkompeten dengan proses pembuatan produk hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data.

Karena penelitian ini juga memfokuskan perhatian pada data sekunder, maka pengumpulan data ditempuh dengan penelitian kepustakaan (studi pustaka) dan studi dokumen. Sedangkan pengumpulan data-data empiris/sosiologis dilakukan melalui penggabungan dua cara sekaligus, yaitu: (1) Teknik wawancara mendalam (depth interview) dan (2) Teknik retrosipasi. Untuk berangsur-angsur melakukan pengumpulan data melalui kedua teknik ini, terlebih dahulu dilakukan apa yang oleh Spradley dipahami sebagai penciptaan raport untuk meminimalisasi keterasingan peneliti dengan para responden penelitian dan sekaligus menjajagi fisibilitas untuk dapat bekerja sama²¹. Hal ini dipandang penting karena responden pada setiap strata dipastikan tidak dapat memberikan informasi yang lugas dan apa adanya, karena diduga akan membedah hal-hal yang sifatnya sensitif untuk diinformasikan ke luar.

Lewat teknik wawancara, akan digali data selengkap-lengkapya tidak saja tentang apa yang diketahui, apa yang dialami informan dan responden penelitian tapi juga

²¹ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif (Dasar-dasar dan Aplikasi)*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990: 54-55.

apa yang ada di balik pandangan, pendapat dan atau perilaku yang terobservasi (observee). Untuk itu schedule, pedoman wawancara dan alat bantu seperti recorder untuk perekaman, dipersiapkan secara matang sebelum wawancara dilakukan.

Sedangkan lewat teknik retrosipasi dilakukan untuk mengumpulkan data-data yang tidak dapat terkumpul lewat wawancara. Dengan menggunakan teknik retrosipasi ini maka akan di dapat informasi berupa sikap, pandangan, visi serta seperangkat nilai di balik karya-karya seseorang /badan. Pengolahan informasi yang berasal dari teknik retrosipasi ini akan dilakukan dengan content analysis, melalui media perenungan.

4. Teknik Penarikan Sampling

Pengambilan sampel dalam penelitian dilakukan secara purposive sampling (sampling bertujuan) mengingat yang dipentingkan dalam penelitian ini adalah kedalaman informasi dari responden dan bukan jumlah responden itu sendiri. Adapun responden yang dijadikan sampel:

- a. Anggota-anggota legislatif;
- b. Aparat penegak hukum;
- c. Praktisi hukum lain seperti advocat, pengacara;
- d. Ilmuwan hukum;
- e. Aktivis-aktivis bergerak dalam bidang politik;
- f. Para narapidana/mantan narapidana politik.

Komposisi di atas diambil sebagai informan awal yang kemudian berkembang mengikuti prinsip snow balling sample berakhir sampai terdapat indikasi tidak munculnya variasi atau informasi baru yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

5. Teknik Pengecekan Keabsahan Data

Keabsahan data --yang dalam versi positivisme dikenal dengan istilah kesahihan (*validitas*) dan keandalan (*reliabilitas*)-- dalam penelitian ini bertumpu pada kriteria "derajat kepercayaan" (*level of confidence*) atau (*credibility*)²² melalui teknik pemeriksaan keabsahan "ketekunan pengamatan" dan "triangulasi". Lewat teknik ketekunan pengamatan akan ditentukan ciri-ciri dan unsur-unsur yang relevan dengan pokok-pokok permasalahan penelitian dan kemudian dirinci dan diobservasi secara mendalam. Sedangkan lewat teknik pemeriksaan triangulasi dilakukan dengan menggunakan atau memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data sebagai pembandingan terhadap data yang diperoleh.

Khusus perihal teknik triangulasi yang dominan digunakan dalam penelitian ini ialah triangulasi sumber dan triangulasi metode. Secara teknis operasional, triangulasi sumber dilakukan dengan mengadakan komparasi data dan sumbernya untuk mensistematisasi baik perbedaan maupun persamaan pandangan/pendapat berdasarkan kualifikasi situasi sumber saat penyampaian data dan atau kesesuaian dengan dokumen yang menjadi data penelitian. Sedangkan lewat triangulasi metode dilakukan dengan mengandalkan strategi pengecekan lewat teknik pengumpulan data retrosiasi dan wawancara mendalam di satu pihak dengan teknik pengumpulan data lewat "pemeriksaan sejawat melalui diskusi" (*fokus group discussion/FGD*) di pihak lainnya.

²² Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1998: 173.

FGD yang hendak dibentuk bersifat ambivalen, yakni di satu pihak akan beranggotakan rekan sejawat dan di pihak lainnya beranggotakan responden atau informan penelitian. Pengecekan keabsahan data lewat FGD ini dilakukan baik dengan menggulirkan kasus negatif yang ditemukan dalam penelitian maupun klarifikasi data yang masih menimbulkan keraguan bagi peneliti.

6. Teknik Analisis Data.

Data yang diperoleh disajikan secara kualitatif, untuk selanjutnya dilakukan analisis kualitatif. Namun demikian pada dasarnya analisis sudah dilakukan sejak peneliti berada di lapangan. Analisis dengan sendirinya timbul bila peneliti menafsirkan data yang diperolehnya²³.

Untuk berangsur-angsur melakukan analisis terhadap data yang telah dianggap valid dan reliable, langkah berikutnya adalah mengkonstruksikan data lewat strategi atau pendekatan yang bertumpu pada logika pikir imbasan konseptualitatif (induksi konseptualisasi)²⁴ di satu pihak dan logika secara emik²⁵ di pihak lainnya. Seiring logika pikir imbasan konseptualitatif, peneliti akan mengkonstruksikan semua fakta empiris (data) untuk kemudian membangun konsep, hipotesis ataupun pengembangan teori. Sedangkan melalui logika pikir secara emik, dilakukan untuk memahami hubungan antar berbagai interpretasi/pemaknaan budaya dan tradisi masyarakat yang menjadi subyek penelitian --bagaimana layaknya para partisipan budaya memahami "budaya" dari perpektif orang

²³ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992: 11.

²⁴ Sanapiah Faisal, Loc. Cit, hal. 90.

dalam--, oleh karena itu peneliti akan mencoba menggunakan analisis tema kultural²⁶. Hal ini bisa bermanfaat, sebab dalam berbagai studi, telah dibuktikan bahwa melalui analisis tema kultural beberapa peneliti mampu membuktikan premis bahwa karakteristik/type kaidah /norma-norma yang hidup dalam suatu kelompok sangat ditentukan oleh nilai-nilai budayanya.

Dalam pada itu, langkah pragmatis analisis data penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan "model interaktif" sebagaimana dikemukakan oleh B. Miles dan Huberman²⁷, yang mensyaratkan peneliti bergerak pada tiga siklus kegiatan, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan sebagai sesuatu yang jalin-menjalin baik dilakukan pada saat, sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data di lapangan, untuk memba-ngun suatu analisis yang komperhensif. Karena merupakan proses siklus dan interaktif, kegiatan reduksi data, dan penyimpulan atau verifikasi dilakukan secara terus-menerus hingga data yang diperoleh tidak lagi berubah-ubah atau telah bersifat permanen. Artinya selama makna-makna yang muncul dari data yang belum "valid" dan "reliable" --yang diindikasikan oleh kebenaran, kekokohan dan kecocokan-- dan atau selama penarikan kesimpulan belum merupakan suatu konfigurasi yang utuh, selama itu tiga alur analisis di atas digulirkan secara terus-menerus, baik dalam rangka analisis emik maupun interpretasi data etik.

²⁵ Lexy Moleong, *Loc. Cit*, hal. 53-54

²⁶ James P. Spradley, *Metode Etnografi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1997: 250.

²⁷ Mathew B. Miles & Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1992: 20.

F. Sistematika Penulisan Thesis

Thesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, yaitu: Bab I Pendahuluan berisikan uraian tentang latar belakang permasalahan (membahas tentang perlunya mengkaji perubahan kebijakan legislative perumusan tindak pidana politik di era reformasi); Permasalahan (menguraikan mengenai sejauh mana delik politik mengalami perubahan dan bagaimana konsekuensi yuridisnya); Tujuan penelitian yaitu menjawab permasalahan yang telah dirumuskan; Kontribusi penelitian (berisi harapan penulis terhadap hasil penelitian yaitu dapat memberikan sumbangan bagi pihak yang berkompeten); Kerangka Teoritik (mengulas tentang definisi konseptual, ruang lingkup variabel penelitian); Metode Penelitian (membahas tentang pendekatan, prosedur/langkah, alat dalam melakukan penelitian); serta Sistematika Penelitian.

Bab II, merupakan Kerangka Teoritik, menguraikan: Ruang Lingkup Tindak Pidana Politik (khususnya Indonesia); definisi konseptual mengenai delik politik, era reformasi, pergeseran kebijakan, Pengaruh perkembangan sosial terhadap tindak pidana politik.

Bab III, merupakan penyajian hasil penelitian untuk menjawab permasalahan yang diajukan, yaitu mengenai sejauh manakah telah terjadi perubahan kebijakan legialatif perumusan tindak pidana politik di era reformasi, bagaimana konfigurasi sosial politik telah memberikan referensi bagi pergeseran tersebut serta konsekuensi yuridis dari pergeseran itu.

Bab IV, merupakan bagian akhir dari penelitian yang merupakan Bab Penutup, yang berisikan: Kesimpulan serta Saran-saran yang merupakan rekomendasi yang diberikan

berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dalam rangka memberikan wacana (bila memungkinkan teori) tentang makna pergeseran sebuah produk hukum dalam perubahan era.

BAB II

KERANGKA TEORI

Belakangan ini berkembang pendapat yang mengatakan bahwa dengan berkembangnya era demokratisasi dan penghargaan terhadap hak asasi manusia (HAM), maka delik politik akan hilang dengan sendirinya. Pendapat seperti ini muncul karena ada kecenderungan masyarakat untuk mempertentangkan antara tindak pidana politik dengan demokrasi dan HAM. Pendapat ini sebetulnya tidaklah benar, sebab sejak semula secara normatif delik politik itu memang tidak ada. Delik politik hanyalah istilah sosiologis/istilah ilmiah/istilah akademis. Yang ada sebenarnya adalah delik biasa tapi dianggap mempunyai latar belakang, tujuan-tujuan, target dan motif politik.

Pendapat yang mempertentangkan antara "delik politik" dengan demokratisasi dan hak asasi manusia itu sendiri menunjukkan bahwa sebenarnya dalam masyarakat telah terdapat suatu "konsep" tentang hubungan antara hukum pidana positif dengan perkembangan masyarakat²⁸.

Pendapat/konsep yang demikian juga menunjukkan bahwa hukum itu harus bersifat inovatif akan tetapi juga sekaligus konservatif²⁹. Sekali lagi sebagaimana diutarakan oleh Sudarto

²⁸ Berkaitan dengan konsep tentang pengaruh perkembangan masyarakat terhadap hukum pidana positif, Sudarto (dalam *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 37) pernah menyatakan bahwa pada akhirnya ilmu pengetahuan dan teknologi dapat berkembang sedemikian rupa, sehingga apa yang tercantum dalam undang-undang atau lebih tepat lagi apa yang dilarang dalam undang-undang pidana tidak cocok lagi dan dapat dijadikan dasar bahwa dalam kasus tertentu perbuatan terdakwa dapat dibenarkan. Kesulitannya ialah untuk menetapkan ukuran (garis bawah dari penulis) sampai berapa jauh perkembangan itu dapat dijadikan alasan pembenar.

²⁹ Sifat hukum yang demikian pernah disinggung oleh Muhtar Kusuma Atmaja (dalam *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1974, hal. 11), bahwa hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya hukum pada dasarnya adalah konservatif yang berarti hukum memelihara dan

yang menjadi masalah adalah menentukan ukuran apa yang harus dipertahankan sehingga hukum bersifat konservatif dan apa yang harus sudah dirubah sehingga hukum harus bersifat inovatif. Patut dikemukakan masalah lain adalah siapa yang menentukan, dengan cara bagaimana. Apakah pada era reformasi ini dengan adanya berbagai aksi dari beberapa kelompok yang menuntut berbagai perubahan di bidang hukum dengan demikian dapat dijadikan sebagai ukurannya.

1. Ruang Lingkup "Tindak Pidana Politik" Di Indonesia

Suatu perbuatan untuk dapat dikatakan sebagai tindak pidana (kejahatan), perlu ditetapkan sebagai demikian oleh penguasa³⁰. Sebelum penguasa menetapkan kebijakan untuk menentukan suatu perbuatan sebagai kejahatan (kriminalisasi) terlebih dahulu ada "ukuran"/dasar untuk itu. Ukuran/dasar tersebut di berbagai negara berupa tujuan negara (social policy) yang sebelumnya telah "disepakati" melalui kesepakatan politik. Bahkan Hoefnagels³¹ menyatakan bahwa criminal policy merupakan bagian integral dari social policy.

Uraian di atas sejalan dengan pendapat Stephen Schapper³² bahwa dalam pengertian yang luas, dapat dikemukakan bahwa semua kejahatan adalah kejahatan politik, apabila larangan-larangan tersebut ditentukan melalui sanksi pidana. Lebih lanjut dikemukakannya: "whatever is called crime in law, by definition,

mempertahankan yang telah dicapai akan tetapi masyarakat yang sedang berubah cepat (garis bawah dari penulis), hukum itu tidak cukup memiliki fungsi yang demikian saja ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat.

³⁰ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 107.

³¹ Peter Hoefnagels, dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, loc. Cit, hal. 3.

constitutes a legal relationship between the official state and the member of society".

Kejahatan politik senantiasa diidentifikasi sebagai kejahatan yang menimbulkan gangguan terhadap keamanan negara. Gangguan terhadap keamanan negara selalu dikaitkan dengan gangguan terhadap unsur wilayah negara, rakyat dan kedaulatan. Kejahatan yang menimbulkan gangguan terhadap integrasi wilayah dilakukan dalam bentuk "makar" yang berusaha memisahkan bagian wilayah negara dari wilayah negara RI. Gangguan terhadap rakyat terjadi apabila keamanan masyarakat tidak terjamin karena adanya kerusuhan berkepanjangan dan tidak segera teratasi. Gangguan terhadap kedaulatan terjadi jika "simbol kedaulatan negara" memperoleh serangan yang berakibat timbulnya kerusuhan³³.

R.M. Thalib Puspokusumo, mengatakan bahwa kejahatan politik sering juga disebut sebagai kejahatan terhadap keamanan negara. Dilihat dari sudut hukum, "negara" atau "keamanan negara" pada hakekatnya merupakan benda hukum yang harus dilindungi melalui sarana hukum. Dengan demikian sama dengan benda hukum atau kepentingan lainnya seperti nyawa, harta benda, kesusilaan, kemerdekaan dan lain-lain ataupun juga seperti ketertiban umum, keamanan lalu lintas, kesehatan masyarakat atau kesehatan lingkungan dan sebagainya secara materiil memang diperlukan

³² Stephen Schapper, *The Political Criminal The Problem of Morality and crime*, The Free Press, Collar Macmillian Publisher, 1974, hal. 19

³³ Suwoto Mulyosudarmo, *Kebijakan Kriminal Terhadap Kejahatan Politik*, Seminar Nasional "Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik", FH. Undip, Semarang, 2 Oktober 1999.

adanya perlindungan terhadap "negara" atau terhadap "keamanan negara"³⁴.

Dari dua pengertian di atas terlihat bahwa para sarjana pada umumnya sepakat untuk mengatakan bahwa delik politik adalah "kejahatan terhadap keamanan negara". Agak berbeda dari para sarjana lainnya adalah Padmo Wahyono. Beliau mengutarakan bahwa sebenarnya lebih tepat apabila Bab tentang "Kejahatan Terhadap Keamanan Negara" diberikan istilah kejahatan terhadap kehidupan ketatanegaraan. Karena memang Bab tersebut lebih kepada menjaga gangguan terhadap kehidupan konstitusi. Istilah "kejahatan terhadap keamanan negara" kiranya akan membawa konotasi adanya ketidak tertiban dalam suatu negara, termasuk adanya pencurian, perampokan dan sebagainya. Padahal apa yang diatur dalam Bab tersebut tidak lain adalah perbuatan yang berhubungan dengan ketatanegaraan³⁵.

Muncul pertanyaan mengapa terhadap perbuatan-perbuatan yang dianggap sebagai "kejahatan terhadap kehidupan ketatanegaraan" (atau dalam Buku II Bab I digunakan istilah "kejahatan terhadap keamanan negara") orang lantas menyebut sebagai kejahatan politik?

Untuk menjawab pertanyaan ini tentunya harus dicari dulu pengertian dari politik itu sendiri.

Pengertian politik sering dikacaukan antara "policy" (plan of action or statement of aims) dengan "politics" (the management of political affair).

³⁴ R.M. Thalib Puspokusumo, *Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Kejahatan Politik Ditinjau Dari Aspek Perundang-undangan*, Seminar Nasional, "Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik", FH Undip, Semarang, 2 Oktober 1999.

³⁵ Loebby Loqman, *Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik*, Seminar Nasional, "Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik", FH Undip, Semarang, 2 Oktober 1999.

Dalam hubungannya dengan disiplin hukum Indonesia, setelah mengaitkannya dengan penelaahan beberapa pendekatan ilmu sosial terhadap hukum, Purnadi Purbacaraka memberikan skematis bahwa dalam masyarakat terdapat integritas fungsional dan integritas normatif. Integritas normatif terdiri dari sektor masyarakat politik, sektor masyarakat ekonomi dan sektor masyarakat sosial. Di dalam sektor masyarakat politik inilah terdapat masyarakat politik dan masyarakat hukum politik. Di dalam masyarakat hukum politik tersebut didapati sistem alokasi dan distribusi, policy/beleid dan pengambilan keputusan³⁶.

Menurut Miriam Budiardjo dalam bukunya Dasar-dasar Ilmu Politik dikatakan:

"Politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dan melaksanakan tujuan-tujuan itu. Pengambilan keputusan (decision making) mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih itu.

Untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu perlu dimiliki kekuasaan (power) dan kewenangan yang akan dipakai, baik untuk membina kerja sama maupun untuk menyelesaikan konflik yang mungkin timbul dalam proses ini.

Politik selalu menyangkut tujuan-tujuan dari seluruh masyarakat (public goal), dan bukan tujuan pribadi seseorang (private goal) lagi pula politik menyangkut

³⁶ Purnadi Purbacaraka, dalam Soeryono Soekanto & Otje Salman, *Disiplin Hukum & Disiplin Sosial, Bahan Bacaan Awal*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987: 157.

kegiatan berbagai kelompok termasuk partai politik dan kegiatan orang-perseorangan³⁷."

Atas dasar beberapa definisi dari para pakar politik Loebby Luqman menyimpulkan, bahwa³⁸:

- a. Politik sebagai tujuan negara;
- b. Politik adalah kekuasaan dalam arti memperoleh dan mempertahankan kekuasaan;
- c. Politik menyangkut pengambilan keputusan;
- d. Politik adalah suatu kebijaksanaan dalam mengambil keputusan.

Sekelumit pengertian tentang politik di atas menunjukkan bahwa politik berhubungan erat dengan masalah ketatanegaraan dan sebenarnya justru agak jauh kiranya bila dikaitkan dengan istilah "keamanan negara". Oleh itu "kejahatan ketatanegaraan" lebih tepat bila dipadankan dengan kejahatan politik.

Seperti dikatakan di atas pengertian delik politik tidak didapati dalam perundang-undangan Indonesia. Kecuali istilah penyebutan kejahatan politik yang terdapat dalam UU No. 1 tahun 1979 tentang eksstradisi yang juga terdapat dalam UU No. 2 tahun 1978 tentang Pengesahan perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Kerajaan Thailand tentang Ekstradisi di mana di katakan bahwa kejahatyan politik tidak dapat diekstradisi. Demikian pula dalam Tambahan Lembaran Negara RI No. 3565 Perjanjian Ekstradisi Antara Republik Indonesia dengan

³⁷ Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1981: 8.

³⁸ Loebby Luqman, *Delik Politik Di Indonesia*, loc. Cit, hal 45.

Australia, dalam Pasal 4 diatur sedikit mengenai Kejahatan Politik³⁹.

Hazewinkel-Soeringa, mengutarakan empat teori dalam menentukan delik politik. Ke-empat teori itu adalah⁴⁰:

a. Teori obyektif atau disebut juga teori absolut.

Teori ini mengemukakan bahwa delik politik ditujukan terhadap negara dan berfungsinya lembaga-lembaga negara.

b. Teori subyektif atau teori relatif.

Pada dasarnya semua delik umum yang dilakukan dengan suatu tujuan, latar belakang serta motif politik, merupakan suatu delik politik.

c. Teori "predominan".

Teori ini membatasi pengertian yang luas dari delik politik terutama terhadap teori subyektif atau teori relatif. Dalam hal ini diperhatikan apa yang dominan merupakan kejahatan umum, maka perbuatan tersebut tidak disebutkan sebagai delik politik.

d. Teori "political incidence".

Teori ini melihat perbuatan yang dianggap sebagai bagian dari suatu kegiatan politik.

Dalam perundang-undangan Indonesia menurut Oemar Seno Adji dalam bukunya "Pengertian Terorisme dan Kriterianya" menegaskan bahwa pengertian delik politik tidak dicantumkan secara "expressi verbis" baik dalam KUHP bagian II Bab I mengenai "Kejahatan Terhadap Keamanan

³⁹ Tambahan Lembaran Negara RI No. 3565 Perjanjian Ekstradisi Antara RI dan Australia dibuat pada tanggal 22 April 1992 (Lampiran Buku Romli Atmasasmita, Pengantar Hukum Pidana Internasional, Pt. Eresco, Bandung, 1995).

⁴⁰ Op. cit.

Negara" maupun dalam pasal-pasal Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi⁴¹.

Jadi di Indonesia berkenaan dengan tindak pidana politik terjadi duplikasi ketentuan, yaitu tentang tindak pidana terhadap "keamanan Negara" yang diatur dalam KUHP dan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi (UUPKS). Mengenai penerapan UUPKS itu sendiri ternyata terdapat perbedaan pandangan, yaitu apakah selalu harus berlatar belakang atau/serta mempunyai tujuan politik atau tidak? Ada pendapat bahwa terhadap suatu perbuatan, meskipun tidak berlatar belakang politik asalkan merupakan ancaman kelangsungan kebijakan pemerintah, sudah dianggap sebagai subversi. Dengan demikian dalam masyarakat telah dicipta suatu "stigma" bahwa tindak pidana yang paling tercela dan membahayakan kehidupan masyarakat atau merugikan masyarakat merupakan perbuatan subversi, terlepas dari ada atau tidak adanya latar belakang dan tujuan politik.

Untuk "delik politik" yang berupa "kejahatan terhadap keamanan negara" di dalam sistem KUHP Indonesia dipergunakan teori obyektif/absolut. Sedangkan untuk undang-undang No. 11/Pn.Ps/1963, dengan mengacu pada penjelasan umum Undang-undang Nomor 11/Pn.Ps/1963, dikatakan:

"Subversi selalu berhubungan dengan politik dan merupakan alat untuk mencapai tujuan-tujuan politik yang dikehendaki oleh golongan yang berkepentingan."

Sifat politik dari kejahatan terhadap keamanan negara/kejahatan terhadap ketatanegaraan juga diungkapkan

⁴¹ Oemar Seno Adji, dalam R.M. Thalib Puspokusumo, Op. cit.

oleh para sarjana. Oetoyo Oesman mengatakan: "... Suatu perbuatan yang termasuk tindak pidana politik didasari oleh anggapan bahwa pelaku pada dasarnya tidak lagi mengakui sistem hukum yang telah ada dan bahkan menghendaki suatu perubahan yang bersifat penggantian kekuasaan dengan cara-cara tidak syah menurut hukum yang ada. Bagi pelaku tindak pidana politik, sama sekali tidak mengakui atau menyetujui adanya sistem hukum yang ada. Sehingga merasa perbuatan yang dilakukan sama sekali tidak terikat oleh sistem hukum atau sistem pemerintahan yang berlaku tersebut⁴²"

Hazenwinkel Soeringa membdakan antara kejahatan umum dan kejahatan politik, mengatakan bahwa seorang penjahat politik tergolong pelaku yang mempunyai keyakinan (overtugings daaders), karena mereka berpendapat pandangannya tentang hukum dan kenegaraan lebih tepat dari pada pemerintah negara tersebut, sedangkan penjahat umum (de gewone daader) tidak menyangsikan syahnya tertib hukum yang berlaku meskipun ia melanggar peraturan yang berlaku pada negara tersebut. Di samping itu dikatakan bahwa penjahat politik justru tidak mengakui sahnya tertib hukum yang berlaku⁴³.

Praktek yurisprudensi mengenai penerapan ketentuan yang terdapat dalam UU Subversi (UU. No.11/Pn.Ps/1963) terhadap suatu perbuatan, sering tidak mensyaratkan adanya latar belakang, tujuan dan motif politik. Dalam beberapa yurisprudensi pengertian politik dipersamakan dengan policy. Perkembangan yurisprudensi Indonesia dalam

⁴² Oetoyo Oesman, dalam R.M. Thalib Puspokusumo, *ibid*, hal. 14.

⁴³ Hazenweinkel Soeringa, dalam Loebby, *Loc. Cit*, hal 46.

perkara-perkara politik sehubungan dengan diterapkannya Undang-undang Nomor 11/Pn.Ps/1963 tersebut kemudian diluruskan kembali dengan yurisprudensi yang mengatakan bahwasanya suatu tidak pidana subversi tersebut harus berlatar belakang politik. Bahwa latar belakang politik pada perkara subversi harus merupakan unsur yang esensial, seperti tercantum dalam putusan Mahkamah Agung RI dalam perkara⁴⁴:

- Parto Sugeng (Putusan MA Nomor 89/K/Kr/1963, 22 Pebruari 1964);
- Koesri alias Koesren (Putusan MA Nomor 28/K/Kr/1964, tanggal 5 Mei 1970);
- Haryono, BE (Putusan MA Nomor: 97/K/Kr/1974, 1 Desember 1975).

Yurisprudensi-yurisprudensi di atas lebih sesuai dengan perumusan delik politik dalam Konperensi Hukum Pidana Internasional di Kopenhagen, pada tahun 1935, dengan perumusan sebagai berikut⁴⁵:

"Suatu kejahatan yang menyerang baik organisasi maupun berfungsinya negara ataupun hak penduduk yang timbul dari berfungsinya negara tersebut."

2. Delik Politik Dalam UU Subversi Sebagai Delik Khusus.

Subversi menurut Pasal 1 UU Nomor: 11/PNPS /1963 diberi batasan sebagai berikut:

- (1) Dipersalahkan melakukan tindak pidana subversi:

⁴⁴ Benjamin Mangkocdilaga, *Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Kejahatan Politik (Tinjauan Dari Aspek Peradilan)*, Seminar Nasional, "Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik", FH. Undip, Semarang, 2 Oktober 1999, hal 4.

⁴⁵ Ibid.

1. Barang siapa melakukan sesuatu dengan maksud atau nyata-nyata dengan maksud atau yang diketahuinya atau patut diketahuinya dapat:
 - a. memutar balikkan, merongrong atau menyelewengkan ideologi Negara Pancasila atau haluan negara, atau
 - b. menggulingkan, merusak atau merongrong kekuasaan negara atau kewibawaan pemerintah yang sah atau aparaturnegara, atau
 - c. menyebarkan rasa permusuhan atau menimbulkan permusuhan, perpecahan, pertentangan, kekacauan, kegoncangan atau kegelisahan di antara kalangan penduduk atau masyarakat yang bersifat luas atau di antara Negara Republik Indonesia dengan sesuatu negara sahabat, atau
 - d. mengganggu, menghambat atau mengacaukan bagi industri, produksi, distribusi, perdagangan, koperasi atau pengangkutan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau berdasarkan keputusan pemerintah, atau yang mempunyai pengaruh luas terhadap hajat hidup rakyat;
2. barang siapa melakukan sesuatu perbuatan atau kegiatan yang menyatakan simpati bagi musuh Negara Republik Indonesia atau negara yang sedang tidak bersahabat dengan Negara Republik Indonesia;
3. Barang siapa melakukan pengrusakan atau penghancuran bangunan yang mempunyai fungsi untuk kepentingan umum atau milik perseorangan atau badan yang dilakukan secara luas;
4. barang siapa melakukan kegiatan mata-mata;
5. barang siapa melakukan sabotase.

Pada beberapa ketentuan dalam Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi/UUPKS (UU. No. 11/PNPS/1963), dapat diketahui bahwa UUPKS merupakan hukum pidana khusus⁴⁶. Uraian berikut menunjukkan contoh-contoh, baik yang terang-terangan (tegas) menyimpang maupun yang secara diam-diam⁴⁷.

a. Perumusan UUPKS bersifat meluas dan serba meliputi (all embracing and multi purpose act).

Kalau hanya melihat perumusan UUPKS saja, tanpa melihat penjelasannya, maka kita melihat banyak sekali perbuatan-perbuatan yang sebelumnya sudah terjaring dalam perumusan-perumusan delik lain, tercakup lagi dalam perumusan UUPKS ini.

Perbuatan seperti penyelundupan, misalnya, (yang diatur dalam Pasal 26 b Rechten Ordonantie yo UUTPE), dapat tercakup pula dalam perumusan UUPKS khususnya Pasal 1 ayat (1) sub 1. d. Begitu pula perbuatan-perbuatan-perbuatan yang termasuk delik korupsi dapat tercakup ke dalam UUPKS ini. Bahkan pasal-pasal dalam KUHP terutama tentang Kejahatan Terhadap Keamanan Negara, tercakup pula.

Mengenai "keluasan" perumusan tindak pidana subversi ini kiranya patut pula dikemukakan adanya perumusan yang tidak lazim dalam asas hukum pidana yaitu mengenai unsur batin yang hendak dijangkau secara luas yaitu dengan

⁴⁶ Andi Hamzah (dalam *Hukum Pidana Politik*, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1987, hal. 16) mengatakan, "undang-undang pidana khusus adalah undang-undang yang beberapa materi yang terdapat di dalamnya menyimpang (seluruh atau beberapa bagian saja) dari ketentuan umum KUHP. Penyimpangan tersebut dibenarkan dengan dasar Pasal 103 KUHP. Penyimpangan undang-undang pidana khusus ada dua macam. Pertama penyimpangan secara tegas yang tersurat dalam undang-undang yang bersangkutan secara *expressi verbis* dan yang kedua ialah penyimpangan secara diam-diam.

adanya perumusan "dengan maksud atau nyata-nyata dengan maksud atau yang diketahuinya atau patut diketahuinya," menimbulkan pertanyaan yaitu: Apakah hal itu tidak terlalu berlebihan ? Corak kesengajaan apa sajakah di situ ? Kalau hendak merumuskan delik yang pro parte dolus atau pro parte culpa kiranya cukup untuk menyebutkan "dengan sengaja" atau "sepatutnya dapat diketahui".

- b. Kemungkinan putusan in absentia dijatuhkan, manakala terdakwa berturut-turut dua kali dipanggil secara sah tidak hadir di sidang (Pasal 11 ayat 1).
- c. Pemidanaan badan hukum perseroan, perserikatan orang, yayasan atau organisasi lainnya dimungkinkan dalam perkara subversi (Pasal 17 ayat 1).
- d. Penerobosan rahasia bank dalam perkara subversi dapat dilakukan. Hal ini diatur dalam Pasal 12.
- e. Kalau dalam hukum pidana umum tidak dimungkinkan penggunaan upaya banding bagi putusan hakim berupa pembebasan (vrijspraak) seperti dalam Pasal 67 KUHP, maka dalam UUPKS hal itu dimungkinkan (Pasal 10 ayat 3).
- f. Dalam Acara Pidana umum ada kemungkinan sidang di pimpin oleh hakim tunggal. Dalam perkara subversi mutlak susunan sidang terdiri dari tiga orang hakim. Seorang bertindak sebagai ketua (Pasal 9 ayat 3). Jadi kalau sidang dipimpin oleh hakim tunggal, maka sidang tidak sah.
- g. Putusan pengadilan yang tidak memuat pidana mati, tidak tertunda karena permohonan grasi (Pasal 18 ayat 2).

⁴⁷ Andi Hamzah, *ibid*, hal. 17-28.

- h. Jaksa Agung/Oditur Jenderal berwenang mengadakan penahanan terhadap seseorang yang didakwa melakukan kegiatan subversi untuk paling lama satu tahun.
- i. UUPKS mengecualikan berlakunya Pasal 63 ayat (2) KUHP. Dalam Pasal 19 UUPKS dikatakan "Ketentuan Pasal 63 ayat (2) KUHP tidak berlaku terhadap tindak pidana yang disebut dalam peraturan ini".
- j. Kemungkinan dijatuhkannya pidana penjara dan denda, (Pasal 13 ayat 2) merupakan pengecualian dari pidana umum.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan di atas maka sebenarnya ketentuan-ketentuan menyimpang dalam sebuah undang-undang pidana khusus (dalam hal ini UUPKS) tidak saja terhadap Ketentuan Umum KUHP akan tetapi juga terhadap ketentuan-ketenaun Hukum Acara Pidana (KUHP). Dari sudut politik hukum saat itu adanya penyimpangan-penyimpangan tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah pada waktu itu menganggap diperlukannya suatu pengaturan tertentu dalam kejahatan terhadap keamanan negara berhubung dengan sifat kejahatan itu. Akan tetapi sesungguhnya bukan berarti bahwa dengan adanya hal yang khusus dalam kejahatan terhadap keamanan negara berarti penegak hukum mempunyai wewenang lebih semata-mata untuk memudahkan pembuktian bahwa seseorang telah melakukan suatu kejahatan terhadap keamanan negara, akan tetapi adanya penyimpangan tersebut adalah sehubungan dengan kepentingan ketatanegaraan yang harus dilindungi. Demikian pula kiranya terhadap pembinaan terpidana dari kejahatan terhadap keamanan negara, karena didasari oleh motivasi politik yang dianggap motivasi yang harus dihormati, maka

harus dilakukan secara tersendiri dan tidak dipersamakan dengan narapidana yang melakukan kejahatan umum lainnya.

Adanya penyimpangan asas haruslah didasari alasan yang jelas agar tidak mendorong adanya penyalahgunaan wewenang serta dibatasinya kemungkinan pelanggaran terhadap hak asasi manusia pada umumnya dan pelanggaran terhadap hak seorang tersangka/terdakwa pada khususnya⁴⁸.

Dengan dicabutnya Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 (UUPKS) dengan Undang-undang No. 26 tahun 1999 maka saat ini keberadaan "delik politik" sebagai tindak pidana khusus sudah berakhir. Alasan pencabutan UUPKS menurut konsiderans UU. No. 26 tahun 1999 antara lain adalah:

"Bahwa Undang-undang Nomor 11/PnPs/tahun 1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi bertentangan dengan hak asasi manusia dan prinsip negara berdasarkan atas hukum serta menimbulkan ketidak pastian hukum, sehingga dalam penerapannya menimbulkan ketidakadilan dan keresahan dalam masyarakat."

Dicabutnya UUPKS ini dengan demikian mengakhiri keberadaan "delik politik" sebagai tindak pidana khusus. Hal ini memang bisa diterima dari sudut pandang kebijakan kriminal. Sebab kebijakan kriminal untuk menjadikan suatu tindak pidana sebagai tindak pidana khusus memang perlu dilakukan secara hati-hati. Sebagaimana pernah diutarakan oleh Sudarto.

*"Namun penyimpangan-penyimpangan itu tidak boleh menda-
tangkan ketidakpastian hukum, yang dapat berakibat*

⁴⁸ Mengeni adanya penyimpangan ini lebih jauh Loebby Loqman (dalam Delik Politik di Indonesia, loc. Cit, hal. 5) mengatakan bahwa "apabila adanya penyimpangan tersebut didasari adanya alasan yg memadai maka disebut sebagai pengecualian, sedangkan apabila adanya

adanya rasa tidak tenteram dalam masyarakat, dan juga tidak boleh mengakibatkan politik kriminal dari negara tidak efektif karena adanya kesimpangsiuran dalam penegakan hukumnya⁴⁹."

Bersamaan dengan pengesahan dan pengundangan UU. No. 26 tahun 1999 (19 Mei 1999) saat itu disyahkan dan diundangkan pula Undang-undang Nomor 27 tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara. Materi yang diatur dalam UU. No. 27 tahun 1999 terdiri dari enam macam tindak pidana yang kesemuanya diintegrasikan ke dalam KUHP. Ini bisa dilihat dari Pasal 1 UU. No. 27 tahun 1999:

"Menambah 6 (enam) ketentuan baru di antara Pasal 107 dan Pasal 108 Bab I Buku II Kitab Undang-undang Hukum Pidana tentang Kejahatan Terhadap Keamanan Negara yang dijadikan Pasal 107a, Pasa 107b, Pasal 107c, Pasal 107d, Pasal 107e, dan Pasal 107f yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 107a

Barang siapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apapun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dalam segala bentuk dan perwujudan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun.

Pasal 107b

Barang siapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apapun,

penyimpangan tanpa didasari alasan yang memadai maka disebut sebagai suatu penyelewengan, sehingga perlu adanya suatu tindakan (reaksi) terhadapnya.

menyatakan untuk meniadakan atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara yang berakibat timbulnya kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Pasal 107c

Barang siapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apapun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme yang berakibat timbulnya kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun.

Pasal 107d

Barang siap yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apapun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme Marxisme-Leninisme dengan maksud mengubah atau mengganti Pancasila sebagai Dasar Negara dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Pasal 107e

Dipidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun:

- a. barang siapa mendirikan organisasi yang diketahui atau patut diduga menganut ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme atas dalam segala bentuk dan perwujudannya; atau
- b. barang siapa yang mengadakan hubungan dengan atau memberikan bantuan organisasi, baik di dalam maupun di luar negeri, yang diketahuinya berasaskan ajaran

⁴⁹ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986: 68

Komunisme/Marxisme-Leninisme atau dalam segala bentuk dan perwujudannya dengan maksud mengubah dasar negara atau menggulingkan pemerintah yang sah.

Pasal 107f

Dipidana karena sabotase dengan pidana penjara seumur hidup atau paling lama 20 (dua puluh) tahun:

- a. barang siapa yang secara melawan hukum merusak, membuat tidak dapat dipakai, menghancurkan atau memusnahkan instalasi negara atau militer; atau
- b. barang siapa yang secara melawan hukum menghalangi atau menggagalkan pengadaan atau distribusi bahan pokok yang menguasai hajat hidup orang banyak sesuai dengan kebijakan pemerintah."

Banyak kalangan menilai bahwa UU. No. 27 th 1999 adalah "pengganti" UUPKS. Pendapat ini tidak sepenuhnya benar, sebab tidak satupun dalam konsiderans UU. No. 27 th. 1999 ini menyebut bahwa latar belakang lahirnya Undang-undang ini adalah untuk menggantikan UUPKS.

Dari ketentuan pasal-pasal di atas terlihat pula bahwa undang-undang No. 27 th 1999, memandang bahwa "keamanan negara"/ketatanegaraan tidak hanya dilihat secara fisik tapi juga "non fisik" maka dasar negara sebagai landasan pemersatu kehidupan bermasyarakat/berbangsa/dan bernegara dapat juga disebut sebagai "rechtsgoed" atau "atribut" kenegaraan yang perlu mendapat perlindungan (Pasal 107b, Pasal 107d dan Pasal 107e sub b). UUPKS (UU. No. 11/PnPs/1963) juga memandang dasar negara sebagai "rechtsgoed" yang perlu dilindungi. Barangkali karena kesamaan ini pulalah menjadi salah satu

alasan orang mengatakan bahwa UU, No. 27 th. 1999 sebagai pengganti UUPKS.

Dalam beberapa KUHP asing "keamanan negara" juga tidak hanya dilihat secara fisik. Dalam KUHP Norwegia misalnya, ada pasal yang mengatur tentang delik melakukan "perubahan konstitusi Norwegia" (the alteration of Norway's Constitution) secara melawan hukum (Pasal 98), yang lengkapnya berbunyi⁵⁰:

"Anybody who attempts to bring about the alteration of Norway's Constitution by illegal means, or is accessory thereto, shall be punished by jailing or imprisonment for not less than five years. If the act is committed by use of arms or by exploitation of the fear of intervention by a foreign power, imprisonment for life may be imposed. Fines may be imposed in addition to confinement."

Pada KUHP Korea, perbuatan "menumbangkan konstitusi nasional" (subverting the National Constitution) dimasukkan dalam Pasal 87 tentang delik pemberontakan/huru-hara ("insurrection"). Pasal ini antara lain berbunyi sebagai berikut⁵¹:

"A person who creates or disorder for the purpose of usurping the National territory or subverting the National Constitution shall be punished according to the following classification:

1. A ringleader shall be punished
2.
3.

⁵⁰ Kutipan KUHP Norwegia, dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Politik Dengan Hukum Pidana*, disampaikan dalam seminar "Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Kejahatan Politik", FH Undip, Semarang 2 Oktober 1999, hal 9.

⁵¹ Kutipan KUHP Korea, dalam Barda Nawawi Arief, *ibid*.

KUHP Tahiland juga mengatur tentang delik mengubah konstitusi (overthrow or change the contitution).

Dari hasil menyimak beberapa KUHP asing mengenai "delik politik" di atas, hal yang patut dicatat adalah bahwa di Indonesia tidak diatur delik yang berupa perbuatan-perbuatan yang berusaha merubah konstitusi secara melawan hukum. Pelajaran lainnya yang bisa dipetik dari KUHP-KUHP asing tersebut adalah bahwa walaupun negara-negara tersebut memandang penting adanya kebijakan kriminal dalam bidang kejahatan terhadap "keamanan negara" yang bersifat non fisik ("rechtsgoed"), namun negara-negara tersebut tidak mengelompokkan delik-delik tersebut ke dalam suatu undang-undang pidana khusus.

Dengan diintegrasikannya tindak pidana yang diatur dalam UU. No. 27 th. 1999 ke dalam KUHP merupakan langkah yang bijaksana dari sudut kebijakan kriminal. Berkaitan dengan hal ini baik pula dikutip pendapat Sudarto⁵²:

".... adanya undang-undang pidana khusus itu memberi corak kepada tata hukum pidana kita yang terpecah-pecah (verbrokled), hampir seperti halnya di Inggris yang termasuk keluarga hukum comon law. Sifat terpecah-pecah itu, apabila ditambah dengan penyimpangan-penyimpangan dari asas-asas hukum pidana yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan umum dari hukum pidana mempunyai implikasi tidak menguntungkan untuk penegakan hukum pidana itu sendiri.....

Pembentukan undang-undang pidana khusus termasuk dalam rangka politik kriminal, ialah usaha masyarakat dengan perantaraan berbagai organ pemerintah untuk secara

⁵² Sudarto, Loc. cit, hal: 67-68

rasional menanggulangi kejahatan. Dalam rangka politik kriminal ini, atau khususnya dalam rangka politik hukum pidana, maka haruslah dibatasi pembentukan undang-undang pidana khusus itu, hanya untuk hal-hal yang memang tidak dapat dimasukkan dalam kodifikasi hukum pidana dalam KUHP."

3. Tindak Pidana Politik Dalam Perkembangan Sosial.

Pertama-tama sekedar refleksi perlu diajukan pertanyaan: Dapatkah memahami hukum yang normatif itu terlepas dari ikatannya dengan masyarakat (kenyataan-kenyataan sosial tempat ia dilahirkan). Pertanyaan ini untuk mengingatkan pada studi-studi atau teori-teori John Austin dan Hans Kelsen misalnya. Keduanya adalah pemikir-pemikir terkenal yang menekankan penglihatannya pada hukum sebagai perangkat peraturan-peraturan yang logis dan konsisten. Pemahaman hukum secara demikian itu lebih-lebih lagi dijumpai pada aliran *begriffsjurisprudenz* yang membatasi studi hukum sebagai studi terhadap konsep-konsep, pengertian-pengertian yang dipakai di dalam hukum⁵³.

Penjelasan mengenai keberadaan tindak pidana politik dengan optik yang normatif tentu hanya akan berhenti pada konsep-konsep yang abstrak belaka. Kiranya akan jauh berbeda hasilnya apabila kita termasuk ke dalam golongan orang-orang yang berpendapat bahwa membicarakan persoalan hukum senantiasa harus dikaitkan pada basis sosial di mana hukum itu bekerja, maka tak pelak lagi bahwa masa reformasi

⁵³ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, hal 19.

sebagaimana dialami masyarakat Indonesia dewasa ini memang menimbulkan persoalan yang menarik untuk dikaji bersama.

Mengenai definisi konseptual "era reformasi", cukuplah dipahamkan dulu arti dari reformasi ini. Dikenal berbagai istilah dan pengertian yang berdekatan dengan kata reformasi misalnya "perubahan", akan tetapi istilah ini menghilangkan keluasan dan kedalaman makna reformasi. Sebagai contoh banyak yang mengatakan bahwa telah terjadi reformasi politik dalam pemilihan presiden di MPR beberapa waktu yang lalu di mana pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR dengan cara voting. Apabila kita analisa proses pemilihan Presiden pada saat itu sebenarnya di situ belum dijumpai "perubahan" yang cukup hakiki sehingga belum bisa disebut reformasi. Pemilihan Presiden pada saat itu sebenarnya masih menggunakan mekanisme yang sama dengan pemilihan-pemilihan presiden pada masa-masa sebelumnya pada era pemerintahan Orde Baru, mekanisme mana membuka peluang besar terjadinya "manipulasi aspirasi" rakyat yang merupakan faktor "penyumbat" proses demokrasi. Makna reformasi menghendaki perubahan yang esensiil dalam proses demokrasi yang terwujud antara lain dalam mekanisme-mekanisme ketatanegaraan. Kita baru dapat mengatakan bahwa terjadi reformasi dalam pemilihan presiden apabila pemilihan presiden dilakukan oleh rakyat secara langsung. Pada pemilihan presiden (1999) tersebut barangkali lebih tepat dikatakan telah terjadi reformasi di tingkat persepsi anggota MPR.

Penulis lebih condong merujuk istilah reformasi dari Satjipto Rahardjo bahwa reformasi bukanlah sekedar perubahan atau tidak tepat persis sama dengan perubahan.

Reformasi adalah suatu perubahan dengan kualitas tertentu yang bersifat mendasar. Dengan demikian padanan bagi reformasi bukanlah semata-mata perubahan, melainkan perombakan. Kita juga dapat mengatkan bahwa reformasi adalah perubahan yang berkualitas paradigmatik.

Masa/era reformasi (khususnya di Indonesia) secara singkat dapat digambarkan sebagai suatu era di mana kran-kran keterbukaan mulai di buka setelah selama masa pemerintahan orde baru kran-kran tersebut relatif tertutup. Pada era reformasi ini masyarakat secara bebas melakukan "referendum" terhadap berbagai produk politik yang dihasilkan semasa Orde Baru berkuasa. Hukum sebagai salah satu produk politik menjadi tema yang paling menonjol mengalami referendum tersebut. Maraknya kekerasan, kerusakan dan pelanggaran hukum lainnya dalam era reformasi dengan demikian membuktikan bahwa telah terjadi referendum terhadap hukum⁵⁴, sekaligus menunjukkan pada era reformasi terbentuklah suatu masyarakat baru dengan corak dan karakteristik tersendiri yang berubah (berbeda dari era sebelumnya). Mempelajari hukum dalam suatu masyarakat yang berubah seperti ini mengingatkan kita pada Studi yang dilakukan oleh Robert B. Seidman, yaitu ketika Beliau menjelaskan perbedaan tingkat ketertiban di Afrika pada masa penjajahan Inggris dengan sesudah Inggris meninggalkan jajahannya. Studi Seidman tersebut menggunakan kerangka pendekatan yang bersifat sosial. Kerangka yang bersifat sosial atau menggunakan optik deskriptif ini menjadi lebih jelas lagi, karena Seidman melihat kehadiran

⁵⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Kekacauan*, Majalah Forum Keadilan No.7 tahun VII, tgl 13 Juli 1998, hal. 86.

atau bekerjanya hukum itu di dalam kerangka suatu matriks sosial yang memberikan dampaknya pada para pemegang peran⁵⁵. Pemahaman dan analisa mengenai pergeseran keberadaan tindak pidana politik di era reformasi mau tidak mau harus melibatkan indikator-indikator meta yuriddis yang menyertai lahirnya era reformasi. Kerangka penglihatan yang demikian oleh seorang ahli sosiologi Harry C. Bredemeier juga dipakai untuk memahamkan kedudukan hukum dalam masyarakat. Bredemeier mengemukakan bahwa di dalam suatu sistem sosial dapat dijumpai bekerjanya empat proses-proses fungsional utama, yaitu:

- a. adaptasi. Oleh Bredemeier, adaptasi diidentifikasi dengan proses ekonomi, pemanfaatan teknologi dan ilmu
- b. perwujudan tujuan (goal pursuance), diidentifikasi dengan politik;
- c. integrasi. Oleh Bredemeier, diidentifikasi sebagai proses hukum dan
- d. mempertahankan pola. Oleh Bredemeier diidentifikasi dengan sosialisasi⁵⁶.

Ke-empat proses itu saling kait mengkait yang satu memperoleh 'in put' dari ketiga lainnya. Sementara 'out put' dari salah satu proses itu akan menjadi 'in put' pula bagi suatu proses yang lain. Misalnya dari sistem politik hukum akan memperoleh pegangan berupa tujuan apa yang harus menjadi pedoman baginya dalam penyelesaian konflik. Dengan menggunakan kerangka pemikiran seperti ini maka bisa dikatakan bahwa keberadaan tindak pidana politik saat

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, *Pidato Pengukuhan Guru Besar Pada FH. Undip, Semarang, 13 Desember 1980*, hal. 6-8.

⁵⁶ Essmi Warassih, *Bahan Kuliah Sosiologi Hukum, Program Magister Ilmu Hukum, Undip, 19-11-1998*, hal. 5.

ini merupakan gambaran hasil "pengolahan" proses hukum atas 'out put' dari sistem politik "orde reformasi".

Masing-masing orde memiliki paradigma sendiri-sendiri dengan demikian perkembangan paradigma yang ada dalam tiap-tiap orde juga menentukan sifat dan corak dari delik politik. Walaupun Durkheim mengatakan bahwa hukum itu berisi kode-kode moral di mana kode-kode itu adalah hasil/lahir dari interaksi antar manusia dalam berbagai bidang, akan tetapi hubungan antara kekuasaan (overheid) dengan rakyat yang memiliki paradigma tertentu tadi lebih dominan memberi corak dan warna dari pada hubungan antar anggota masyarakat dalam setting yang normal.

Dalam pandangan Marx lahirnya hukum adalah melalui proses pertentangan kelas. Lahirnya hukum yang memberi cap suatu perbuatan tertentu sebagai tindak kejahatan dan membuat si pelakunya dikejar dan dijatuhi hukuman muncul karena beradunya kepentingan yang bertentangan antara kelas yang berbeda: kelas yang berkuasa menghendaki bahwa suatu perbuatan yang mengusik keberadaannya harus dicap sebagai suatu bentuk kejahatan sementara kelas yang lain menganggap bahwa perbuatan tersebut adalah perbuatan yang wajar sesuai status dan harga dirinya sebagai warga masyarakat⁵⁷. Dalam kriminologi modern, proses pencapan oleh hukum dan masyarakat ini telah banyak dipelajari. Lebih dari seabad sebelumnya analisis Marx telah mendahului teori pencapan dalam kriminologi modern. Analisisnya malah lebih mendalam daripada beberapa pandangan yang lebih modern, yang hanya mengkaji proses

⁵⁷ AAG. Peters & Koesriani Siswosubroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988: 209.

pencapaian itu sendiri secara mikro, sebab Marx menempatkannya dalam dalam konteks konflik yang lebih luas, antara kepentingan-kepentingan sebuah kelas yang dominan serta psikologinya, di satu pihak dan gaya hidup serta kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi kaum powerless. Konsep negara yang dipakai Marx tentu bukan dalam arti yang konkret, karena negara pada waktu itu memang menganggap para aktivis pro demokrasi, pro buruh sebagai pelaku kejahatan. Negara di sini merupakan sebuah pengertian yang ideal, yang digunakan sebagai sebuah tolok ukur, untuk menggambarkan watak keganasan dan ketidak manusiawian negara-negara kapitalis. Dalam pengertian tersebut tersirat sebuah teori pembentukan hukum yang merumuskan suatu lapisan baru penjahat dari kalangan powerless sebagai nonwarga negara. Pada awal jaman industri, dikalangan borjuis terdapat perasaan sangat takut akan gejala kejahatan di kalangan masyarakat. Ini dapat dimengerti karena disiplin masyarakat yang baru yang diperlukan kapitalisme yang tengah menanjak --yaitu hormat terhadap pemilikan pribadi dan kebiasaan kerja yang baru di kalangan kelas-kelas bawah-- masih goyah. Jadi kriminalisasi yang melanda sebagian dari kelas-kelas bawah dapat menciptakan sebuah mode tandingan yang menakutkan seorang pekerja yang jujur, mandiri dan mengabdikan pada kepentingan kelas bawah dan dengan demikian menunjang masyarakat baru dengan sanksi.

Proses hukum yang mengikuti pola yang digambarkan Marx di atas menggambarkan tipe hukum yang dibentuk dengan paradigma kekuasaan. Nonet dan Selznick telah memberi sebuah nama terhadap tipe hukum yang kurang lebih demikian

tadi dengan nama "hukum represif"⁵⁸. Istilah yang telah dipakai dalam sosiologi hukum yang menunjuk hukum yang mengabdikan pada kekuatan represif. Jawaban atas pertanyaan apakah, dan sejauh mana, kekuasaan dan hukum yang dikeluarkannya bersifat represif, bergantung pada sejauh mana hukum mempertimbangkan dan dibatasi oleh kepentingan-kepentingan dari para kawula (powerless). "kemiskinan akan sumber-sumber daya politik merupakan suatu sumber penting yang melahirkan hukum represif, seperti yang terjadi dalam kasus historis tentang goyahnya suatu keabsahan dari suatu bentuk pemilikan baru. Contoh-contoh khas dari hukum represif lainnya terdapat dalam negara-negara tradisional yang despotis, dan negara-negara modern yang totaliter, tapi juga di negara-negara yang baru merdeka yang tatanan politiknya masih goyah.

Keberadaan delik politik di Indonesia barangkali juga bisa dilihat dengan kaca mata yang digunakan Marx, Nonetz dan Selznick. Lahirnya "pemilikan" baru oleh Pemerintah kolonial Belanda perlu dilindungi dan dijamin keabsahannya dengan seperangkat peraturan-peraturan hukum oleh karena itu pada waktu itu lahir apa yang dinamakan hatzaai artikelen. Pada jaman orde lama lahir delik politik baru yaitu apa yang diatur dalam UU No. 11 tahun 1963 (UU subversi) yang keberadaannya adalah untuk melindungi negara yang pada saat itu mengalami serangan yang benar-benar membahayakan yang mencapai puncaknya dengan percobaan pembunuhan terhadap Presiden Soekarno (peristiwa Cikini). Dalam penerapannya terdapat perkembangan

⁵⁸ Philippe Nonetz & Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row, New York, 1978: 14.

penafsiran dan orientasi terhadap materi undang-undang subversi ini --ini barangkali yang oleh Nonetz dan Selznick dianggap sebagai suatu "penafsiran yang tidak santun"--. Banyak perbuatan-perbuatan yang tidak bermotif, bertujuan politik asal dinilai mempunyai dampak yang merongrong kewibawaan pemerintahan, membahayakan stabilitas negara, mengganggu terlaksananya kebijakan pemerintah, menghambat program pembangunan bisa dianggap sebagai tindakan subversif.

Dari perkembangan penafsiran dan orientasi terhadap perbuatan subversif ini saja bisa ditarik kesimpulan bahwa tidaklah mungkin kita memahami makna serta pergeseran tindak pidana politik hanya dengan satu optik yang normatif saja. Paradigma Pemerintahan Suharto dalam memandang hubungan rakyat dengan kekuasaan tentu berbeda dengan paradigma Gus Dur atau Habibie demikian juga paradigma masyarakat dibawah Suharto di bawah Habibie dan di bawah Gus Dur tentu juga berbeda. Masing-masing kekuasaan tersebut mempunyai politik hukum yang berbeda-beda⁵⁹. Faktor-faktor yang meta yuridis inilah yang membuat penjelasan mengenai masalah hukum menjadi lebih kompleks.

Hal yang perlu dicatat dalam hal menentukan politik hukum adalah kongres PBB tentang Pencecegahan Kejahatan dan Pembinaan Si Pembuat (fifth United Nations Congress On The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders) yang diadakan di Jenewa tahun 1975 dikemukakan hal-hal yang

⁵⁹ Politik Hukum dalam buku Sudarto (Hukum dan Perkembangan Masyarakat loc. Cit, hal. 20) dijelaskan sebagai kebijakan dari negara dari badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Dalam melaksanakan politik hukum ini tidak dapat meninggalkan ilmu pengetahuan. Dalam hal ini ilmu pengetahuan punya kedudukan membantu politik hukum.

menyangkut pencegahan kejahatan di bidang perundang-undangan. Beberapa rekomendasi dikutip di bawah ini:

- All countries should strive constantly to reevaluate their criminal justice system in order to adapt them to current social needs. That implied to the replacement of laws and institutions, which either were not indigenous or had become antiquated.
- The many aspects of criminal policy should be coordinated and the whole should be integrated in to the general social policy of each country.

Jadi yang penting dari politik hukum adalah efektivitasnya dalam masyarakat. Isi dari suatu undang-undang mempunyai pengaruh luas terhadap masyarakat. Yang penting bukan hanya sudah terbentuknya undang-undang melainkan apakah sesudah terbentuknya suatu undang-undang itu tujuan yang dicita-citakan masyarakat itu bisa tercapai. Dapat terjadi bahwa suatu golongan sudah merasa puas sekali, apabila undang-undang mengenai suatu masalah tertentu ter-bentuk sesuai dengan apa yang didambakan. Akan tetapi apakah juga diperhitungkan pengaruh adanya undang-undang tsb dalam masyarakat? Apakah pelaksanaannya diterima secara baik oleh masyarakat ataukah mendapat tentangan dan bahkan menimbulkan konflik? Jika yang terakhir ini terjadi maka dapat dikatakan bahwa undang-undang itu disfungsional. Maka harus menjadi perhatian dari penguasa untuk meningkatkan mutu dari perundang-undangan. Undang-undang yang dibentuk harus meningkat secara kualitatif. Dengan demikian maka pembentuk undang-undang pagi-pagi harus memperhitungkan kemungkinan pengaruhnya dalam masyarakat. Ia harus bisa melihat jauh

ke depan, seolah-olah harus bisa meramal apa yang akan terjadi kalau undang-undang yang ia buat dinyatakan berlaku. Untuk bisa memperhitungkan apa daya pengaruh bekerjanya undang-undang itu maka perlu diketahui keadaan sebenarnya dari masyarakat. Informasi mengenai hal ini akan sempurna dengan bantuan ilmu-ilmu yang lain.

Indonesia sendiri adalah merupakan laboratorium yang sangat menarik untuk melihat lahirnya proses-proses hukum dalam habitat sosio politik yang dinamis dan kompleks. Terlebih pada era reformasi di mana perubahan politik terjadi bukan lagi hari demi hari, namun bahkan jam demi jam. Dengan demikian keputusan-keputusan hukum juga relatif cepat mengalami perubahan dan dipengaruhi oleh banyak variabel yang kadang-kadang tidak hanya berasal dari dalam negeri saja. Kadang-kadang kita yang di Indonesia sering tidak bisa mengikutinya sebab semua kebijakan selalu berada dalam posisi tawar-menawar yang tidak bisa diputuskan kapan akan dicapai kesepakatan, hal ini karena kekuatan/dominasi negara terhadap rakyat telah berkurang. Sebagai contoh dapat dikemukakan di sini adalah mengenai boleh atau tidaknya penggunaan satuan-satuan pengamanan berasal dari kekuatan politik tertentu untuk turut mengamankan sebuah sidang DPR/MPR, sering baru bisa diputuskan satu hari menjelang hari "H" pelaksanaan sidang. Demikian pula dalam beberapa kasus keputusan mengenai apakah suatu perbuatan sudah bisa dianggap suatu tindak pidana tertentu atau bukan juga memerlukan "kesepakatan".

Penglihatan mengenai tindak pidana politik kiranya juga akan lebih jelas apabila optik diarahkan pada bekerjanya

birokrasi (sistem peradilan pidana) Indonesia yang oleh kaum kriminologis sering disebut SPP carnival mirror.

BAB III
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Perumusan Tindak Pidana Politik Sebelum Era Reformasi.

Pola Perumusan tindak pidana/kejahatan politik pada era sebelum reformasi, sangat ditentukan oleh cara pandang dan kemauan/kepentingan politik penguasa pada waktu itu. Tindak pidana/kejahatan politik digunakan sebagai instrumen oleh penguasa untuk menghukum orang-orang atau kelompok-kelompok yang dianggap sebagai musuh sekaligus sebagai cara pemerintah untuk mempertahankan kelanggenagan kekuasaan/status quo. Dalam rangka mendapatkan pengakuan tindakannya sebagai tindakan yang berdasarkan atas hukum, pemerintah memakai peraturan perundang-undangan yang ada sebagai landasan yuridis, yang akan dibahas pada uraian selanjutnya.

Sebelum kita membahas lebih lanjut mengenai landasan yuridis eksistensi tindak pidana politik sebelum era reformasi, ada baiknya kita bahas terlebih dahulu mengenai pengertian / ruang lingkup tindak pidana/kejahatan politik karena hal ini sangat terkait dengan pembahasan selanjutnya.

Di kalangan publik dan kalangan ilmiah masih belum ada kesamaan pendapat mengenai apa yang dimaksud dengan kejahatan politik, dan apa yang menjadi ruang lingkupnya. Belum adanya kesamaan pendapat itu wajar, karena orang dapat memberikan arti dan muatan bermacam-macam terhadap kejahatan politik, antara lain sebagai⁶⁰:

⁶⁰ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Politik Dengan Hukum Pidana*, Makalah disampaikan pada seminar "Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Kejahatan Politik" F.H. Undip, Semarang, 12-10-1999, hal.2.

- 1) kejahatan terhadap negara atau keamanan negara;
- 2) kejahatan terhadap sistem politik;
- 3) kejahatan terhadap sistem kekuasaan;
- 4) kejahatan terhadap nilai-nilai dasar atau hak-hak dasar (HAM) dalam bermasyarakat/bernegara/berpolitik;
- 5) kejahatan yang mengandung unsur/motif politik;
- 6) kejahatan dalam meraih/mempertahankan/menjatuhkan kekuasaan;
- 7) kejahatan terhadap lembaga-lembaga politik;
- 8) kejahatan oleh negara/penguasa/politisi;
- 9) kejahatan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Webster's Third New International Dictionary memberi rumusan tentang kejahatan⁶¹ politik (*political offense, political crime*) sebagai berikut :

" a violation of the law or of the public peace for political rather than private reasons; specifically : one directed against a particular government or political system"⁶¹

Jadi unsur-unsur suatu kejahatan politik adalah :

- 1) pelanggaran sesuatu pasal pidana (*violation of the law*); atau pelanggaran ketertiban umum (*violation of the public peace*);
- 2) pelanggaran itu dilakukan dengan sengaja untuk mencapai sesuatu tujuan politik, sekalipun disamping itu mungkin ada tujuan pribadi (*for political rather than private reasons*);

⁶¹ A.B.Loebis; *Apa Itu Kejahatan-kejahatan Politik*, tanpa penerbit dan tahun, hal. 2.

- 3) perbuatan itu ditujukan untuk menentang pemerintah atau sistem politik tertentu (*directed against a particular government or political system*);
- 4) perbuatan itu tidak dapat semata-mata dianggap sebagai persoalan hukum (*matters of law*), melainkan menyangkut pula persoalan-persoalan atau ada hubungannya dengan cara atau kebijaksanaan pemerintah (*relating to government or the conduct of governmental affairs*)⁵⁹

Dari pengertian kejahatan politik tersebut diatas jelas bahwa kejahatan politik hanya dilihat sebagai kejahatan yang ditujukan kepada negara/penguasa/pemerintah. Hal ini berbeda dengan pendapat Barda Nawawi Arief, yang mengkategorikan kejahatan politik dalam dua kelompok, yaitu⁶²:

- 1) kejahatan oleh pemegang kekuasaan, yang biasanya dilakukan oleh pejabat/penguasa/politisi;
- 2) kejahatan terhadap sistem kekuasaan, yang dilakukan oleh warga masyarakat.

Kejahatan oleh pemegang kekuasaan sering disebut dengan berbagai istilah, antara lain "kejahatan/tindak pidana jabatan", "*crimes of the powerful*", "*abuses of public and political power*", "*crimes by government*", "*crimes of politicians in office*", "*top-hat crimes*", "*white collar crime*".

Menurut Dionysios Spinellis, **crimes of politicians in office (top-hat crime)**, terdiri dari⁶³:

- 1). pelanggaran terhadap aturan dasar/aturan pokok mengenai perjuangan kekuasaan dan permainan politik

⁵⁹ Ibid, hal. 2-3..

⁶² Barda Nawawi Arief, op.cit., hal. 4.

⁶³ Ibid, hal. 4-5.

(*violations of the basic rule of the struggle for power and of the political game*). Termasuk kelompok ini antara lain pengkhianatan kepada negara (*high treason*), pelanggaran terhadap konstitusi negara (*violations of the constitution of the country*), delik-delik pemilu (*offences related to elections*), manipulasi dan intervensi illegal dalam pemilu (*illegal manipulations and interventions in the elections*), mata-mata politik (*political spying/espionage*);

- 2). pelanggaran hak asasi manusia warga masyarakat untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan politik, antara lain "*political assassinations*" (disebut juga "*political murder*"), "*disapearrances*" (termasuk juga "*abduction*" /penculikan), "*torture*", "*political brutality*", "*unlawful arrest*";
- 3). delik-delik yang biasa disebut sebagai korupsi dan skandal ekonomi, antara lain penggelapan kekayaan publik, penyuapan, favoritisme (pilih kasih) dalam pelelangan publik dan seleksi karyawan, penyalahgunaan informasi orang dalam, pemalsuan dokumen publik;
- 4). semua delik lainnya yang dilakukan politisi/pejabat dalam melakukan tugasnya.

Adapun ciri-ciri (karakteristik) dari "**crimes of politicians in office**" ini menurut Dionysios Spinellis adalah :

- 1) mengandung unsur penyalahgunaan jabatan publik (*the abuse of political office*);

- 2). mengandung unsur pelanggaran kepercayaan (*violation of trust*) atau penyalahgunaan kepercayaan (*abuse of confidence*);
- 3). berkaitan dengan kepentingan hukum masyarakat yang sangat serius;
- 4). biasanya dilakukan dengan bantuan karyawan sipil atau karyawan partai sebagai kaki tangan, atau sebagai pelaku utama (sementara politisi sebagai penganjur atau pelaku tidak langsung);
- 5). sulitnya tindak pidana ini dideteksi dan dibuktikan;
- 6). munculnya fenomena kembar berupa "penalisasi politik" (*penalization of politics*) dan "politisasi proses peradilan pidana" (*the politicizing of the criminal proceedings*).

Untuk kejahatan terhadap sistem kekuasaan, dapat meliputi bermacam-macam tindak pidana, antara lain tindak pidana terhadap keamanan negara, tindak pidana terhadap kepala negara, terhadap pejabat dan lembaga negara atau lembaga kedaulatan rakyat, terhadap konstitusi dan lambang kenegaraan, terhadap kewajiban dan hak konstitusional/kenegaraan, terhadap ketertiban umum, terhadap sistem, peradilan, dan sebagainya⁶⁴.

Diberbagai negara lain, dijumpai istilah-istilah antara lain "*Offences against the State*", "*Offences against the Internal Security of Kingdom*", "*Felonies against Constitution and Head of State*", "*Felonies against the Independence and Safety of the State*", "*Felonies against Public Authority*", "*Crimes of Insurrection*", "*The Felonies of High Treason and Disruption of Public Peace*",

⁶⁴ Ibid, hal. 7-8

"Riot and Revolt", "Public Violence", "Offences against the Administration of Justice", "Offences against Public Justice", dan lain-lain⁶⁵.

Dari ruang lingkup kejahatan politik diatas, kejahatan politik meliputi kejahatan oleh pemegang kekuasaan dan kejahatan terhadap sistem kekuasaan. Dalam kaitannya dengan persepsi atau paradigma yang berkembang dalam memandang kejahatan/tindak pidana politik pada masa sebelum reformasi, kejahatan politik lebih dilihat sebagai kejahatan terhadap sistem kekuasaan. Dan hal inilah yang menjiwai sedemikian lama kebijakan legislatif yang telah dijalankan.

Kebijakan legislatif yang demikian ini tidak dapat dilepaskan dari karakter hukum yang berlaku dan praktek hubungan kekuasaan eksekutif dan legislatif yang sangat tidak seimbang. Produk-produk hukum yang ada dipengaruhi kekuasaan negara yang otoriter, sehingga hukum menjadi sangat bersifat otoritarian dan tidak lebih hanya sebagai alat bagi penguasa, sedangkan kekuasaan eksekutif yang demikian dominan telah menenggelamkan peran lembaga legislatif sebagai pemegang utama kekuasaan legislasi, dan menempatkan pemerintah sebagai aktor utama "produsen" perundang-undangan, akibatnya undang-undang yang muncul sarat dengan muatan kepentingan pemerintah, dan bahkan telah terjadi proses regimentasi karena hampir semua bidang kehidupan masyarakat diatur dengan undang-undang.

Karakter hukum yang sangat otoritarian dan represif demikian ini, ciri-cirinya seperti yang dikemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick, sebagai berikut :

⁶⁵ Ibid, hal. 8.

- 1). *Legal institutions are directly accessible to political power. law is identified with the state and subordinated to raison d'etat.*
- 2). *The conservation of authority is an overriding preoccupation of legal officialdom. In the "official perspective" that ensues, the benefit of the doubt goes to the system, and the administrative convenience weights heavily.*
- 3). *Specialized agencies of control, such as the police, become independent centers of power; they are isolated from moderating social context and capable of resisting political authority.*
- 4). *A regime of "dual law" institutionalizes class justice by consolidating and legitimating patterns of social subordination.*
- 5). *The criminal code mirrors the dominant mores; legal moralism prevails⁶⁶.*

Jelasnya hukum represif memiliki ciri-ciri berupa lembaga hukum disediakan secara langsung bagi kekuasaan politik, hukum diidentikkan dengan negara dan tunduk pada kepentingan negara, kekuasaan dilestarikan untuk menegakkan hukum, alat-alat pengendalian khusus seperti polisi menjadi pusat kekuasaan yang bebas, pelembagaan keadilan kelas dengan mengkonsolidasi dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial, dan hukum pidana tampil dominan.

Menurut Satjipto Rahardjo, Hukum di Indonesia pada era sebelum reformasi, yaitu pada masa pemerintahan Orde Baru, sudah pantas untuk dikualifikasikan sebagai tipe

hukum otoritarian. Hukum merupakan salah satu bidang yang mengalami akibat cukup parah oleh tindakan-tindakan pemerintahan Suharto selama beberapa puluh tahun terakhir. Eksekutif telah terlalu jauh mencampuri hukum. Hukum lebih memberikan cap legalitas kepada kemauan kekuasaan daripada menjadi suatu institusi yang otentik⁶⁷.

Hukum harus benar-benar merupakan institusi moral yang tidak boleh dimanipulasi untuk kepentingan kekuasaan. Manipulasi kekuasaan melalui hukum di negara kita mungkin sudah mendekati apa yang di dalam sosiologi hukum disebut sebagai "*dark social engineering*", yaitu suatu rekayasa sosial yang sudah tanpa etika, kecuali menuruti kekuasaan. Tidak ada kaidah moral otentik yang harus dihormati dalam melakukan rekayasa sosial melalui hukum⁶⁸.

Selanjutnya beliau mengatakan, era reformasi ini merupakan momentum yang sangat tepat untuk memulihkan kembali suatu kondisi hukum yang mampu memenuhi harapan masyarakat akan keadilan, yang menurut beliau diistilahkan sebagai "memulihkan otoritas hukum" (*to restore the authority of law*). Istilah ini perlu dipertajam lagi menjadi "restorasi otentisitas hukum", untuk menjadikan hukum sebagai institusi yang otentik, yang jujur kepada misinya, yaitu sebagai institusi keadilan⁶⁹.

⁶⁶ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*, Harper & Row, New York, 1978, hal. 16-17.

⁶⁷ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Pembangunan Peradilan Bersih Berwibawa*, Makalah seminar, FH Undip Semarang, 6 Maret 1999, hal. 1.

⁶⁸ Ibid, hal. 3.

⁶⁹ Ibid, hal. 4.

Menurut Moh. Mahfud MD⁷⁰, perkembangan konfigurasi politik senantiasa mempengaruhi perkembangan produk hukum. Konfigurasi politik tertentu senantiasa melahirkan produk hukum yang memiliki karakter tertentu. Konfigurasi politik yang demokratis senantiasa melahirkan hukum-hukum yang berkarakter *responsif/populistis*, sedangkan konfigurasi politik otoriter senantiasa melahirkan hukum-hukum yang berkarakter *konservatif/ortodoks/elitis*. Di Indonesia senantiasa terjadi tolak tarik antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter. Tolak tarik tersebut terlihat pula pada perkembangan karakter produk hukum.

Karakter hukum yang mengejawantah dalam bentuk produk-produk hukum, khususnya hukum pidana yang bersifat represif/konservatif dan hanya menempatkan hukum sebagai alat kekuasaan, tentunya sangat tidak sesuai dengan hakekat negara hukum, sebagaimana tercantum dalam penjelasan UUD 1945, yaitu bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*machstaat*).

Sebagai negara hukum, maka segala gerak kehidupan dan aktifitas seluruh warga negara Indonesia, baik itu rakyat maupun pemerintah dengan dengan aparat pelaksanaannya harus tunduk dan berlandaskan pada hukum, karena setiap warga negara Indonesia kedudukannya sama di depan hukum, sebagaimana bunyi Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, yaitu segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

⁷⁰ Moh Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum Studi Tentang Pengaruh konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia* Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993, hal. 675-676.

Hukum yang bersifat represif yang berkembang pada masa sebelum reformasi tentunya juga bertentangan kerangka sistem hukum nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sistem hukum nasional oleh C.F.G.Sunaryati Hartono, sebagai⁷¹ :

"Seluruh falsafah hukum, nilai-nilai, asas-asas dan norma hukum, maupun aparatur dan lain-lain sumber daya manusia yang tergabung dalam lembaga dan organisasi hukum selanjutnya, proses dan prosedur serta interaksi dan pelaksanaan hukum yang secara utuh mewujudkan dan menggambarkan kehadiran suatu tatanan hukum (*rechtsorde* dan *rechtsordening*) yang menumbuhkembangkan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945".

Konfigurasi politik yang otoriter yang melahirkan produk-produk hukum yang bersifat represif, sekaligus menunjukkan adanya peran sentral dari pemerintah dalam pembuatan produk perundang-undangan. Menurut Rusadi Kantaprawira⁷², dominan dan kuatnya wewenang pemerintah dalam pembentukan undang-undang yang ditandai dengan sebutan "executive heavy" dan "strong executive", Daniel S.Lev⁷³ mendeskripsi fenomena yang terjadi pada tahun 1945-1950 mengenai Kepolisian Negara yang memegang kekuasaan

⁷¹ C.F.G.Sunaryati Hartono, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (Materi Hukum, Proses dan Mekanisme) Dalam PJPT II*, Majalah Padjadjaran No. 1-1995, hal. 32.

⁷² Rusadi Kantaprawira, *Pengaruh Pemeliharaan Umum Terhadap Perilaku Politik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia : Dimensi Budaya politik dan Budaya Hukum*, Unpad, Bandung, 1992, hal. 398.

⁷³ Daniel S.Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, terjemahan Nirwono dan AE Priyono, LP3ES, Jakarta, 1990, hal. 52-55.

yang lebih besar dan memisahkan diri dari Pamong Pradja, serta mengelola Badan Kepolisian secara bebas, birokrasi dalam arti struktur eksekutif dikondisikan menjadi sangat kuat, sehingga menggeser kekuasaan lainnya menuju kearah yang tidak seimbang.

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang seharusnya ditandai dengan supremasi hukum telah bergeser menjadi negara pejabat atau menurut Clifford Geertz disebut *power house state*, yang ditandai dengan menjamurnya berbagai kebijaksanaan yang dilakukan oleh pejabat administrasi, mengesampingkan atau melemahkan kekuatan hukum yang telah ditempatkan⁷⁴. Albert Hasibuan⁷⁵ menilai bahwa perkembangan dunia hukum dan politik di Indonesia ditandai dengan dominasi kekuasaan pemerintah menyebabkan hak inisiatif dan fungsi DPR tidak berjalan sempurna, serta berakibat kehidupan kenegaraan akan semakin diwarnai aspirasi kekuasaan ketimbang hasrat untuk menegakkan perikemanusiaan dan perikeadilan sebagaimana yang hendak diperjuangkan oleh para pendiri Republik ini.

Dominasi eksekutif yang demikian besar ini, menurut Mulyana W Kusumah, tidak dapat dilepaskan dari perspektif masyarakat patrimonial yang masih kuat mengakar dalam tradisi politik di Indonesia. Masyarakat patrimonial adalah masyarakat yang bersifat membapak. Negara dalam konsep patrimonial merupakan suatu sistem keluarga yang bersifat tunggal, di mana tidak dikenal adanya batas yang memisahkan antara rakyat dengan mereka para elit pengambil kebijakan atau pemegang kekuasaan negara. Berbeda dari

⁷⁴ Yahya Muhaimin, *Beberapa Istilah Segi Birokrasi di Indonesia*, Prisma, Oktober, 1980, hal. 68.

⁷⁵ Harian Kompas, 18 Juli 1996.

paham patrimonial, maka ide hukum (*the idea of law*) mengenal konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan (*sharing of power*), dengan batas-batas yang tegas antara hak-hak anggota masyarakat, dengan kewenangan lembaga pemerintah⁷⁶.

Dengan begitu, kiranya dapat dibayangkan, dan bahkan dapat dilihat bahwa hukum dalam pespektif patrimonial, akan merupakan perangkat peraturan yang memberikan hak dan kewenangan yang sangat besar pada lembaga eksekutif (termasuk kewenangan untuk mengawasi anggota masyarakat) dan akan terlalu sedikit memberikan hak kepada anggota masyarakat (termasuk hak untuk mengawasi jalannya kekuasaan eksekutif). Setiap sengketa yang timbul jelas harus diselesaikan oleh lembaga eksekutif.

Dalam struktur masyarakat patrimonial yang modern itu, mungkin saja dihasilkan produk hukum yang tidak bersifat patrimonial. Hal yang demikian itu terjadi, karena adanya desakan dari kelompok menengah (*middle groups*) seperti : kaum profesional, pengusaha, intelektual, dan lain sebagainya. Namun implementasi produk hukum yang tidak bersifat patrimonial itu terpaksa harus tunduk kepada realitas struktur sosial yang bersifat membapak atau patrimonial.

Dominasi pemerintah yang demikian besar dalam bidang legislasi mengakibatkan pemerintah bebas menentukan peraturan hukum, termasuk hukum pidana, baik itu pembentukan hukum baru, mempertahankan hukum yang sudah ada maupun menafsirkan hukum sesuai dengan selera

⁷⁶ Mulyana W Kusumah, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986,

penguasa. Itu semua dilakukan demi untuk mengatasi setiap perbuatan yang dianggap dapat mengganggu atau mengancam status quo.

Karakter hukum yang sangat otoriter dan dominasi eksekutif yang demikian besar dalam bidang legislasi yang berpengaruh dalam menentukan kebijakan legislatif terhadap tindak pidana politik, menjadi semakin merajalela dengan parahnya kondisi badan peradilan pada waktu itu. Badan peradilan telah menunjukkan dirinya sebagai wahana bagi aktualisasi kepentingan politik pemerintah untuk menghukum orang-orang atau kelompok-kelompok yang dianggapnya sebagai musuh.

Lembaga peradilan sangat tidak independen dan memihak sehingga dengan mudah dapat dipengaruhi dan dikendalikan oleh pemerintah. Kondisi peradilan yang demikian ini sangat bertentangan dengan asas-asas peradilan yang baik yang seharusnya dikembangkan. Kemandirian atau independensi badan peradilan pada hakekatnya mencakup dua aspek, yang bagaikan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, yaitu satu pihak adalah kemandirian dari kelembagaan badan peradilan itu sendiri (kemandirian institusional), dan dilain pihak adalah kemandirian dari hakim di dalam proses memutus perkara yang bersangkutan (kemandirian individual). Sedang impartialitas dari badan peradilan akan berujung pada putusan yang impartial pula. Bahkan tidaklah cukup adanya persepsi bahwa keadilan impartial itu harus diberikan oleh badan-badan peradilan, tetapi haruslah secara nyata dapat dilihat bahwa keadilan

impartial itu memang sudah diharapkan dan dilakukan (*impartial justice must not only be done, but manifestly be soon to have been some*).

Sebagai perwujudan dari badan peradilan yang independen dan tidak memihak, maka dalam penyelenggaraan peradilan harus didasarkan pada konsep sistem peradilan yang terbuka dan transparan (*must be open and transparent*), dan tidak boleh bersifat rahasia, samar dan tidak responsif (*secretive, vague and unresponsive*). Hal ini dilakukan sekaligus sebagai bentuk tanggung jawab peradilan agar sistem peradilan dapat menjamin keadilan (*ensuring justice*) keamanan warga masyarakat (*the safety of citizens*) dan untuk mendapatkan kepercayaan dan respek masyarakat (*to gain public trust and respect*), baik secara nasional maupun internasional. Disamping juga bahwa pertanggung jawaban sistem peradilan (pidana) merupakan bagian dari konsep pemerintahan yang baik (*Accountability of the criminal justice system is part of the concept of good governance*)⁷⁷.

Dalam rangka mempertahankan status quo dari ancaman orang-orang atau kelompok-kelompok yang oleh pemerintah dianggap telah melakukan perbuatan pidana yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan politik, pemerintah telah mempergunakan peraturan perundang-undangan pidana politik sebagai senjata utama untuk memukul lawan-lawannya. Pemerintah tidak segan-segan menerapkan pasal-pasal pidana dan tuduhan-tuduhan sepihak yang belum

⁷⁷ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Pengembangan Peradilan*, makalah Seminar Nasional "Mafia dalam sistem Peradilan di Indonesia", Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 6 Maret 1999, hal. 4.

tentu kebenarannya. Berbagai peraturan hukum pidana dibidang politik yang sering diterapkan oleh pemerintah adalah :

1) UU No. 11/PNPS/1963 Tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi.

Seperti telah diketahui, Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi adalah produk legislatif Orde Lama, yang kemudian dengan keluarnya TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966 jo TAP MPRS No. XXXIX/MPRS/1968 diadakan suatu peninjauan kembali atas Penetapan Presiden (Penpres) tersebut. Dengan berlandaskan dasar hukum diatas, maka keluar UU No. 25 Tahun 1968 dan kemudian Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969 yang menetapkan Penetapan Presiden Nomor 11 Tahun 1963 sebagai undang-undang.

Penetapan Presiden tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi dilahirkan dalam lingkup kehidupan bangsa Indonesia dan negara kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan oleh Presiden Soekarno masih dalam keadaan revolusi belum selesai dan suasana berlakunya hukum tata negara darurat subyektif tidak tertulis (*nietgeschreven subjectieve staatsnoodrecht*). Menurut Presiden Soekarno, revolusi Indonesia yang mulai berkibar pada tanggal 17 Agustus 1945 masih belum selesai dan berjalan terus selama tujuannya, yaitu menciptakan masyarakat adil dan makmur, belum tercapai⁷⁸.

Suasana ketatanegaraan yang melatarbelakangi dan meliputi pembentukan Penpres Pemberantasan

Kegiatan Subversi dan penglegalisasiannya menjadi Undang-undang Kegiatan Subversi sangat berbeda. Suasana yang melatarbelakangi dan meliputi pembentukan Penpres Pemberantasan Kegiatan Subversi adalah suasana ketidakmurnian pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945, suasana revolusi yang dianggap belum selesai, suasana Pancasila yang di Manipol/Usdek-kan, dan di Nasakom-kan serta suasana yang dianutnya adalah Sistem Demokrasi Terpimpin.

Sedangkan suasana yang melatarbelakangi penglegalisasi-sian Penpres Pemberantasan Kegiatan Subversi dengan UU No. 5 Tahun 1969 adalah suasana Orde Baru yang bertekad melaksanakan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, suasana berlakunya Demokrasi Pancasila dan suasana konstitusional. Penggunaan Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi dalam melakukan pemberantasan tindak pidana subversi harus disesuaikan dengan zaman Orde Baru itu, yaitu tegas namun manusiawi, tepat, benar, adil dan menjamin kepastian hukum yang berlaku di negara-negara hukum secara universal, yaitu :

- a) dilaksanakan dipengadilan yang berwenang yang bebas dan terbuka;
- b) setiap terdakwa dianggap tidak bersalah sebelum kesalahannya terbukti melalui pengadilan yang bebas dan terbuka (*presumption of innocent*).
- c) berlakunya asas-asas *nullum delictum praeviae lege poenali* dan *nebis in idem*;

⁷⁸ H.R.Sadili Sastrawijaya, *Tindak-tindak Pidana Subversi*, Pusdiklat Kejaksaan Agung RI,

- d) setiap tersangka atau terdakwa berhak untuk didampingi atau dibela oleh seorang pengacara;
- e) adanya hak-hak tersangka/terdakwa yang dijamin undang-undang selama dalam pemeriksaan dan melakukan pembelaan yang bertingkat sejak pengadilan tingkat pertama sampai tingkat terakhir, hak meminta grasi dan sebagainya;
- f) penggunaan Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi harus dilaksanakan dengan ketelitian dan kewaspadaan maksimal, supaya tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan ekses-ekses yang tidak perlu.

Namun yang patut disayangkan adalah bahwa dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969 tidak diadakan perbaikan-perbaikan materi pada UU No. 11/PNPS/1963 dan tidak diselaraskan dengan asas hukum yang berlaku dinegara Indonesia. Akibatnya dalam pelaksanaannya justru banyak menimbulkan kontroversi dan bertentangan dengan tekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen yang telah dicanangkan semenjak penglegalisasian UU No. 11/PNPS Tahun 1963 dan sekaligus menyimpang dari asas-asas hukum yang berlaku.

Undang-undang (PNPS) Pemberantasan Kegiatan Sub-versi merupakan undang-undang yang paling kontroversial, di mana banyak suara yang mengatakan bahwa undang-undang ini tidak mempunyai dasar hukum yang konstitusional, artinya tidak sah. Kemudian ada juga yang bertahan pada suatu pendapat bahwa

peraturan tersebut adalah sebagai Penetapan Presiden yang dengan melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969 ditetapkan sebagai undang-undang, maka dengan demikian undang-undang tersebut telah mendapat dasar hukum konstitusional, artinya bahwa undang-undang tersebut telah sah dan telah mendapat tempat terhormat dalam jajaran perundang-undangan nasional sebagai hukum positif.

Berbagai kritik telah disampaikan oleh berbagai pihak terhadap UU No. 11/PNPS/1963. Kritik-kritik tersebut berkisar mengenai :

- a) Keabsahan eksistensi dan kekuatan berlakunya.
- b) Perumusan tindak-tindak pidana subversinya yang sangat luas dan samar-samar, sehingga dapat menimbulkan *overspandingen* dalam penerapan hukumnya, hingga undang-undang Nomor 11 PNPS Tahun 1963 dapat dinamakan suatu *all embracing* atau *all purposes act* dan oleh karena perlu diadakan penghalusan hukum dengan melakukan pembatasan.
- c) Yurisprudensi-yurisprudensi Mahkamah Agung yang tidak serasi satu dengan yang lainnya menambah kurang menyedapkannya pandangan terhadap undang-undang tersebut. Apalagi bila dikaitkan dengan pengakuan secara tersirat dalam Tambahan Lembaran Negara 2900 bahwa sesungguhnya peraturan tersebut masih harus mengalami penyempurnaan, perubahan atau penambahan terlebih dahulu sebelum dijadikan undang-undang yang baru. Ini berarti bahwa undang-undang tersebut masih mengandung kekurangan-kekurangan. Pada gilirannya ini membawa arti pula,

bahwa para penegak hukum harus menerapkan undang-undang yang tidak sempurna dan para pencari keadilan harus tunduk kepada undang-undang yang masih harus direvisi.

Mengenai kritik terhadap ketiga hal tersebut akan diuraikan dibawah dibawah ini :

a) Keabsahan eksistensi dan kekuatan berlakunya UU No. 11/PNPS/1963.

Dengan mengemukakan dalih bahwa negara masih terus dalam suasana darurat dan masih berlakunya hukum tata negara darurat serta belum terbentuknya DPR dan MPR menurut Undang-undang Dasar 1945, Presiden Soekarno menganggap bahwa beliau mempunyai kekuasaan luar biasa untuk mengambil tindakan yang mengesampingkan UUD 1945 berdasarkan aturan tata negara darurat dan atau Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Oleh karena itulah Presiden Soekarno berpendapat bahwa dirinya mempunyai kekuasaan mengeluarkan peraturan-peraturan negara yang bentuk-bentuknya tidak disebut dalam UUD 1945, seperti antara lain Penetapan Presiden (Penpres) dan Peraturan Presiden. Salah satu diantara sekian banyak Penpres yang dikeluarkan Presiden Soekarno sejak 22 Juli 1959 hingga 5 Juli 1966 adalah Penpres Pemberantasan Kegiatan subversi.

Dalam konsiderans serta penjelasan Penpres tersebut dikemukakan bahwa Penpres ini dikeluarkan dengan pertimbangan sebagai berikut :

- (1) bahwa kegiatan subversi membahayakan keselamatan dan kehidupan negara yang sedang

berevolusi menyusun masyarakat sosialis Indonesia;

- (2) bahwa guna pengamanan usaha-usaha mencapai tujuan revolusi perlu ada peraturan tentang pemberantasan kegiatan subversi .

Berdasarkan butir b konsiderans dalam alenia ke 12 Penjelasan Umum Penetapan Presiden/Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi dikemukakan lebih lanjut alasan mengapa perlunya dibentuk peraturan khusus untuk memberantas kegiatan subversi. Disitu dikatakan : karena peraturan-peraturan yang ada sekarang dirasa kurang cukup memberikan ruang gerak bagi pelaksanaan usaha-usaha pemberantasan kegiatan subversi itu secara efektif. Berhubung dengan itu perlu diadakan peraturan baru sebagai pelengkap bagi peraturan-peraturan yang telah ada, sehingga terwujudlan ruang gerak yang cukup luas bagi pelaksanaan usaha-usaha tersebut yang disesuaikan dengan irama revolusi (dinamika pembangunan) tanpa mengurangi asas-asas keadilan.

Dengan lahirnya Orde Baru pengeluaran Penpres yang baru tidak dibenarkan oleh TAP XIX/MPRS/1966 (Pasal 6), sedangkan terhadap Penpres yang dikeluarkan setelah Dekrit hingga 5 Juli 1966, MPRS dalam TAP-nya tadi mengatakan :

- (1) menuangkan dalam undang-undang apabila isi dan tujuannya sesuai dengan suasana hati nurani rakyat dalam rangka pengamanan revolusi (Pasal 2 ayat (1));

(2) yang tidak memenuhi syarat tersebut diatas, dinyatakan tidak berlaku dengan undang-undang (Pasal 2 ayat (2)).

Oleh karena materi Penpres 11/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi dianggap sesuai dengan hati nurani rakyat, maka dengan Undang-undang Nomor 5/1969 jo PP 28/1969 Penpres tersebut dijadikan Undang-undang tentang Pemberantasan Kegiatan Subveri (UU PKS). Maka berdasarkan ketentuan yang dimuat dalam Pasal 2 UU No.5 Tahun 1969 jo Lampiran II/A dan II/B UU No. 5/ 1969 (termasuk Penpres Pemberantasan Kegiatan Subversi) semua dijadikan undang-undang dengan suatu ketentuan bahwa materi yang dimuat dalam Penpres-penpres tersebut disempurnakan, diubah atau ditambah. Dengan demikian, Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi yang tadinya Penpres Pemberantasan Kegiatan Subversi merupakan undang-undang peralihan (*transitoirewet*) antara Penpres Pemberantasan Kegiatan Subversi dengan undang-undang yang baru yang akan diadakan dikemudian hari. Jadi Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi hanya untuk sementara waktu (*provisitoir*). Karena sifatnya yang sementara ini, maka undang-undang ini sering digugat karena keabsahan dan kekuatan berlakunya karena masih tetap saja diberlakukan tanpa adanya usaha-usaha untuk melakukan perubahan terhadap materi undang-undang ini.

b) Perumusan Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi.

Perumusan Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi yang demikian luas dan telah menjadi pasal-pasal karet dapat dilihat dari bunyi Pasal 1 Ayat (1) butir 1 huruf a, b, c dan d, sebagai berikut :

Dipersalahkan melakukan tindak pidana subversi barang siapa melakukan sesuatu perbuatan, dengan maksud atau nyata-nyata dengan maksud atau yang diketahuinya atau patut diketahuinya dapat :

- a. memutarbalikkan, merongrong atau menyelewengkan ideologi negara Pancasila atau haluan negara; atau
- b. menggulingkan, merusak atau merongrong kekuatan negara atau kewibawaan pemerintah yang sah atau aparaturnegara; atau
- c. menyebarkan rasa permusuhan atau menimbulkan permusuhan, perpecahan, pertentangan, kekacauan, kegoncangan atau kegelisahan diantara kalangan penduduk atau masyarakat yang bersifat luas atau di antara negara Republik Indonesia dengan sesuatu negara sahabat; atau
- d. mengganggu, menghambat atau mengacaukan bagi industri, distribusi, perdagangan, koperasi atau pengangkutan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau berdasarkan keputusan pemerintah, atau yang mempunyai pengaruh luas terhadap hajat hidup rakyat.

Dalam Penjelasan Umum undang-undang ini dijelaskan bahwa hakekat subversi adalah suatu manifestasi pertentangan-pertentangan kepentingan-

kepentingan yang tidak dapat dipertemukan (*bijgelegd*), suatu kelanjutan perjuangan politik dengan merusak kekuatan lawan dengan cara-cara yang tertutup (*covert*), sering juga dibarengi atau disusul dengan tindakan kekerasan yang terbuka (perang, pemberontakan).

Subversi selau berhubungan dengan politik dan merupakan alat untuk mencapai tujuan-tujuan politik yang dikehendaki oleh pihak atau golongan yang berkepentingan. Subversi digerakkan atau dikendalikan oleh kekuatan-kekuatan asing dan dalam negeri dengan sering mempergunakan golongan-golongan atau orang-orang sebagai alat yang sadar atau tidak sadar.

Subversi bertujuan untuk menguasai keadaan, menciptakan, menimbulkan keadaan yang menguntungkan bagi yang melakukannya, menarik negara sasaran kedalam sesuatu blok, pakta atau lingkungan pengaruh, dengan tujuan intermedier antara lain : (a) meruntuhkan negara dari dalam; (b) menjatuhkan pemerintah yang sah, dengan cara menimbulkan disintergrasi dan destruksi di segala bidang, penyelewengan usaha-usaha yang mampu untuk mencapai dan memelihara tujuan dan kepentingan nasional, perusakan dan pengacauan keamanan negara, serta menimbulkan kekacauan ekonomi, keadaan politik yang tidak stabil, dan kelemahan phsykologis, dengan sasaran yang meliputi bidang pemerintahan, wilayah, rakyat dan *weltanshcaungnya*, merongrong dan melemahkan potensi negara dengan maksud supaya negara yang bersangkutan menjadi lemah, mudah atau supaya

pemerintah yang bersangkutan menjalankan suatu kebijaksanaan tertentu (yang dikehendaki oleh orang yang menjalankan subversi) dengan menggunakan saluran dibidang ideologi, politik, militer, sosial, ekonomi/keuangan, kebudayaan dan sebagainya⁷⁹.

Mengenai bentuk-bentuknya atau modus operandinya dilakukan dengan cara intimidasi, insiniasi, provokasi, intervensi, penetrasi, sabotase, spionase, penghasutan, adu domba dan sebagainya. Sedangkan strategi yang dilakukan adalah jangka panjang dan jangka pendek, lokal, regional dan global. Menurut Sukarton Marmosudjono, metode kegiatan subversi/modus operandi dari kegiatan subversi dilakukan melalui kegiatan spionase, sabotase, penggalangan, infiltrasi, gangguan keamanan, dan pembentukan kekuatan bersenjata dengan mempergunakan strategi jangka panjang dan jangka pendek, lokal, regional, global⁸⁰.

Akibat perumusan tindak pidana subversi yang terlalu luas, membuka peluang yang sangat besar bagi pemerintah untuk menafsirkan perbuatan apa saja yang dapat dimasukkan dalam rumusan dalam pasal-pasal tindak pidana subversi. Akibatnya, undang-undang ini menjadi senjata utama bagi penguasa untuk menghantam lawan-lawan politiknya. Lebih-lebih lagi, Undang-undang Tindak Pidana Subversi sebagai undang-undang pidana yang bersifat khusus, terdapat penyimpangan

⁷⁹ Penjelasan Umum UU No. 11/PNPS/1963 Tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi.

⁸⁰ Sukarton Marmosudjono, *Penegakan Hukum di Negara Pancasila*, Pustaka Kartini, Jakarta, 1989, hal. 90.

atau memiliki kekhususan, yaitu keketentuan-ketentuan dalam hukum pidana materielnya dan hukum pidana formilnya ada yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang ada pada hukum pidana umum yang dimuat dalam KUHP dan KUHPA.

Penyimpangan atau kekhususan ini semakin menambah kerasnya akibat pidana yang harus ditanggung oleh orang yang dikenai tuduhan melanggar pasal-pasal dalam undang-undang tindak pidana subversi. Penyimpangan-penyimpangan atau kekhususan undang-undang pemberantasan kegiatan subversi keseluruhannya adalah:

- a) Perumusan Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi bersifat meluas dan serba meliputi (*all embracing* dan *multi purpose act*). Dalam hal ini harus dilihat perumusan undang-undang pemberantasan Kegiatan Subversi beserta penjelasannya, maka terlihat banyak sekali perbuatan-perbuatan yang merupakan perumusan-perumusan delik lain, tercakup lagi dalam perumusan Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Seperti misalnya, penyelundupan dapat tercakup pula dalam perumusan Undang-undang pemberantasan Kegiatan Subversi khususnya Pasal 1 ayat (1) angka 1d. Demikian pula perbuatan-perbuatan yang termasuk delik korupsi dapat tercakup pula dalam Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi bahkan pasal-pasal dalam KUHP terutama tentang keamanan negara tercakup pula.
- b) Kemungkinan putusan *in absentia* dijatuhkan, manakala terdakwa berturut-turut dua kali dipanggil

secara sah tidak hadir di sidang. Di dalam Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi penjatuhan pidana dapat berupa pidana kumulatif (badan dan denda), alternatif (badan atau denda); sedangkan dalam pidana umum hanya ada dua alternatif, yaitu pidana badan saja dan pidana badan/denda pada delik-delik tertentu ex penggelapan.

- c) Pemidanaan badan hukum perseroan, perserikatan orang, yayasan atau organisasi lainnya, dimungkinkan dalam perkara subversi. Sedangkan dalam hukum pidana umum (KUHP) hanya menunjuk orang sebagai subyek hukum. Jadi, pelaku tindak pidana subversi terdiri dari manusia atau organisasi (Pasal 1, 2, 3, dan 17), pelaku pidana umum atau lain-lainnya (kecuali tindak pidana ekonomi) hanya terdiri dari manusia saja.
- d) Ancaman pidana terhadap pelaku tindak pidana subversi tersebut dalam Pasal 1 ayat (1) angka 5 (sabotase) adalah pidana kumulatif (badan dan denda), alternatif (badan atau denda) Pasal 13 ayat (1), sedangkan dalam KUHP hanya salah satu yang dapat dijatuhkan yaitu hanya denda saja (pidana alternatif).
- e) Semua tindak pidana subversi adalah kejahatan (Pasal 16), sedangkan dalam KUHP tindak-tindak pidana itu terdiri dari kejahatan dan pelanggaran (Buku II dan Buku III).
- f) Penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan dilakukan menurut ketentuan-ketentuan KUHP, kecuali Undang-undang Pemberantasan Kegiatan

Subversi sendiri menentukan lain (Pasal 5 dan Pasal 9 sampai dengan 12).

- g) Penerobosan rahasia bank dalam perkara subversi dapat dilakukan (Pasal 12). Ketentuan mengenai kerahasiaan ini, diperluas kepada mereka yang diperiksa sebagai saksi atau saksi ahli, yang diharuskan merahasiakan apa yang diketahui karena jabatan atau kedudukannya, kecuali bagi para petugas agama dan dokter dalam lingkungan tugas masing-masing. Bahkan saksi yang tidak mau memberikan keterangan tentang apa yang diketahuinya, dapat dijatuhi pidana badan (Pasal 15). Menurut Pasal 16, delik ini dikualifikasikan sebagai kejahatan. Jadi sepadan dengan Pasal 372 KUHP (penggelapan) yang berkualifikasi kejahatan, tetapi dapat dipidana denda saja.
- h) Hak ingkar saksi dalam perkara tindak pidana subversi hanya berlaku untuk pejabat agama dan dokter saja (Pasal 12 ayat (2)), sedangkan menurut Pasal 170 KUHP termasuk juga para notaris dan pengacara.
- I) Kalau dalam pidana umum tidak memungkinkan penggunaan upaya banding bagi putusan hakim berupa pembebasan (*vrijspraak*) seperti tersebut dalam Pasal 6 ayat (2) UU (darurat) No. 1 Tahun 1951 dan UU No. 14 Tahun 1970 jo UU No. 35 Tahun 1999 (UU Pokok Kekuasaan Kehakiman), maka dalam undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi hal itu dimungkinkan. Jadi terhadap putusan hakim berupa pembebasan dapat dibanding (Pasal 10 ayat (3)).

Menurut penjelasan pasal ini, maksudnya ialah "untuk mengusahakan secara maksimal suatu putusan pengadilan". Menurut Pasal 67 KUHP putusan bebas tak bisa dibanding, hanya boleh dimintakan kasasi (Pasal 259 ayat (1) KUHP).

- j) Dalam acara pidana umum, ada kemungkinan sidang dipimpin oleh hakim tunggal, dalam perkara subversi mutlak disusun sidang terdiri dari tiga orang hakim, seorang bertindak sebagai ketua (Pasal 9 ayat (3)). Jadi kalau sampai sidang dipimpin oleh hakim tunggal, maka sidang tidak sah.
- k) putusan pengadilan yang tidak memuat pidana mati, tidak tertunda karena permohonan grasi (Pasal 18 ayat (2)).
- l) Jaksa Agung/Oditur Jenderal berwenang mengadakan penahanan sementara terhadap seorang pelaku yang didakwa melakukan kegiatan subversi untuk paling lama satu tahun, sedangkan menurut KUHP Pasal 3 ayat (2), hakim dapat memperpanjang hanya satu kali 30 hari. Ketentuan ini menyimpang dari ketentuan hukum acara pidana, dimana Jaksa dapat menahan tersangka hanya selama 20 hari (Pasal 25 ayat (4) KUHP)). Tentang kemungkinan perpanjangan penahanan oleh hakim tiap-tiap kali selama 30 hari, menurut Pasal 83 ayat (4) HIR tidak disebut-sebut dalam Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi, baik dalam penjelasan umum maupun dalam penjelasan Pasal 7 itu (penjelasan pasal demi pasal). Dalam KUHP hakim dapat memperpanjang hanya satu kali 30 hari (Pasal 25 ayat (2)). Jadi perpanjangan penahanan

oleh hakim tidak dikurangi (Pasal 83c ayat (4) HIR atau Pasal 25 ayat (2) KUHP. Oleh karena itu penahanan selama satu tahun oleh Jaksa Agung atau Oditur Jenderal itu masih dapat diperpanjang oleh hakim selama 30 hari. Untuk menjaga agar penahanan itu tidak dipergunakan secara tidak proporsional, maka masih banyak ketentuan lain yang membatasi wewenang penahanan itu. Dalam ketentuan disebutkan Jaksa Agung atau Oditur Jenderal, berarti Jaksa biasa bahkan Jaksa Agung Muda tidak dapat melakukan penahanan selama satu tahun. Di samping itu ketentuan mengenai perlu (*noodzakelijkheid*) penahanan seperti tersebut dalam Pasal 21 ayat (1) KUHP harus diperhatikan benar-benar. Ketentuan itu mengatakan bahwa penahanan hanya dilakukan terhadap tersangka jika (1) ada tanda-tanda tersangka mempersulit pemeriksaan, (2) ada tanda-tanda tersangka akan mengulangi perbuatannya, atau (3) ada tanda-tanda tersangka akan melarikan diri.

m) Ketentuan khusus yang lain, ialah perkara subversi diperiksa dalam batas waktu tertentu. Satu bulan setelah berkas perkara diterima di kepaniteraan Pengadilan Negeri, harus sudah disidangkan. Begitu pula keputusannya harus dijatuhkan secepat mungkin. Apabila terdakwa tidak menerima putusan Pengadilan Negeri, maka ia berhak banding ke Pengadilan Tinggi. Tiga minggu setelah putusan Pengadilan Negeri, berkas perkara harus dikirimkan kepada Pengadilan Tinggi. Pengadilan Tinggi pun terikat tenggang waktu untuk menyelesaikan perkara

subversi, yaitu satu bulan setelah berkas perkara diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tinggi.

- n) Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi mengecualikan berlakunya Pasal 63 ayat (2) KUHP, yaitu yang berbunyi jika untuk sesuatu perbuatan termasuk dalam suatu aturan pidana umum ditentukan aturan pidana khusus, maka hanyalah aturan pidana khusus itu saja yang dikenakan. Dalam Pasal 19 Uu No. 11/PNPS/1963 dikatakan bahwa ketentuan Pasal 63 ayat (2) tidak berlaku terhadap tindak pidana yang disebut dalam peraturan ini.
- o) Pengecualian Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi lebih lanjut adalah bahwa benda, baik milik maupun bukan milik terpidana yang diperoleh dari atau digunakan sebagai alat melakukan tindak pidana subversi, dapat dirampas (Pasal 14). Sedangkan menurut Pasal 39 ayat (1) KUHP yang dapat dirampas itu hanya milik terpidana saja yang diperoleh atau digunakan untuk melakukan kejahatan⁸¹.

Hal-hal yang tidak diatur oleh Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi tunduk pada aturan-aturan hukum pidana dan hukum acara pidana (KUHP dan KUHPA), sedangkan mengenai yang diatur sendiri oleh UU Pemberantasan Kegiatan Subversi mengesampingkan aturan-aturan dalam hukum pidana (acara pidana) umum. Disini berlaku adagium *Lex generalis derogat legi generali*⁸².

⁸¹ Andi Hamzah, *Hukum Pidana Politik*, cet ke-4, Pradnya Paramita, Jakarta, 1992, hal. 17-28.

⁸² Niniek Suparni, *Tindak Pidana Subversi, Suatu Tinjauan Yuridis*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hal. 35.

c). Yurisprudensi-yurisprudensi Mahkamah Agung.

Dari berbagai yurisprudensi Mahkamah Agung tampak adanya ketidak seragaman putusan hakim mengenai tindak pidana subversi, ada yang mensyaratkan adanya motif/tujuan/latarbelakang politik dilakukannya tindak pidana subversi, sementara itu ada yang tidak mensyaratkannya. Yang mensyaratkan adanya motif/latar belakang politik diantaranya putusan MA No. 89/K/KR/1968, adanya latar belakang politik merupakan unsur yang esensial bagi tindak pidana subversi. Putusan Pengadilan Negeri Pati tertanggal 29 Juli 1965, No.102/1965/S terhadap Parto Sugeng yang dituduh melanggar UUPKS (waktu itu masih Penpres) dan dihukum pidana 11 tahun penjara. Putusan Pengadilan Tinggi Semarang tanggal 3 Juli 1968 No.19/1967/Pid., Parto Sugeng tersebut dipidana 3 tahun penjara. Putusan Mahkamah Agung seperti nomor tersebut diatas, dikatakan "tidak ternyata adanya latar belakang politik yang merupakan unsur yang esensial yang mendorong/mempengaruhi terdakwa"⁸³.

Sedangkan yurisprudensi MA yang tidak mensyaratkan adanya latar belakang politik adalah putusan MA No. 28/K/KR/1969 tanggal 17 Juli 1971 dalam perkara atas nama terdakwa Kaesaeri alias Kusen dan kawan-kawan. Putusan Pengadilan Negeri Banyumas tanggal 10 April 1967 No. 188/166, pidana subversi atas nama Kaesaeri alias Kusen dan kawan-kawan dihukum 1 tahun 6 bulan penjara. Putusan Pengadilan

⁸³ Andi Hamzah, loc.cit, hal. 35.

Tinggi Semarang tanggal 23 Pebruari 1968 No.54/67/Pid, terbukti tindak pidana subversi, pidana konform. Putusan Mahkamah Agung mengatakan Pengadilan Tinggi dalam putusannya sudah tepat karena yang perlu disimpulkan adalah unsur-unsur dari delik subversi dan perbuatan nyata dari para terdakwa⁸⁴.

Menurut hemat penulis, tindak pidana subversi merupakan tindak pidana yang sasarannya adalah mengenai hal ikhwal yang ada kaitannya dengan negara atau pemerintah, atau merupakan tindak pidana politik (*political crime*) dan Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi merupakan salah satu sumber utama delik politik. Oleh karena itu, unsur atau latar belakang politik melekat dalam tindak pidana subversi.

Unsur politik, dalam pidana subversi tidak perlu dipermasalahkan lagi tentang kehadirannya, sebab sudah terkandung dalam (*immanent*) atau melekat pada (*inhaerent*) perumusannya sendiri sudah "*built in*" disitu. Tidak perlu dicari-cari lagi sumber-sumber lain diluar perumusannya. Unsur politik itu nampak dengan jelas dalam :

- (1) Pasal 1 ayat (1) angka 1a, dari kata-kata "ideologi negara Pancasila dan haluan negara".
- (2) Pasal 1 ayat (1) angka 1b, dari kata-kata "kekuatan negara, kewibawaan pemerintah atau aparaturnegara".
- (3) Pasal 1 ayat (1) angka 1c, dari kata-kata "Negara Republik Indonesia atau Negara Sahabat".

⁸⁴ Ibid, hal. 37-38.

- (4) Pasal 1 ayat (1) angka 1d, dari kata-kata "diselenggarakan oleh pemerintah, hajat hidup rakyat".
- (5) Pasal 1 ayat (1) angka 2, dari kata-kata "musuh negara Republik Indonesia, negara sedang tidak bersahabat dengan negara Republik Indonesia".
- (6) Pasal 1 ayat (1) angka 3, dari kata-kata "kepentingan umum".
- (7) Pasal 1 ayat (1) angka 4 jo Pasal 2 disitu seluruhnya ada kaitannya dengan kepentingan negara Republik Indonesia.
- (8) Pasal 1 ayat (1) angka 5 jo Pasal 3, yaitu mengenai segala sesuatu yang penting bagi pemerintah.

Tidak dapat dilepaskannya unsur atau latar belakang politik dalam tindak pidana subversi sejalan dengan pendapat Oemar Seno Adji. Menurut beliau⁸⁵, dengan melihat pada penjelasan Umum, pula berdasarkan yurisprudensi sebelumnya, maka tindak pidana subversi dapat dikualifisir sebagai suatu delik politik dengan motif, latar belakang, tujuan politik, yang mendorong pelaku untuk melakukan perbuatan yang bersangkutan. Suatu perbuatan yang secara harfiah termasuk perumusan Undang-undang Tindak Pidana Subversi, karena ada suatu "penghalusan hukum", dikeluarkan dari peraturan tersebut, apabila tidak terdorong oleh motif/tujuan politik, tidak diwarnai oleh latar belakang politik dan tidak didasarkan atas konsiderasi politik.

⁸⁵ Oemar Seno Adji, *Hukum Pidana Pengembangan*, Erlangga, Jakarta, 1985, hal. 30.

2). Pasal-pasal tentang Tindak Pidana Makar.

Tindak pidana makar adalah suatu tindak pidana yang berhubungan dengan masalah keamanan negara. Mengapa seseorang melakukan tindak pidana makar banyak faktor yang mempengaruhi, tetapi umumnya adalah rasa ketidakpuasan terhadap pemerintahan/kekuasaan yang sedang berlangsung. Perbuatan tersebut pada umumnya dilakukan oleh sekelompok orang yang mempunyai maksud dan tujuan yang sama, meskipun tidak tertutup kemungkinan juga dilakukan oleh satu atau dua orang saja.

Menurut redaksi asli dari Pasal 107 ayat (1) KUHP, makar diartikan sebagai :

" De aanslag, ondernomen met het oormerk om omventelingtewegg te brengen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogstevijftien jaren". Engelbrecht menterjemahkan pasal tersebut dengan : "makar yang dilakukan dengan maksud akan meruntuhkan pemerintahan, dihukum dengan pidana penjara selama-lamanya lima belas tahun"⁸⁶. Moeljatno memberikan terjemahan sebagai berikut : "makar dengan maksud untuk menggulingkan pemerintahan diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun"⁸⁷.

Mengenai istilah makar dalam KUHP sendiri dimulai penafsiran secara khusus yang dapat ditemui dalam pasal 87, yang berbunyi : "dikatakan ada makar untuk melakukan

⁸⁶ Engelbrecht, *Kitab Undang-undang dan Peraturan-peraturan Republik Indonesia*, 1960, hal. 1402.

⁸⁷ Moeljatno, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, cetakan kedua puluh, Bumi Aksara, Jakarta, 1999.

suatu perbuatan , apabila niat itu telah ternyata dari adanya permulaan pelaksanaan seperti dimaksud dalam Pasal 53 KUHP". Jadi Pasal 87 KUHP hanya memberikan suatu penafsiran tentang istilah makar dan tidak memberikan definisinya. Dengan adanya Pasal 87 KUHP maka makar untuk melakukan suatu perbuatan itu ada apabila niat untuk itu telah ada, yang ternyata dari perbuatan pelaksanaan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 53 KUHP.

Pasal 53 menentukan juga, bahwa perbuatan percobaan itu tidak dapat dihukum, apabila pelaksanaan kehendak itu terhenti karena keinginan sendiri secara sukarela. Tetapi dalam Pasal 104 perbuatan makar tetap dapat dihukum, meskipun pelaksanaan kehendaknya terhenti karena keinginan sendiri secara sukarela. Dalam melakukan perbuatan makar tersirat suatu perbuatan berancang secara tenang. Tetapi menurut undang-undang tidak bermaksud demikian, hal mana ternyata dalam memori penjelasan, bahwa melakukan perbuatan makar itu tidak memuat perbuatan-perbuatan yang dilakukan dengan berancang secara tenang; bahkan makar yang paling ringan saja sudah merupakan bahaya bagi keamanan negara, hingga ancaman hukuman yang terberat terhadap perbuatan makar itu sudah dapat dipertanggungjawabkan kepada pelakunya⁸⁸.

Tuduhan makar sering dengan gampang ditujukan kepada orang atau kelompok yang oleh penguasa masa lalu dianggap sebagai ancaman/musuh. Contoh tuduhan makar yang pernah mencuat bahkan menimbulkan kontroversial adalah tuduhan makar terhadap Partai Rakyat Demokratik (PRD) pada masa Orde Baru yang dituduh mendalangi

tragedi 21 Mei 1998 hingga membawa pemimpinnya Budiman Sujatmiko mendekam dalam sel, dan tuduhan makar terhadap para anggota Petisi 50 pada masa pemerintahan Presiden Habibie.

Menurut A.B.Loebis⁸⁹, tuduhan makar (*conspiracy*) adalah sulit untuk dibuktikan karena itu lumrah ditafsirkan oleh masyarakat atau orang awam sebagai suatu alasan yang dicari-cari yang sering digunakan oleh penguasa untuk menghukum lawan politiknya (*often used by authorities more eager for political conviction than for criminal justice*). Tuduhan makar itu adalah tuduhan yang sanar-samar (*a nebulous charge*).

Beberapa pasal dalam KUHP yang sering digunakan oleh pemerintah masa lalu untuk melakukan tuduhan makar adalah :

a). Pasal 104 KUHP.

Makar yang dilakukan dengan tujuan akan menghilangkan nyawa atau kemerdekaan Presiden atau Wakil Presiden Republik Indonesia, atau dengan tujuan akan menjadikan mereka tidak dapat menjalankan pemerintahan sebagaimana mestinya (*tot regeren ongeschiktmaken*). Hukumannya adalah hukuman penjara selama-lamanya dua puluh tahun, hukuman mana oleh Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1959 dinaikkan menjadi hukuman mati atau penjara seumur hidup atau selama dua puluh tahun⁹⁰.

⁸⁸ H.A.K.Moch.Anwar, *Hukum Pidana Bagian Khusus (KUHP Buku II)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hal. 218.

⁸⁹ A.B.Loebis, *op.cit*, hal. 5.

⁹⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1980, hal. 203.

Dari rumusan Pasal 104 KUHP didapati adanya tiga macam tindak pidana, yaitu :

- (1) makar yang dilakukan dengan tujuan (*oogmerk*) untuk membunuh Presiden atau Wakil Presiden;
- (2) makar yang dilakukan dengan tujuan untuk merampas kemerdekaan Presiden atau Wakil Presiden;
- (3) makar yang dilakukan dengan tujuan untuk menjadikan Presiden atau Wakil Presiden tidak dapat menjalankan pemerintahan.

b) ..Pasal 107 KUHP.

Tindak pidana ini oleh Pasal 107 dirumuskan sebagai :

Makar dilakukan dengan tujuan untuk menggulingkan pemerintah (*omwenteling*), dan diancam dengan hukuman penjara selama-lamanya lima belas tahun, sedang menurut ayat 2 bagi pemimpin dan pengatur dari tindak pidana ini hukumannya ditinggikan menjadi maksimum penjara seumur hidup atau selama dua puluh tahun, dengan kemungkinan hukuman mati menurut Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1959. Perlu dicatat, bahwa pasal yang bersangkutan dari KUHP Belanda tidak memuat ayat 2 dari Pasal 107. Kenapa di Indonesia hukuman dipertinggi bagi pemimpin atau pengatur dari tindak pidana "menggulingkan pemerintah", tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini⁹¹.

Istilah "menggulingkan pemerintah" ini oleh Pasal 88bis ditafsirkan sebagai menghancurkan atau mengubah secara tidak sah bentuk pemerintahan menurut

⁹¹ Ibid, hal. 206-207.

Undang-undang Dasar. Ada dua macam tindak pidana "menggulingkan pemerintah", yaitu :

ke 1 menghancurkan bentuk pemerintahan menurut Undang-undang Dasar;

ke 2 mengubah secara tidak sah bentuk pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.

Sebetulnya suatu pemerintahan tidak dapat dihancurkan, maka dari itu, untuk membedakannya dari tindak pidana ke 2, harus berarti tidak mengubah, melainkan menghapuskan sama sekali bentuk pemerintahan menurut Undang-undang Dasar, dan digantikannya dengan bentuk lain sama sekali, seperti misalnya bentuk Republik menjadi bentuk Kerajaan atau konkrtnya misalnya menghapuskan sama sekali Undang-undang Dasar dan menggantikannya dengan Undang-undang Dasar baru⁹².

Bahwa dalam hal mengubah bentuk pemerintahan, perbuatan harus secara tidak sah dan tambahan ini tidak ada pada perbuatan menghancurkan bentuk pemerintahan, dapat diartikan sedemikian rupa, bahwa perbuatan menghancurkan bentuk pemerintahan dianggap selalu tidak sah, sedang perubahan bentuk pemerintahan dapat dilakukan secara sah, yaitu dengan mempergunakan prosedur yang ditetapkan dalam Undang-undang Dasar atau undang-undang pelaksanaan Undang-undang Dasar. Mengubah bentuk pemerintahan menurut Undang-undang Dasar adalah misalnya menghilangkan adanya Menteri-menteri atau Dewan Pertimbangan Agung.

⁹² Ibid, hal. 208.

c). Pasal-pasal Haatzaai Artikelen.

Pasal-pasal *haatzaai artikelen* dalam KUHP diatur dalam Pasal 154, 155 dan 156. Selengkapnya bunyi pasal-pasal tersebut adalah :

Pasal 154 :

Barang siapa dimuka umum menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap Pemerintah Indonesia, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun atau denda paling banyak tiga ratus rupiah.

Pasal 155 :

- (1) Barang siapa menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan di muka umum, tulisan atau lukisan yang mengandung pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap Pemerintah Indonesia, dengan maksud supaya isinya diketahui atau lebih diketahui oleh umum, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun enam bulan atau denda paling banyak tiga ratus rupiah;
- (2) Jika yang bersalah, melakukan kejahatan tersebut pada waktu menjalankan pencariannya dan pada waktu itu belum lewat lima tahun sejak adanya pembedaan yang menjadi tetap, karena melakukan kejahatan semacam itu juga, maka dapat dilarang menjalankan pencarian tersebut.

Pasal 156 :

"Barang siapa dimuka umum menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap satu atau beberapa golongan rakyat Indonesia, diancam

dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau denda paling banyak tiga ratus rupiah."

Haatzaai artikelen sebagaimana diatur dalam Pasal 154, 155 dan 156 KUHP merupakan pasal-pasal yang mempunyai resonansi kurang enak dan sering dijadikan instrumen untuk "menembak" orang-orang atau kelompok-kelompok yang tidak sejalan dengan pemerintah. Apalagi perumusan yang terlalu luas dan memberikan peluang yang sangat besar bagi pemerintah untuk memberikan penafsiran/interpretasi terhadap kata-kata "permusuhan, kebencian atau penghinaan".

Bahkan Mahkamah Agung, berdasarkan atas interpretasi historis dan perbandingan hukum, pernah memberikan penafsiran terhadap kata-kata perbuatan dalam Pasal 154 dan 156 KUHP tersebut yaitu "mengeluarkan pernyataan permusuhan, kebencian atau penghinaan" (*uiting geven van gevoelens van vijandschap, haat of minachting*) terhadap sasarannya, ialah pemerintah atau golongan penduduk, diartikan oleh Mahkamah Agung (putusan MA No. 71 K/Kr./1973) sebagai "mengeluarkan pernyataan dalam bentuk penghinaan". Yurisprudensi ini juga menjadi landasan bagi pemerintah dalam menerapkan pasal-pasal *haatzaai artikelen*⁹³.

B. Eksistensi Tindak Pidana Politik Era Reformasi.

1. Perubahan Kebijakan di Bidang Hukum.

Ada sebuah aksioma kemasyarakatan yang didukung oleh sejarah tapi sering dilupakan orang bahwa perubahan

⁹³ Moeljatno, op.cit, hal. 28.

sebuah bangsa menuju ke keadaan yang lebih baik atau buruk pada dasarnya tergantung pada ikhtiar bangsa itu sendiri. Hanya dengan berbuat sesuatulah - meskipun terkadang disertai dengan resiko - sebuah bangsa akan menjadi bertambah dewasa dalam segenap aspek kehidupannya. Apa yang diperoleh suatu bangsa pada titik sejarah tertentu adalah hasil dari serangkaian percobaan yang telah dilaluinya sepanjang belahan-belahan waktu sebelumnya. Biasanya setelah sekian waktu apa yang diperbuat oleh suatu bangsa akan dievaluasi kembali.

Pada akhir abad kedua puluh dunia menyaksikan berlangsungnya sebuah pergeseran nilai-nilai dasar yang dianut oleh sebagian besar negara berkembang. Pergeseran mana menyangkut beralihnya keyakinan politik bangsa-bangsa tersebut dari keyakinan terhadap superioritas tatanan otoriter menuju sesuatu yang lebih terbuka atau demokratis. Proses deotoriterisasi ini untuk sebagian negara juga disertai dengan demiliterisasi pada sistem-sistem politik mereka. Runtuhnya bangunan-bangunan politik yang ditopang oleh keyakinan atas nilai-nilai yang tertutup, terbatas dan eksklusif membuka jalan bagi tumbuhnya keyakinan baru atas nilai-nilai yang lebih terbuka dan inklusif. Jika sebelumnya produksi ide-ide yang bermanfaat bagi kelangsungan hidup bangsa dan negara didominasi oleh kelompok elit yang kebetulan sedang berkuasa, maka pada tahap kesejarahan lanjut ini ruang lingkup pertukaran ide-ide menjadi semakin luas dan melibatkan semakin banyak unsur yang ada didalam masyarakat. Dengan kata lain pluralisme pada akhirnya muncul untuk menggantikan peran kemandirian yang tampak

telah menjadi aus dan usang oleh kecepatan gerak perubahan masyarakat modern.

Jelasnya, dunia berkembang kini sedang berevolusi kearah sistem-sistem politik yang lebih demokratis, termasuk Indonesia. Indonesia sebagai bagian dari negara berkembang baru saja melepaskan dirinya dari kungkungan sistem politik yang otoriter dan tertutup, menuju kepada era demokratisasi dan kerbukaan. Era demokratisasi dan keterbukaan ini ini ditandai dengan runtuhnya rezim Orde Baru berkat tuntutan reformasi dari segenap element masyarakat, khususnya mahasiswa yang menuntut adanya perubahan disegala bidang kehidupan.

Munculnya era reformasi ini telah membawa berbagai perubahan, terutama perubahan dibidang hukum. Perubahan dibidang hukum ini telah membawa hukum pada derajat yang tinggi dan berada pada tataran yang lebih demokratis. Hukum tidak lagi dijadikan sebagai subordinasi dari politik, dan tidak lagi menjadi alat kekuasaan. Kebijakan dibidang hukum yang berkembang pada era reformasi telah sepenuhnya ditujukan kepada pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

Dalam TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), telah digariskan arah kebijakan di bidang hukum sebagai berikut :

- a. Mengembangkan budaya hukum disemua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum.
- b. Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan

warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

- c. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia.
- d. Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama berkaitan dengan hak asasi manusia serta dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang.
- e. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan serta pengawasan yang efektif.
- f. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun.
- g. Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.
- I. Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.
- j. Meningkatkan pemahaman dan penyadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan, dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan.

k. Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas.

Garis kebijakan pembangunan dibidang hukum diatas diharapkan akan menjelma secara nyata dalam proses penegakan hukum secara luas, yang meliputi proses legislasi, proses aplikasi dan eksekusi. Sehingga dengan demikian wajah hukum Indonesia yang semula tampak centang perentang pada akhirnya akan menampilkan wajah yang menggembirakan yang membawa manfaat bagi seluruh lapisan masyarakat.

Tuntutan reformasi dibidang hukum, yang menuju pada perubahan dalam kebijakan dibidang hukum, menunjukkan adanya kenyataan bahwa hukum menjadi lebih responsif terhadap tuntutan masyarakat. Artinya peran masyarakat dalam menentukan hukum yang seharusnya berlaku atau sebaliknya hukum yang seharusnya ditiadakan, karena sudah tidak sesuai dengan keadaan, menjadi sangat besar.

Hukum responsif (*responsive law*) bersifat terbuka terhadap perubahan masyarakat dan mengabdikan pada usaha-usaha untuk mencapai keadilan dan emansipasi sosial. Hukum telah menjadi sarana respon atas kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dalam rangka pengamalan tujuan, yang penting adalah hasil-hasil substantif serta tanggungjawab kelembagaan yang efektif. Hukum responsif berusaha mengatasi kepicikan dalam moralitas masyarakat serta mendorong pendekatan yang berorientasi pada masalah yang secara sosial terintegrasi.

Adapun ciri-ciri hukum responsif menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick adalah sebagai berikut :

- a. *The dynamic of legal development increase the authority of propose in legal reasoning.*
- b. *Purpose makes legal obligation more problematic, thereby relaxing law's claims to obedience and opening the possibility of a less rigid and more civil conception of public order.*
- c. *As law gains openness and flexibility, legal advocacy takes on a political dimension, generating forces that help correct and change legal institution but threaten to undermine institutional integrity.*
- d. *Finally, we turn to most difficult problem of responsive law : In an environment of pressure the continuing authority of legal purpose and the integrity of legal order depend on design of more competent legal institutions⁹⁴.*

Untuk mewujudkan tujuannya, maka hukum responsif tampil dalam corak yang kas, yaitu dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan hukum, mengendalikan tujuan pada ketaatan serta mengurangi kekakuan hukum, bantuan hukum menampilkan suatu dimensi politik, dan terdapatnya perencanaan pranata hukum secara lebih kompeten.

Esensi dari ciri hukum yang responsif adalah partisipasi/keterlibatan warga masyarakat dalam hukum. Menurut Van Apeldoorn, keterlibatan warga masyarakat dalam hukum telah ada sejak kita dilahirkan ke atas dunia ini. Bahkan sebelum lahirpun kita sudah terlibat dalam hukum. Beliau menguraikannya sebagai berikut :

⁹⁴ Op.cit, hal. 78.

" Setiap saat kita dikuasai oleh hukum. Hukum mencampuri urusan manusia sebelum ia lahir dan masih mencampurinya sesudah ia meninggal. Hukum melindungi benih dikandung ibu dan masih menjaga jenazah orang yang telah mati. Ia memberikan seseorang langsung setelah ia dilahirkan, hak-hak terhadap ibu bapak dan meletakkan kewajiban atas ibu bapak terhadap anak-anaknya. Sejak lahir, manusia merupakan pendukung hak. Segala benda yang mengelilingi kita merupakan obyek hak. Ikatan hukum yang jumlahnya tak terhingga, menghubungkan manusia satu sama lain dan dengan jasmani yang mengelilinginya"⁹⁵.

Partisipasi masyarakat dalam hukum tersebut mencerminkan adanya pengakuan hak asasi masyarakat sebagai umat manusia, dan sekaligus menunjukkan eratnya hubungan antara hukum dan hak asasi warga masyarakat, terutama dalam negara hukum seperti Indonesia. Warga masyarakat adalah subyek hukum yang harus dilindungi oleh hukum buatan manusia baik yang tertulis seperti undang-undang tertentu maupun hukum yang tidak tertulis seperti hukum adat yang berlaku dalam masyarakat tradisional. Hukum bagi umat manusia, ditinjau dari hak asasi manusia sebenarnya untuk menformalkan hak-hak dasar yang dimiliki warga masyarakat, dan bukan mematikan hak asasi warga masyarakat⁹⁶.

Partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam hukum dapat melalui beberapa aktifitas, diantaranya :

a. Dalam suatu proses hukum yang formal (*a formal statutory process*), keterlibatan masyarakat terjadi apabila hukum

⁹⁵ L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1973, hal. 18.

diperlakukan secara ketat melalui jalur penyelesaian setiap sengketa melalui prosedur hukum/peradilan (*strictly enforced ultimately by the courts*).

b. Dalam suatu proses hukum yang informal (*a more informal process*), apabila prosedur penyelesaian setiap sengketa dilakukan melalui negosiasi secara persuasif orang perorang/lembaga/institusi pemegang kunci (*key person/agencies*) yang dalam melaksanakan tugasnya didasarkan pada tujuan yang sudah digariskan untuk dicapai (oleh hukum) melalui kewenangannya yang juga sudah digariskan dan dibekalkan oleh hukum itu (*to exercise beyond his ultimate authority*).

c. Apabila dalam masyarakat tersebut berlaku berbagai sistem hukum (lebih dari satu sistem hukum), yaitu yang memungkinkan berlakunya secara bersama-sama sistem hukum tertulis (berupa peraturan-peraturan hukum yang dikodifisir) di samping hukum yang tidak tertulis (berupa hukum kebiasaan, atau hukum yang tidak tertulis namun hidup dan berkembang dalam masyarakat sepanjang masa), pemecahan masalah hukumnya tidak akan semudah seperti yang dibayangkan bila masyarakatnya mengikuti satu sistem hukum saja⁹⁷.

Partisipasi atau keterlibatan masyarakat akan sangat mendukung dalam rangka pembangunan hukum. Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan hukum itu bergantung pada dua hal, yaitu :

a. Kakekat hukum di dalam masyarakat, baik secara formal maupun secara informal.

⁹⁶ A.Masyur Effendi, *Tempat Hak Asasi Manusia dalam Hukum*, Alumni, Bandung, 1980, hal. 12.

⁹⁷ Hermien Hediati Koeswadji, *Perkembangan Macam-macam Pidana dalam Rangka Pembangunan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 122-123.

b. Peran ahli hukum (*lawyers* dan *legal scholars*) dalam pemerintahan.

Hal ini akan sangat berkait dengan program realistik dalam melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat yang terdiri daripada pemegang kesenangan lokal berdasarkan hukum yang hidup (*local customary authorities*), polisi atau petugas pelaksana lokal yang lain (*police inspectors and other local enforcement officers*), anggota-anggota masyarakat terkemuka (*outstanding members of the community*), dan penduduk secara individu atau perseorangan, perkumpulan-perkumpulan lokal, serta kelompok profesi (*individual citizens, oocal club, and professional groups*)⁹⁸.

Tuntutan masyarakat akan pembangunan hukum yang lebih responsif sangat berbeda dengan kenyataan masa lalu dimana strategi pembangunan hukum lebih bersifat ortodoks/represif/otoriter, seperti telah disinggung pada uraian didepan. Abdul Hakim Garuda Nusantara¹⁰⁰, memberikan ciri-ciri kedua strategi pembangunan hukum ini. Strategi pembangunan hukum ortodoks/represif/otoriter, mengandung ciri-ciri adanya peranan yang sangat dominan dari lembaga-lembaga (pemerintah) dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam suatu masyarakat. Hukum yang dihasilkan oleh strategi ini berasifat *positivis-instrumentalis*.

Strategi pembangunan hukum responsif mengandung ciri-ciri adanya peranan besar lembaga-lembaga peradilan dan prtisipasi luas kelompok-kelompok sosial atau individu-individu di dalam masyarakat dalam menentukan arah perkembangan hukum. Adanya tekanan yang timbul oleh pertisipasi luas masyarakat dan kedudukannya yang relatif

⁹⁸ Ibid, hal. 124.

bebas memungkinkan lembaga peradilan menjadi lebih kreatif, khususnya dalam menghadapi berbagai konflik yang timbul. Keadaan yang demikian memungkinkan dihasilkannya produk hukum yang bersifat lebih responsif terhadap tuntutan-tuntutan dari berbagai kelompok sosial atau individu dalam masyarakat¹⁰¹.

Menurut James C.N.Paul dan Clarence J.Dias sebagaimana dikutip Abdul G. Nusantara, bahwa di negara-negara dunia ketiga hukum telah menjadi instrumen yang ampuh untuk mewujudkan program-program pembangunan negara seperti persatuan nasional, stabilitas politik, modernisasi, produktifitas dan pembangunan sosial. Pembangunan hukum dengan tujuan seperti tersebut ditas dari pandangan yang sempit dan *apologetik* tampak wajar dan logis, mengingat negara-negara dunia ketiga umumnya terdiri dari negara-negara yang baru merdeka, yang menghadapi berbagai masalah yang kompleks dan pelik. Masalah-masalah seperti ancaman perpecahan nasional, kebutuhan akan pembangunan ekonomi, sosial dan budaya dan kebutuhan akan mobilitas yang mantap, kesemuanya telah mendorong diterapkannya strategi pembangunan hukum yang ortodoks dimana peranan negara (pemerintah) beserta institusi-institusi birokrasinya sangat monopolis dalam menentukan arah perkembangan hukum. Ini berarti pula ideologi otonomi hukum yang menginginkan adanya pembatasan dan kontrol terhadap kekuasaan negara serta yang memberikan peranan yang lebih penting kepada lembaga peradilan dan partisipasi masyarakat luas di bidang pembangunan hukum harus dicurigai dan ditolak. Hukum telah

¹⁰⁰ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hal. 27.

menjadi perwujudan nyata visi sosial dari pihak yang memegang kekuasaan negara.

Bertalian dengan uraian tersebut diatas, maka munculnya momentum reformasi yang menuju pada keadaan kehidupan hukum yang lebih baik, diharapkan dapat menjadi wahana dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur, sebagaimana diuraikan dalam pembukaan UUD 1945 alenia 4 sebagai berikut :

"Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Momentum reformasi, khususnya reformasi dibidang hukum, harus dilakukan dengan sungguh-sungguh dengan dibangunnya kehidupan politik yang lebih demokratis, memberikan kewenangan yang lebih besar kepada lembaga legislatif dalam menyusun peraturan perundang-undangan

¹⁰¹ Ibid, hal. 27.

serta membangun kembali citra lembaga peradilan yang telah hancur dan mengalami pembusukan yang demikian parah, yang nantinya akan mengembalikan citra hukum di bumi Indonesia.

Citra hukum yang baik adalah apabila kenyataan dan harapan hukum berjalan seiring. Namun untuk membangun citra hukum yang demikian ada beberapa sumber tantangan yang harus diperhatikan. *Pertama*, kemampuan hukum, kaidah hukum, penerapan hukum maupun penegakan hukum untuk mencerminkan harapan-harapan hukum sebagai pengejawantahan cita hukum. *Kedua*, kondisi sosial budaya masyarakat sebagai tempat hukum berlaku.

Dengan kembalinya citra hukum yang baik di bumi Indonesia, maka hakekat negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam Penjelasan Umum UUD 1945, yaitu Indonesia adalah negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan bukan berdasar kekuasaan belaka (*machtstaat*) akan kembali tegak dan cahaya keadilan akan selalu menyinari para pencari keadilan dan pada akhirnya keadilan bagi masyarakat Indonesia bukan lagi menjadi sebuah mimpi.

2. Pencabutan UU No. 11/PNPS/1963.

- a. Pengajuan RUU tentang Pencabutan UU No. 11/PNPS/1963 oleh Pemerintah.

Sebagai dampak dari munculnya tuntutan reformasi di segala bidang kehidupan, terutama reformasi di bidang hukum, pemerintah telah menyesuaikan berbagai peraturan perundang-undangan pidana dengan keadaan yang telah berubah sesuai dengan keinginan masyarakat. Penyesuaian terhadap keadaan yang telah berubah ini adalah wajar karena hukum yang dibuat pada suatu waktu belum tentu cocok untuk waktu yang lain.

Hukum dibuat untuk suatu kurun waktu tertentu sesuai dengan kebutuhan hukum pada kurun waktu bersangkutan. Karenanya dapat dipahami apabila aturan-aturan hukum yang berasal dari masa lalu dalam banyak hal tidak responsif lagi terhadap kebutuhan-kebutuhan masa kini di mana kehidupan masyarakat telah sama sekali berubah. Hukum yang dimaksud meliputi hukum yang tertulis dan tidak tertulis, dari berbagai bentuk dan tingkatan, yang menurut pandangan sistemik - konseptual - strategik, adalah bersumber pada UUD 1945 sebagai "konsep dasar sistem pengelolaan kehidupan nasional" yang sekaligus merupakan induk hukum positif yang melandasi pengelolaan segenap bidang kehidupan bangsa Indonesia, yang mewakili dan mencerminkan pandangan hidup bangsa kita¹⁰².

Dengan wawasan (*outlook*) kita untuk selalu memahami bahwa hukum, khususnya hukum pidana, merupakan bagian dari sistem yang lebih besar (*super system*), seperti sistem politik, sistem ekonomi, sistem sosial budaya, sistem hankam dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka hukum pidana sebagai bagian dari sistem yang lebih besar (*sub-system*) harus menyesuaikan dengan segala perkembangan/perubahan yang terjadi pada sistem-sistem tersebut.

Salah satu tindakan yang diambil dalam rangka menyesuaikan diri dengan keadaan yang telah berubah tersebut, sekaligus sebagai bukti nyata pemerintah dalam usahanya menghapuskan peraturan perundang-undangan peninggalan masa lalu yang tidak sesuai dengan

¹⁰² M.Solly Lubis, *Serba Serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hal. 99-100.

kehidupan negara yang sudah berkembang ke arah yang lebih demokratis, adalah pencabutan UU. No. 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi.

Pencabutan Undang-undang ini dilakukan pada masa pemerintahan Preiden BJ Habibie dan mendapat sambutan positif dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Rancangan Undang-undang tentang Pencabutan Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 Pemberantasan Kegiatan Subversi telah disampaikan oleh Presiden BJ Habibie kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan Amanat Presiden tanggal 8 Pebruari 1999 Nomor R.08/PU/II/1999.

Dalam Keterangan Pemerintah dihadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai Rancangan Undang-undang tentang Pencabutan Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi yang diwakili oleh Menteri Kehakiman pada waktu itu, Prof. Dr.Muladi,S.H, menyatakan bahwa Rancangan Undang-undang tentang Pencabutan Undang-undang No. 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi merupakan salah satu bukti dalam perjuangan kita bersama di era reformasi yakni untuk menghapuskan atau mengganti berbagai peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia (HAM), di samping menyimpang dari asas-asas hukum umum yang serarusnya dihormati sebagai pengendali konsistensi pengaturan.

Sebagaimana kita ketahui, Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 11 Tahun 1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi merupakan salah bentuk

peraturan perundang-undangan yang menyimpang dari UUD 1945 yang dikeluarkan pada masa Orde Lama. Setelah tumbanganya Orde Lama semua peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada masa Orde Lama diperintahkan untuk ditinjau kembali (*legislative review*) dengan TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif di Luar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945 dan TAP MPRS No. XXXIX/MPRS/1968 tentang Pelaksanaan TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966 tersebut.

Dalam TAP MPRS tersebut, DPRGR bersama dengan Pemerintah ditugaskan untuk meninjau kembali semua Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden yang dikeluarkan sejak Dekrit 5 Juli 1959, paling lambat sampai tanggal 5 Juli 1969, dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden yang isi dan tujuannya sesuai dengan suara hati nurani rakyat dituangkan dalam Undang-undang;
- b. Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden yang isi dan tujuannya tidak sesuai dengan suara hati nurani rakyat dinyatakan tidak berlaku, sedang akibat pernyataan tidak berlaku itu diatur selanjutnya dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan kedua TAP MPRS tersebut, kemudian dikeluarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1968 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden. Setahun kemudian dikeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden

sebagai Undang-undang. Penpres No. 11 Tahun 1963, berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1969 tersebut kemudian dikukuhkan menjadi Undang-undang No. 11/PNPS/1963 yang kita kenal sampai sekarang dengan beberapa persyaratan untuk segera diperbaiki yang sampai saat ini tidak dilaksanakan.

Secara jujur, baik dilihat dari sudut hukumnya, substansinya maupun Penjelasan Umumnya, sebenarnya UU No. 11/PNPS/1963 ini tidak lagi mempunyai basis hukum yang kuat dan "*legal spirit*" yang melatarbelakanginya sudah mengalami perubahan total.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 1963 itu dasar hukumnya adalah TAP MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manipol sebagai GBHN dan TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, yang semuanya sudah dicabut oleh TAP-TAP MPR (S) pada masa Orde Baru.

Di samping itu, tujuan dikeluarkannya Penetapan Presiden tersebut adalah demi kepentingan revolusi dan masyarakat sosialis Indonesia yang tidak sesuai dengan jiwa dan amanat UUD 1945. Dari rumusan normanya yang terkandung dalam Penetapan Presiden tersebut juga sangat bersifat "*elastis*" karena misalnya saja menggunakan kata "*merongrong*" yang sangat bermakna "*multi dimensi*" sehingga dapat menjerat siapa saja, di mana saja, perbuatan apa saja, yang dianggap "*merongrong*" negara. demikian pula dalam norma yang lainnya dipergunakan istilah "*kontra revolusi*" yang tidak sesuai dengan iklim demokrasi dan era reformasi, di samping bertentangan

dengan asas "*lex certa*" (*the formulation of law must be clear*).

Yurisprudensi Mahkamah Agung juga menunjukkan "inkonsistensi". Ada yang mensyaratkan adanya "unsur politik" dan ada pula yang tidak mensyaratkan unsur tersebut. Belum lagi hukum acaranya yang khusus, yang menggambarkan bahwa Undang-undang No. 11/PNPS/1963 merupakan "alat kekuasaan yang represif" yang bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM universal. Dengan mengintegrasikan beberapa ketentuan Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tersebut ke dalam KUHP, maka sekaligus harus diartikan bahwa hukum acara yang berlaku adalah KUHP.

Dalam Sidang Istimewa MPR tahun 1998 yang lalu telah dilahirkan beberapa TAP MPR antara lain TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara. Berdasarkan TAP MPR tersebut yang mengamanatkan pencabutan Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 (Bab IV.C.Id) Pemerintah mengajukan Rancangan Undang-undang tentang Pencabutan Undang-undang No. 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, dan sekaligus mengajukan Rancangan Undang-undang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara.

Dengan dicabutnya Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tersebut, maka tidak perlu dikhawatirkan terdapat kekosongan peraturan yang berkaitan dengan beberapa substansi Undang-undang No. 11/PNPS/1963 misalnya sabotase, karena substansi tersebut ditampung dalam

Rancangan Undang-undang tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara.

b. Pengajuan Rancangan Undang-undang tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara.

Dalam rangka mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) akibat dicabutnya UU No. 11 Tahun 1963, maka Pemerintah mengajukan Rancangan undang-undang tentang Perubahan kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan Amanat Presiden tanggal 8 Pebruari 1999 Nomor R.07/PU/II/1999 untuk dibicarakan dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat guna mendapat persetujuan.

Menurut Keterangan pemerintah di hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara tanggal 31 Maret 1999, yang dibacakan oleh Menteri Kehakiman waktu itu, yaitu Prof. Dr. Muladi, S.H, dikatakan bahwa pengajuan Rancangan Undang-undang tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat, merupakan salah satu bukti dari perjuangan kita bersama dalam era reformasi ini yakni untuk meningkatkan promosi dan perlindungan HAM sekaligus menindaklanjuti dan

merupakan konsekuensi dari pencabutan Undang-undang No. 11/PNPS/1963 tentang pemberantasan Kegiatan Subversi.

Perubahan terhadap KUHP yang berlaku sekarang tersebut adalah perubahan atau penambahan pasal-pasal baru yang disisipkan (sistem evolusioner) antara lain Rancangan Pasal 107A, Pasal 107B, Pasal 107C, Pasal 107D, Pasal 107E, Pasal dan 107F, guna melengkapi KUHP dan sekaligus menampung pasal-pasal Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 yang masih relevan untuk dipertahankan.

Pasal-pasal Undang-undang nomor 11/PNPS/1963 yang sekiranya mengandung duplikasi pengaturan dengan pasal-pasal KUHP perlu ditiadakan. Duplikasi pengaturan tersebut dapat menimbulkan kesimpangsiuran yang pada gilirannya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). Sebagai contoh, tindak pidana spionase atau yang berhubungan dengan kegiatan mata-mata diatur dalam KUHP (Pasal 124 dan 126), juga diatur dalam Pasal 1 jo. Pasal 2 Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963.

Ketentuan Pasal 2 (a) Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 (yang intinya berkaitan dengan "rahasia negara") mirip dengan Pasal-pasal 112, 113, 118 KUHP. beberapa ketentuan Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 seperti Pasal 1 ayat (1) b, c, dapat dicakup dengan delik makar dan delik permufakatan jahat. Terminologi "memikat" tersebut dalam Pasal 1 ayat (2) harus ditafsirkan dalam kerangka "*complicity*" (penyertaan)

sebagaimana diatur dalam Pasal 55 dan 56 KUHP. Dan masih ada contoh-contoh yang lain.

Adapun Pasal-pasal baru yang disisipkan diantara Pasal 107 dan 108 KUHP adalah sebagai berikut :

1).Pasal 107 A :

"Setiap orang yang secara melawan hukum di muka umum, baik secara lisan maupun secara tulisan, menyatakan keinginan untuk meniadakan atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara yang dapat berakibat timbulnya keonaran atau kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun."

2).Pasal 107 B :

"Setiap orang yang secara melawan hukum di muka umum, baik secara lisan maupun tulisan, menyebarkan propaganda marxisme-leninisme atau paham komunis dalam segala bentuk dan perwujudannya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun."

3).Pasal 107 C :

"Setiap orang yang secara melawan hukum di muka umum, baik secara lisan maupun tulisan, menyebarluaskan propaganda marxisme-leninisme atau paham komunis yang dapat berakibat timbulnya keonaran atau kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa, atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun."

4).Pasal 107 D :

"Setiap orang yang secara melawan hukum di muka umum, baik secara lisan maupun tulisan, menyebarluaskan

propaganda marxisme-leninisme atau paham komunis dengan maksud mengubah atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara, dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun."

5). Pasal 107 E:

"Dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun :

- a). setiap orang yang mendirikan organisasi yang diketahui atau patut diduga menganut paham marxisme-leninisme atau paham komunis dalam segala bentuk dan perwujudannya; atau
- b). setiap orang yang mengadakan hubungan dengan atau memberikan bantuan kepada organisasi, baik di dalam maupun di luar negeri, yang diketahuinya berasaskan marxisme-leninisme atau paham komunis dalam segala bentuk dan perwujudannya dengan maksud mengubah dasar negara atau menggulingkan pemerintah yang sah.

6). Pasal 107 F :

"Dipidana karena sabotase dengan pidana penjara seumur hidup atau paling lama 20 (dua puluh) tahun :

- a). setiap orang yang secara melawan hukum merusak, membuat tidak dapat dipakai, menghancurkan, atau memusnahkan instalasi negara atau militer; atau
- b). setiap orang yang secara melawan hukum menghalangi atau menggagalkan pengadaan atau distribusi bahan pokok kehidupan rakyat yang dilakukan oleh pemerintah.

Sambil menunggu selesainya penyiapan Rancangan Undang-undang tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana,

maka pengaturan tentang sabotase dianggap perlu untuk dituangkan dalam Rancangan Undang-undang tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana tersebut, sehingga tidak terjadi kekosongan pengaturan (*wetsvacuum*).

c. Pengesahan RUU Pencabutan UU No. 11/PNPS/1963 dan RUU Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara.

1). Pendapat Akhir Fraksi Karya Pembangunan¹⁰³.

Fraksi Karya Pembangunan dalam pendapat akhirnya, menyatakan bahwa seiring dengan banyaknya masalah-masalah nasional, yang pasti interdependensi dan terbukanya hubungan antar negara yang semakin intensif, masalah yang ada akan semakin kompleks pula. Karena itu, setiap negara bangsa dituntut memiliki seperangkat aturan hukum - yang tidak saja - mengedepankan nilai keadilan, kebenaran, demokratik, terbuka dan menghormati HAM, tetapi yang juga tangguh terhadap segala bentuk intervensi faham asing yang bertentangan dengan dasar dan hukum negara.

Bagi negara kita - untuk menciptakan perangkat aturan hukum yang memiliki semangat tersebut diatas - sebenarnya tidak sulit, karena hakekat politik hukum nasional kita yang bertumpu kepada Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, seharusnya telah mewarnai setiap produk hukum yang kita susun. Dengan demikian, di era reformasi sekarang ini, - dalam rangka pembangunan hukum nasional - langkah pemerintah yang

¹⁰³ disampaikan pada Rapat Paripurna DPR. RI, tanggal 14 April 1999, oleh A. Masyhude Effendi.

giat melakukan penelitian dan pengkajian ulang atas berbagai produk perundang-undangan, kemudian mengusulkan perubahan/penggantian beberapa undang-undang karena bertentangan dengan nilai demokrasi dan HAM, hakekatnya merupakan realitas politik hukum yang bertumpu kepada Pancasila.

Kami menyadari bahwa undang-undang, salah satu fungsinya menjadi "media" menformalkan cita-cita, ideologi, nilai dan arah politik hukum suatu negara. Kita mengetahui, nilai, cita-cita politik hukum Indonesia terkandung dalam Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 sarat dengan nilai keadilan, kepastian, kesejahteraan serta menghormati HAM. "Perintah" Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 tersebut - lewat Undang-undang No. 11/PNPS/1963 ternyata telah "dipasung dan diselewengkan" - karena itu, pencabutannya menjadi tepat.

Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 - dilihat dari teori hukum - hanya berisi kebenaran formal, satu jenis kebenaran yang hanya disandarkan kepada kepentingan penguasa, menghilangkan nilai dan kebenaran materiil yang sesungguhnya. Sebagaimana kita ketahui, kebenaran materiil merupakan bagian integral dari upaya menegakkan hukum. Karena itu, dengan adanya Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963, maka negara hukum (*rechtstaat*) menjadi kabur dan yang menonjol adalah negara kekuasaan (*machtstaat*). Dengan demikian, pencabutan Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 dapat diartikan pula sebagai salah satu upaya untuk memurnikan makna dan hakekat negara hukum itu sendiri.

Selanjutnya, dalam sambutannya terhadap pengajuan Rancangan Undang-undang tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara, FKP menyatakan bahwa keamanan negara begitu penting bagi keselamatan dan kelestarian negara, karena itu adanya penambahan dalam KUHP - baik didalam konsideran maupun dalam pasal-pasal nya dipertegas - secara eksplisit ada kewajiban hukum bagi kita untuk mempertahankan Pancasila dan menolak ajaran marxisme-leninisme dan komunisme.

Indonesia, sebagai negara berkembang dengan kondisi geografis ribuan pulau dan "kualitas" demografi yang masih beragam perlu mendapat perhatian pula. Sebagaimana kita ketahui, penduduk Indonesia ada yang masih hidup dan berpikir dalam kungkungan nomaden/semi nomaden (*tribe life*). Namun ada pula yang sudah berpikir secara nasional (*national life*), bahkan *international life*, sehingga masih rentan terhadap pengaruh paham-paham lain, terutama marxisme-leninisme dan komunisme, yang terbukti kelompok ini pernah mengkhianati bangsa dan negara. Dengan demikian, dimilikinya dasar negara yang kuat perlu mendapat perhatian utama. Adanya dasar negara yang kokoh dan penolakan terhadap paham-paham asing - sebagaimana tersebut didepan - perlu diformalkan/dimasukkan/ditambahkan dalam hukum positif (KUHP) kita.

Di masa depan, masuknya paham-paham asing akan semakin gampang dan mudah, karena sekarang dan masa depan, kata para futurolog, John Naisbit misalnya,

menyatakan antara lain, akan (telah) terjadi perubahan dari Industrial Society ke Information Society, dari National Economy ke World Economy, dari Centralization ke Desentralization, dari Institutional help ke self-help, dari Representative Democracy ke Participatory Democracy dan sebagainya. Dengan demikian, tingkat intensitas hubungan dan pertemuan antar ide akan semakin meningkat pula.

Sebagaimana kita rasakan pula, selain kondisi sosial politik yang belum mantap, kondisi ekonomi negara kita masih memprihatinkan, kondisi ini merupakan lahan subur munculnya paham komunis. Memang komunis - lewat teori *verelendung*/pemelaratan - selalu berusaha memelaratkan rakyat, dan rakyat yang dimelaratkan, lewat jargon dan slogan yang bombastis, revolusioner sering dapat "memabukkan" berbagai kelompok, terutama kelompok muda yang penuh dinamika.

2). Pendapat Akhir Fraksi ABRI¹⁰⁴.

Mengawali pendapat akhirnya, Fraksi ABRI (sekarang TNI, pen) menyampaikan pokok-pokok pikiran sebagai berikut :

- a). Bahwa untuk mewujudkan kebebasan dan hak asasi manusia yang telah disepakati bersama, sangat tidak relevan apabila masih terjadi pembatasan-pembatasan atau pengekangan-pengekangan terhadap kemerdekaan menyampaikan pikiran baik dengan lisan maupun tulisan.

¹⁰⁴ disampaikan pda Rapat Paripurna DPR RI, tanggal 14 April 1999

- b). Bahwa peraturan perundang-undangan yang mengurangi dan mengganggu terciptanya kepastian hukum dan tidak sejalan dengan reformasi perlu segera ditinjau, diperbaiki, dicabut atau disusun peraturan perundang-undangan yang baru.
- c). Bahwa dengan dicabutnya undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 hendaknya kebebasan dan keterbukaan tetap dalam keseimbangan antara hak dan kewajiban individu dengan kepentingan umum, kepentingan bangsa dan negara.
- d). Bahwa walaupun Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 telah dicabut, hendaknya tidak mengurangi kewaspadaan masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang mengancam persatuan dan kesatuan, serta keselamatan bangsa dan negara Indonesia.

Fraksi ABRI dalam pendapat akhirnya menyatakan bahwa perlunya reformasi disegala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara telah menjadi komitmen kita semua yang harus ditindak lanjuti dengan tindakan nyata yang dilandasi oleh semangat kebersamaan dan kekeluargaan. Reformasi dibidang hukum yang kita lakukan untuk menegakkan "suprmasi hukum" telah menjadi dambaan setiap warga negara. Kepastian dan jaminan perlindungan hukum bagi setiap warga negara sudah menjadi tuntutan dan keharusan yang tidak bisa ditawar lagi.

Adanya aspirasi masyarakat yang berkembang tentang perlunya reformasi termasuk dibidang hukum telah ditangkap dengan cepat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat RI dengan ditetapkannya TAP MPR RI

Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, yang menyatakan bahwa tujuan reformasi pembangunan dibidang hukum adalah "menegakkan hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan, hak asasi manusia menuju ketertiban umum adan perbaikan sikap mental". Oleh karena itu, reformasi tidak mungkin berjalan dengan baik apabila dilaksanakan dengan landasan hukum yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang dalam era reformasi yang menghendaki adanya keterbukaan dan kebebasan untuk menyampaikan pikiran baik dengan lisan maupun tulisan serta terjaminnya pelaksanaan hak asasi manusia.

Salah satu peraturan perundang-undangan yang membelenggu kebebasan menyampaikan pikiran dan melanggar hak asasi manusia adalah Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Undang-undang ini semula adalah penetapan Presiden Nomor 11 Tahun 1963 , yang dibuat pada jaman Orde Lama dengan tujuan untuk mengamankan jalannya revolusi. Namun pada masa Orde Baru, Penetapan Presiden tersebut masih dianggap relevan dan bahkan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden ditetapkan sebagai undang-undang.

Pemerintah Orde Baru masih tetap mempertahankan Undang-undang tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi tersebut untuk menjaga terciptanya stabiulitas nasional sebagai syarat eterlaksananya pembangunan

nasional sebagai upaya untuk mengisi kemerdekaan dalam mencapai tujuan nasional. Undang-undang tersebut diperlukan untuk menangkal kegiatan-kegiatan yang memutarbalikkan, merongrong atau menyelewengkan ideologi negara Pancasila atau haluan negara dan keselamatan negara. Namun dalam pelaksanaannya, pasal-pasal dalam undang-undang tersebut bersifat karet, penafsirannya menimbulkan ketidakpastian hukum karena cenderung bergantung pada kepentingan satu pihak saja sehingga mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia. Banyak pihak baik dari kalangan praktisi hukum, akademisi maupun lembaga swadaya masyarakat mengusulkan agar undang-undang tersebut dicabut.

Pemerintah memahami aspirasi masyarakat yang berkembang sehingga dalam perkembangannya lebih lanjut tidak lagi menggunakan undang-undang tersebut dalam berbagai kasus seperti kasus Xanana Gusmau dan Kemal Idris dkk. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia juga memahami aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat, dan dengan ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 telah mengamanatkan pencabutan Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tersebut.

Sebagaimana kita ketahui, dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963, tindak pidana subversi dirumuskan sebagai delik formil, sehingga akibat dari tindak pidana subversi tersebut tidak perlu dibuktikan apakah benar terjadi atau tidak namun hanya cukup dengan perkiraan kemungkinan perbuatan yang dilakukan oleh tersangka atau terdakwa akan menimbulkan akibat

sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini, yaitu dengan dicantumkan kata "dapat" dalam rumusan tindak pidana subversi tersebut.

Rumusan tindak pidana subversi sebagai delik formil ini telah mengakibatkan terbelenggunya kebebasan untuk menyampaikan pikiran dan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, karena setiap pendapat atau kegiatan yang tidak sejalan dengan garis kebijaksanaan pemerintah dapat dikenakan Undang-undang tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi bagi pelakunya, dengan tuduhan telah merongrong Pancasila, kekuasaan negara, pemerintah yang sah atau aparaturnegara. Hal ini tidak sejalan dengan arus reformasi yang menghendaki kebebasan dan keterbukaan sebagai syarat bagi berkembangnya kehidupan demokrasi di Indonesia, dan oleh karena itu Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tidak sesuai dengan tuntutan reformasi. Namun demikian beberapa materi yang masih relevan dengan keamanan negara perlu diatur kembali dalam peraturan perundang-undangan yang baru.

Materi Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 yang masih relevan untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan yang baru adalah materi yang berkaitan dengan usaha mengamankan Pancasila sebagai dasar negara dan kegiatan sabotase. Dalam keadaan apapun dan sampai kapanpun Pancasila sebagai dasar negara harus diamankan. Posisi dan peranan Pancasila sebagai dasar negara telah ditegaskan kembali dalam Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998. Oleh karena itu setiap keinginan

untuk meniadakan atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara secara melawan hukum harus dilarang.

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana telah dimuat ketentuan yang berkaitan dengan kejahatan terhadap keamanan negara, tetapi ternyata belum cukup memberi landasan hukum yang kuat dalam usaha mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila sebagai dasar negara. Oleh karena itu adalah tepat sekali apabila materi-materi dalam Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 yang masih relevan dengan keamanan negara diatur kembali dalam KUHP. Selain itu materi baru yang diatur dalam Rancangan Undang-undang tentang Perubahan KUHP yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara, adalah ketentuan tentang larangan menyebarkan, mengembangkan atau mendirikan organisasi yang menganut ajaran komunisme/marxisme-leninisme dalam segala bentuk dan perwujudannya atau mengadakan hubungan dengan atau memberikan bantuan kepada organisasi tersebut, baik didalam maupun diluar negeri.

TAP MPRS RI Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran komunisme-leninisme jo TAP MPR RI Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang Berupa Ketetapan MPRS RI, sampai sekarang belum dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan, padahal paham atau ajaran tersebut

dalam praktek kehidupan politik dan kenegaraan , bertentangan dengan sendi-sendi kehidupan bangsa Indonesia yang ber-Tuhan dan beragama serta membahayakan kelangsungan hidup bangsa Indonesia.

Dalam berbagai media masa akhir-akhir ini, diberitakan tentang adanya kegiatan-kegiatan yang menunjukkan bangkitnya gerakan komunis. Oleh karena itu komunisme tetap merupakan bahaya latent yang selalu harus diwaspadai dan dicegah untuk hidup kembali dibumi tercinta ini. Oleh karena itu dalam mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara dari ancaman dan bahaya ajaran komunisme/marxisme-leninisme, maka pengaturan larangan terhadap keinginan untuk meniadakan Pancasila dan larangan menyebarluaskan ajaran tersebut dalam KUHP adalah tepat.

Dalam akhir pendapatnya, Fraksi ABRI mengusulkan agar pasal-pasal baru dalam KUHP yang memuat ketentuan tentang tindak pidana yang berkaitan dengan kejahatan terhadap keamanan negara, tidak lagi menjadi pasal-pasal karet, yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963. Tindak pidana tersebut harus dirumuskan sebagai delik materiil, agar tidak lagi terjadi penafsiran pasal-pasal yang hanya akan menguntungkan secara sepihak, yaitu penguasa/pemerintah. Khusus untuk pasal yang memuat ketentuan tentang larangan penyebaran dan pengembangan ajaran komunisme/marxisme-leninisme tetap dirumuskan sebagai delik formil, karena ajaran tersebut bertentangan dengan asas-asas dan

sendi-sendi kehidupan bangsa Indonesia yang ber Tuhan dan beragama serta membahayakan kelangsungan hidup bangsa Indonesia.

3). Pendapat Akhir Fraksi Persatuan Pembangunan¹⁰⁵.

Dalam pendapat akhirnya Fraksi Persatuan Pembangunan DRR RI menyatakan bahwa Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi No. 11/PNPS/1963 tak lebih dari sekedar alat kekuasaan politik dari rezim yang berkuasa. Ia adalah hukum elastis yang bisa ditarik dan diulur sesuai dengan kepentingan rezim. Alat ini mampu menyumbat rapat mulut rakyat sehingga tak bisa bicara, menjerat dan membelenggu para politisi agar bertindak sesuai dengan kepentingan rezim, dan bisa menyeret mereka yang vokal menyuarakan hati nurani rakyat ke dalam penjara, karena dianggap mengancam stabilitas dan keamanan negara, padahal belum tentu mereka memiliki cukup bukti untuk divonis penjara oleh pihak pengadilan. Akibatnya Rutan dan Lapas penuh disesaki ribuan tapol dan napol korban tirani dan kesewenangan-wenangan. Itulah nista yang dialami rakyat di era Orde Lama-nya Soekarno dan di era Orde Baru-nya Suharto.

Banyak sekali kasus nasional dimana rakyat tertindas tidak mampu mengambil penyelesaian secara hukum karena semua tindakan yang dilakukan aparat tidak berpijak pada kepastian hukum. Kasus Tanjung Priok yang sarat dengan korban yang sulit dihitung berapa jumlahnya, kasus Lampung yang sampai kini rakyat

¹⁰⁵ disampaikan pada Rapat Paripurna DPR RI, tanggal 14

belum tahu ujung pangkal permasalahannya, kasus Aceh yang menjadi monumen hidup dari penderitaan rakyat yang tertindas dan senantiasa mengharap segera datangnya keadilan, dan masih banyak lagi kasus yang terlalu banyak untuk disebut satu persatu. Belum lagi rekayasa politik yang membuat orang semakin bingung. GPK, Komando Jihad, Ekstrimis dan yang lain sejenis itu adalah misteri-misteri politik akibat tidak adanya kepastian hukum. Undang-undang subversi memang bagaikan pedang Democles yang mudah diayunkan ke arah korban mana saja yang dikehendaki.

Negara hukum semestinya adalah negara yang menunjung tinggi supremasi hukum. Tapi apakah mungkin supremasi hukum bisa ditegakkan kalau semua aparat hukum, seperti hakim, jaksa dan polisi harus tunduk pada kemauan politik yang dianut rezim yang berkuasa. Tidak ada sesuatu penyidikan terhadap seseorang yang dituduh melakukan kejahatan politik kecuali disana ada intervensi politik dari rezim yang berkuasa. Akibatnya, para penegak hukum itu bukan tunduk pada supremasi hukum tapi tunduk pada kemauan politik penguasa.

Itu semua adalah aib yang telah mencoreng wajah Indonesia yang didengung-dengungkan sebagai negara hukum yang berperikemanusiaan dan berperikeadilan. Spirit Muqodimah UUD 1945, juga Pasal 1 ayat (2) dari batang tubuh UUD 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan negara ada ditangan rakyat dan pasal 28 yang memberikan kemerdekaan berpendapat bagi semua warga

April 1999.

negara sirna terkubur dibawah timbunan kerikil tirani dan kesewenangan-wenangan.

Mulut rakyat terbungkam rapat, walau hati dan mata mereka terbuka. Pertumbuhan ekonomi yang pesat di era Orde Baru laju seiring dengan pesatnya populasi rayap-rayap yang menggerogoti pembangunan itu sendiri, rakyat tahu tapi tak kuasa bicara. Sosial control masyarakat total tak bisa berjalan, sedang dipihak lain, korupsi, kolusi dan nepotisme melaju dan merebak bahkan membudaya. Trilogi pembangunan manis diucapkan dimulut aparat tapi terasa pahit dirasakan hati rakyat, terutama bagi rakyat yang berada didaerah yang kaya dengan kekayaan alam tapi sangat miskin akan keadilan pemerintah pusat yang berkuasa.

Sesuatu hal yang sangat ironi memang, bahwa undang-undang subversi ini berasal dari Penpres No. 11 Tahun 1963, yang dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969 dikukuhkan menjadi Undang-undang. Disisi lain Undang-undang No. 5 Tahun 1963 itu sendiri mengamanatkan agar segera mencabut Undang-undang subversi tersebut dengan catatan sebagian materinya yang masih relevan untuk diangkat dan dituangkan dalam bentuk undang-undang baru. Namun pembentuk undang-undang itu sendiri seakan sengaja melupakan amanat tersebut karena mungkin bertentangan dengan kepentingan politiknya. Itu adalah gejala kehidupan semu yang penuh kepalsuan dan kepura-puraan. Stabilitas nasional selalu jadi alasan untuk meredam amarah rakyat. moral Pancasila senantiasa menjadi kedok untuk menutupi kepalsuan diri. Di sisi lain

rakyat ditindas hak-hak politiknya, diperlakukan tidak adil dalam kehidupan ekonominya, dan diperlakukan secara keji nilai-nilai kemanusiaan dan hak asasinya.

Selanjutnya Fraksi Persatuan Pembangunan dalam pendapat akhirnya mengatakan, bersama RUU Pencabutan Undang-undang No. 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi pemerintah menyertakan RUU tambal sulam terhadap Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yaitu dengan cara menambah enam pasal terhadap undang-undang hukum pidana Pasal 107. Ada sementara pakar yang menudingnya sebagai tukar guling yang tidak akan menyelesaikan masalah, dan ada juga pakar yang apriori, dan dengan nada sisnis menuding RUU ini akan memberikan otoritas legitimasi kepada lembaga extra judicial.

Memang, kita semua mengakui bahwa KUHP yang ada sekarang ini terlalu banyak kekurangannya dan tentu saja sudah tidak relevan dengan tuntutan jaman, terutama di era kebangkitan demokrasi dan era penegakan supremasi hukum seperti sekarang ini. KUHP yang ada terkesan usang disana-sini, sehingga perlu perubahan secara total dan tentu saja tidak mungkin memadai dengan hanya dilakukan perubahan secara tambal sulam. Sebagai contoh KUHP Pasal 154 mengenai menebar kebencian terhadap pemerintah, sebagai hukum warisan Belanda yang mereka sendiri sudah tidak mempergunakannya. Pasal ini jelas bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 28 dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Hak Menyampaikan Pendapat. Demikian juga Undang-undang Nomor 283 mengenai keluarga berencana

dan Undang-undang No. 510 mengenai arak-arakan. Dan masih banyak lagi contoh lain yang tidak perlu disebutkan satu persatu.

Untuk mengganti keseluruhan KUHP tentu tidak bisa dikerjakan secara tergesa-gesa, sedang dipihak lain segala kemungkinan ancaman terhadap keamanan negara perlu segera diantisipasi, terutama ancaman propaganda komunisme, yang di era kebangkitan demokrasi ini gejala-gejalanya mulai menampakkan diri. Pengalaman menunjukkan bahwa suburnya perkembangan faham komunisme itu justru dalam situasi krisis multi dimensi seperti sekarang ini. Dengan demikian tambal sulam seperti yang kita lakukan sekarang ini dapat dipahami.

4). Pendapat Akhir Fraksi demokrasi Indonesia¹⁰⁶.

Dalam pendapat akhirnya Fraksi Demokrasi Indonesia menyatakan bahwa Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 yang dikenal sebagai pasal karet telah lama menjadi perdebatan publik karena sifatnya yang sangat elastis dan cenderung digunakan oleh penguasa untuk menekan usaha-usaha yang dipandang dapat mengganggu kekuasaannya. Undang-undang ini sudah terlalu banyak memakan korban. Kita dapat menyebutkan korban-korban itu antara lain HR.Dharsono (kini almarhum), Abdulqadir Djaelani, AM Fatwa, Sri Bintang Pamungkas, Mochtar Pakpahan, Budiman Sujatmiko, dan masih banyak lagi. Sampai saat ini korban kekuasaan yang represif, yang menggunakan undang-undang itu

¹⁰⁶ disampaikan pada Rapat Paripurna DPR RI, tanggal 14 April 1999

sebagai alat kekuasaan untuk kelangsungan kekuasaan masih ada sekitar 90 orang. Mereka tersebar diberbagai kota. Ada yang diberi label GPK Aceh (masih banyak yang mendekam dipenjara), yang dicap GPK Lampung (masih ada 2 orang), seorang di Kalisosok Surabaya dan seorang lagi di Nusakambangan, yang di cap Fretelin (14 di Surabaya, 6 di Semarang dan 1 di Jakarta), yang di cap OPM masih ada 47 (5 di Surabaya dan 42 tersebar diluar jawa), dan masih banyak lagi yang dipenjara. Semua tu merupakan korban kekuasaan yang menggunakan undang-undang itu untuk melanggengkan kekuasaan.

Selanjutnya terhadap pengajuan RUU Perubahan KUHP yang berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara, FPDI mengatakan bahwa pasal-pasal yang diusulkan pemerintah sebagai perubahan KUHP itu merupakan upaya untuk menampung substansi dari undang-undang subversi yang dicabut. Hal ini dapat dipahami sebagai upaya agar tidak terjadi kekosongan hukum dari tindakan dan kegiatan yang membahayakan keamanan negara. Tetapi yang harus diingat bahwa pasal-pasal baru dalam KUHP yang merupakan penambahan tersebut tidak digunakan sebagai pasal karet oleh pemerintah, sehingga tidak timbul kesan "lepas dari mulut singa, masuk mulut buaya".

Untuk itu, dan sekaligus untuk tidak mengulangi kesalahan masa lalu, tidak ada cara lain kecuali kekuasaan kehakiman harus dipisahkan dari kekuasaan eksekutif atau pemerintah. Dengan kemandirian kekuasaan kehakiman kita dapat menjunjung tinggi supremasi hukum dan ketatanegaraan kita. Campur tangan

kekuasaan pemerintahan terhadap kekuasaan kehakiman dapat kita saksikan dimasa lalu, dan telah nyata-nyata kita rasakan akibatnya. Rekayasa hukum terjadi sedemikian rupa sehingga wajah hukum kita menjadi cõreng moreng. Yang kita khawatirkan adalah bangsa kita akan semakin dilecehkan dalam dunia internasional karena tidak dapat menghormati hukumnya sendiri, dan masyarakat kita akan semakin tidak percaya kepada pemerintahnya, yang bermuara pada semakin merajalelanya tindakan main hakim sendiri. Dalam keadaan seperti itu hukum rimba yang akan berlaku, siapa kuat dia yang menang.

Pemisahan kekuasaan kehakiman dari kekuasaan pemerintahan, serta tidak ikut campurnya kekuasaan pemerintahan dalam kekuasaan kehakiman akan membawa kita kepada cita-cita kemerdekaan yaitu membangun negara yang berdasarkan hukum. Hal ini sangat penting dan mendasar, karena campur tangan kekuasaan pemerintahan dalam masalah-masalah hukum hanya akan mengakibatkan terjadinya diskriminasi di tengah-tengah masyarakat. Apabila diskriminasi atau perbedaan perlakuan itu menyangkut bidang hukum maka lembaga peradilan sebagai benteng keadilan dan kebenaran akan runtuh. Padahal sejak awal berdirinya republik ini, para pendahulu telah mengamanatkan bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan. Itu berarti bahwa tidak boleh ada perlakuan khusus (*privilege*) bagi warga negara dalam masalah hukum dan pemerintahan.

Pendapat akhir para fraksi baik itu Fraksi Karya Pembangunan, Fraksi ABRI, Fraksi Persatuan Pembangunan maupun Fraksi Partai Demokrasi Indonesia, diakhiri dengan persetujuan untuk mengesahkan Rancangan Undang-undang tentang Pencabutan Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi dan Rancangan Undang-undang tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara untuk disahkan menjadi undang-undang.

Akhirnya pemerintah mengesahkan kedua Rancangan Undang-undang tersebut menjadi Undang-undang Nomor 26 Tahun 1999 tentang Pencabutan Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi dan Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara.

Urgensi atau latar belakang perlunya dilakukan pencabutan terhadap Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 dapat dilihat dari bagian menimbang dari Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999, yaitu sebagai berikut :

- a). Bahwa hak asasi manusia sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, sebagaimana diamanatkan dalam ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi manusia, secara kodrati melekat pada diri manusia meliputi antara lain hak memperoleh kepastian hukum dan persamaan kedudukan didalam hukum, keadilan dan rasa aman, hak mengeluarkan pendapat, berserikat dan berkumpul serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan Pancasila dan Undang Undang dasar 1945.

b). Bahwa Penetapan Presiden Nomor 11 Tahun 1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi yang ditetapkan menjadi undang-undang oleh undang-undang Nomor 5 Tahun 1969 dinyatakan materinya perlu ditampung atau dijadikan bahan bagi penyusunan undang-undang baru, namun samapi sekarang undang-undang yang baru tersebut belum terbentuk sehingga penerapannya telah menimbulkan ketidakadilan dan keresahan di dalam masyarakat karena tidak sesuai dengan prinsip negara berdasarkan atas hukum yang demokratis dan perlindungan hak asasi manusia.

Undang-undang Nomor 26 Tahun 1999 tentang Pencabutan Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi terdiri dari dua pasal, Pasal 1 mengatur mengenai pencabutan Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, sedangkan Pasal 2 mengatur mengenai saat mulai berlakunya undang-undang ini.

Adapun mengenai Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999, dari pertimbangannya dapat kita lihat betapa pentingnya keberadaan undang-undang ini. Dalam bagian pertimbangan dinyatakan sebagai berikut :

- a). Bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia antara lain meliputi hak memperoleh kepastian hukum dan persamaan kedudukan di dalam hukum, hak mengeluarkan pendapat, berserikat dan berkumpul berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.
- b). Bahwa kitab Undang-undang Hukum Pidana terutama yang berkaitan dengan ketentuan mengenai kejahatan

terhadap keamanan negara belum memberi landasan hukum yang kuat dalam usaha mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebagai dasar negara.

- c). Bahwa paham dan ajaran komunisme/marxisme-leninisme dalam praktek kehidupan politik dan kenegaraan menjelmakan diri dalam kegiatan-kegiatan yang bertentangan dengan asas-asas dan sendi-sendi kehidupan bangsa Indonesia yang ber-Tuhan dan beragama serta telah terbukti membahayakan kelangsungan hidup bangsa Indonesia.

Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999 terdiri dari Pasal I, yang berisi menambah 6 (enam) ketentuan baru diantara Pasal 107 dan Pasal 108 Bab I Buku II Kitab Undang Undang Hukum Pidana tentang Kejahatan terhadap Keamanan Negara yang dijadikan Pasal 107 a, Pasal 107 b, Pasal 107 c, Pasal 107 d, Pasal 107 e dan Pasal 107 f, serta Pasal II yang berisi ketentuan mengenai berlakunya undang-undang ini.

Adapun bunyi 6 (enam) pasal tambahan tersebut selengkapnya adalah sebagai berikut :

Pasal 107 a :

"Barangsiapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan, dan atau melalui media apapun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran komunisme/Marxisme leninisme dalam segala bentuk dan perwujudannya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun."

Pasal 107 b :

"Barang siapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan, dan atau melalui media apapun, menyatakan keinginan untuk meniadakan atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara yang berakibat timbulnya kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun."

Pasal 107 c :

"Barangsiapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan, dan atau melalui media apapun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme/Marxisme Leninisme yang berakibat timbulnya kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun."

Pasal 107 d :

"Barangsiapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan, atau dengan melalui media apapun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme/Marxisme Leninisme dengan maksud mengubah atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara, dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun."

Pasal 107 e :

"Dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun :

- a. barangsiapa yang mendirikan organisasi yang diketahui atau patut diduga menganut ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme atau dalam segala bentuk dan perwujudannya;
atau

b. barangsiapa yang mengadakan hubungan dengan atau memberikan bantuan kepada organisasi, baik di dalam maupun di luar negeri, yang diketahuinya berasaskan ajaran Komunisme/marxisme-Leninisme atau dalam segala bentuk dan perwujudannya dengan maksud mengubah dasar negara atau menggulingkan pemerintah yang sah."

Pasal 107 f :

"Dipidana karena sabotase dengan pidana penjara seumur hidup atau paling lama 20 (dua puluh) tahun :

- a. barangsiapa yang secara melawan hukum merusak, membuat tidak dapat dipakai, menghancurkan, atau memusnahkan instalasi negara atau militer; atau
- b. barangsiapa yang secara melawan hukum menghalangi atau menggagalkan pengadaan atau distribusi bahan pokok yang menguasai hajat hidup orang banyak sesuai dengan kebijakan Pemerintah."

Pencabutan Undang-undang Subversi yang dilanjutnya dengan Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara merupakan suatu langkah maju dilihat dari kepedulian dan kepekaan pemerintah terhadap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat untuk meniadakan/menghapuskan peraturan perundangan hukum pidana yang bertentangan dengan hak asasi manusia dari perbendaharaan perundang-undangan pidana di Indonesia. Sekaligus hal ini akan memberikan suatu harapan bagi masyarakat bahwa pemerintah tidak akan lagi sewenang-wenang dalam menerapkan peraturan hukum pidana yang hanya didasarkan pada penafsiran sepihak yang sering ditimpakan kepada orang-orang atau kelompok-kelompok yang dianggap bertentangan dengan

pemerintah, yang dianggap membahayakan kepentingan pemerintah dan kelangsungan kekuasaan, yang terhadap mereka sering dikenakan tuduhan sebagai penjahat politik. Akibatnya pada saat undang-undang hukum pidana yang berkaitan dengan politik ini masih berlaku, banyak penjara yang dipenuhi dengan tapol dan napol.

Satu hal yang perlu direnungkan dari kebijakan pemerintah dalam melakukan perubahan perundang-undangan hukum pidana dengan penambahan pasal-pasal pidana dalam KUHP adalah bahwa kebijakan demikian hendaknya merupakan kebijakan yang sifatnya sementara, artinya bahwa ke depan sudah dipikirkan mengenai kebijakan yang sifatnya utuh dalam rangka menampung aspirasi masyarakat dan kebutuhan akan penyesuaian hukum pidana kita dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Hal ini berkaitan dengan upaya untuk membentuk hukum pidana nasional dalam kerangka membangun tata hukum baru. Sebab model /pendekatan pembangunan hukum di Indonesia selama ini, seperti yang dilukiskan oleh Satjipto Rahardjo¹⁰⁷, adalah bersifat *reaktif* dan *residual* belaka, di lakukan setiap kali ada kebutuhan.

Model atau pendekatan yang demikian dalam sejarah pembangunan/pembaharuan hukum, khususnya hukum pidana sudah sering dilakukan, yaitu dengan melakukan penambahan atau penghapusan pasal-pasal dalam KUHP baik mengenai deliknya maupun ancaman pidananya, diantaranya

- 1). Undang-undang No. 1 Tahun 1946.

Berupa penambahan delik-delik baru yang dimuat dalam Pasal-pasal IX sampai dengan Pasal XVI. Pasal XVI

¹⁰⁷ Satjipto Rahardjo, dalam Analisis CSIS Tahun XXII, 1993, hal. 65.

misalnya, mengatur mengenai penodaan Bendera Kebangsaan. Disamping penciptaan delik-delik baru, undang-undang ini sekaligus juga merupakan peralihan terhadap ketentuan hukum pidana yang berlaku sebelumnya.

2). Undang-undang No. 20 Tahun 1946.

Undang-undang ini menambah jenis pidana pokok yang terdapat dalam Pasal 10a KUHP, ialah pidana tutupan. Pidana tutupan ini menggantikan pidana penjara dalam hakim mengadili orang yang melakukan kejahatan, yang diancam dengan hukuman penjara, karena terdorong oleh maksud yang patut dihormati (*custodia honesta*). Dalam penjelasannya pidana ini diperuntukkan bagi mereka yang melakukan kejahatan politik.

3). Undang-undang No. 73 Tahun 1958.

Undang-undang ini disamping menetapkan UU No. 1 Tahun 1946 berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia juga mencabut Pasal XVI UU No. 1 Tahun 1946 tentang Penodaan Bendera Kebangsaan serta memasukkan beberapa pasal dalam KUHP, ialah Pasal 52a, 142a dan 154a, yang semuanya menyangkut bendera nasional Indonesia.

4). Lembaran Negara No. 1 Tahun 1960.

Undang-undang ini menaikkan sanksi pidana yang diancamkan kepada tiga delik *culpoos* menjadi maksimum lima tahun penjara atau satu tahun kurungan, delik-delik tersebut tercantum dalam Pasal-pasal 188, 359 dan 360 KUHP.

5). Perpu No. 16 Tahun 1960.

Perpu No. 16 Tahun 1960 ini mengubah kriterium untuk beberapa kejahatan ringan dalam KUHP, seperti pencurian ringan (Pasal 364), penggelapan ringan (Pasal 373), penipuan ringan (Pasal 379), kecurangan dalam penjualan yang ringan (Pasal 384) dan merusak barang ringan (Pasal 407 ayat 1), dari "vijf en twintig gulden" menjadi "dua ratus lima puluh rupiah".

6). Perpu No. 18 Tahun 1960.

Perpu ini mengatur tentang perubahan sanksi pidana yang tercantum dalam KUHP dan ketentuan-ketentuan pidana lainnya yang dikeluarkan sebelum tanggal 17 Agustus 1945. Sanksi pidana tersebut harus dibaca dalam mata uang rupiah dan jumlahnya dilipatgandakan menjadi lima belas kali.

7). Undang-undang No. 1/PNPS/1965.

Pada awal tahun 1965 dalam KUHP disisipkan satu pasal yaitu Pasal 156a berdasarkan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1965, yang mulai berlaku pada tanggal 27 Januari 1965. Penpres ini bertujuan untuk melindungi agama terhadap ucapan-ucapan dan praktek-praktek yang dipandang bisa mengurangi kesucian agama.

8). Undang-undang No. 7 Tahun 1974 tentang Penetapan Perjudian.

Undang-undang ini memberikan pemberatan ancaman pidana dalam KUHP yang menyangkut perjudian dan menyatakan semua tindak pidana perjudian sebagai kejahatan. Ancaman pidana dalam Pasal 303 sekarang menjadi selama-lamanya sepuluh tahun penjara dan

denda sebanyak-banyaknya dua puluh lima juta rupiah (jadi bersifat kumulatif), padahal semula ancaman itu penjara selama-lamanya dua tahun delapan bulan atau denda sebanyak-banyaknya sembilan puluh ribu rupiah (bersifat alternatif). Untuk perbuatan yang disebutkan dalam Pasal 542 ayat 1 (sekarang menjadi Pasal 303 bis ayat 1) ancaman pidana yang semua pidana kurungan selama-lamanya satu bulan atau denda sebanyak-banyaknya empat ribu lima ratus rupiah menjadi pidana penjara selama-lamanya empat tahun atau denda sebanyak-banyaknya sepuluh juta rupiah.

9). Undang-undang No. 4 Tahun 1976.

Undang-undang No. 4 Tahun 1976 ini hendak mengisi kekosongan yang terdapat dalam KUHP, khususnya yang menyangkut masalah penerbangan. Kalau diperinci maka UU No. 4 Tahun 1976 ini mengatur 3 hal, yaitu : a) perubahan dan penambahan Pasal 3 dan Pasal 4 angka 4 KUHP yang menyangkut masalah ruang berlakunya perundang-undangan pidana menurut tempat; b) penambahan tiga pasal baru dalam KUHP sesudah Pasal 95, ialah Pasal 95a, Pasal 95b dan Pasal 95c yang menyangkut beberapa pengertian; dan c) penambahan sebuah bab baru ialah Bab XXIX A dari KUHP Buku II setelah Bab XXIX Buku II. Bab baru ini memuat kejahatan penerbangan dan kejahatan terhadap sarana/prasarana penerbangan dan terdiri dari 18 pasal mulai dari Pasal 479a sampai dengan Pasal 479r¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 60.

Kebijakan legislatif (kebijakan perundang-undangan) yang dilakukan seperti diuraikan diatas harus didasarkan kepada tujuan terciptanya hukum (pidana) yang dicita-citakan sebagai pelaksanaan dari politik hukum di negara kita. Politik hukum merupakan kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan¹⁰⁹.

Politik hukum nasional merupakan kebijaksanaan hukum (legal policy) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional, yang bisa meliputi :

- a). pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten;
- b). pembangunan hukum yang intinya adalah, pembangunan terhadap ketentuan hukum yang telah ada yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan masyarakat;
- c). penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum, dan pembinaan anggotanya;
- d). meningkatkan kesadaran hukum masyarakat.

Yang harus diperhatikan dalam melaksanakan politik hukum ini adalah bahwa pembentukan undang-undang adalah melalui proses yang tidak singkat dan memerlukan pemikiran yang luas dan dalam. Isi dari suatu undang-undang mempunyai pengaruh yang luas terhadap masyarakat. Yang penting bukan hanya sudah terbentuknya undang-undang,

¹⁰⁹ Ibid, hal. 20.

melainkan apakah sesudah terbentuknya undang-undang itu tujuan yang dicita-citakan masyarakat itu bisa tercapai. Ini artinya bahwa setiap politik hukum yang dijalankan harus semata-mata didasarkan kepada kepentingan masyarakat, yaitu untuk terwujudnya cita-cita masyarakat, dan bukan dilakukan semata-mata demi kepentingan penguasa, yang pada akhirnya dapat merugikan masyarakat.

C. Konsekuensi Yuridis Pergeseran Kebijakan Legislatif Terhadap Tindak Pidana Politik.

1. Perubahan Landasan Yuridis.

Pergeseran kebijakan legislatif terhadap tindak pidana politik telah membawa implikasi yuridis yaitu berubahnya landasan yuridis atau perangkat peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam menanggulangi timbulnya kejahatan politik. Peraturan perundang-undangan hukum pidana yang dipakai tidak lagi peraturan hukum pidana yang bersifat khusus, karena tindak pidananya tidak lagi dikategorikan sebagai tindak pidana khusus, tapi merupakan tindak pidana umum, sehingga hanya berlaku peraturan hukum pidana umum (KUHP).

Peraturan hukum pidana yang digunakan selama ini yaitu Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi telah dicabut dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 1999 tentang Pencabutan UU No. 11/PNPS/1963, yang kemudian diikuti dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara,

dengan menambahkan 6 pasal antara Pasal 107 -Pasal 108 KUHP, sehingga menjadi Pasal 107a, 107b, 107c, 107d, 107e dan 107f.

Dengan dicabutnya UU No. 11/PNPS/1963, maka hukum pidana yang berlaku tidak lagi hukum pidana yang bersifat khusus (*ius singulare* atau *ius speciale*), tapi hukum pidana umum (*ius commune*), termasuk hukum acaranya tidak lagi bersifat khusus. Hukum pidana khusus (*bijzonder strafrecht*), menurut Sudarto, merupakan hukum pidana yang ditetapkan untuk golongan orang khusus atau yang berhubungan dengan perbuatan-perbuatan khusus¹¹⁰.

Untuk menampung adanya delik-delik pidana khusus, telah dibentuk undang-undang pidana khusus (*bijzondere wetten*). Ada beberapa alasan perlu dibentuknya undang-undang hukum pidana khusus. Menurut Loebby Loqman, ada empat alasan diciptakannya undang-undang pidana khusus, yaitu :

- a. adanya ukuran-ukuran tertentu kapan suatu perbuatan atau suatu hal yang akan diatur dalam suatu aturan dalam undang-undang hukum pidana khusus diluar KUHP.
- b. Adanya suatu keadaan-keadaan tertentu, misalnya adanya keadaan yang dianggap berbahaya.
- c. Adanya kesulitan melakukan perubahan atau penambahan dalam suatu kodifikasi.

¹¹⁰ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 61.

- d. Adanya kebutuhan untuk memenuhi kekosongan peraturan pidana yang dianggap kurang di dalam KUHP¹¹¹.

Adanya delik-delik khusus merupakan petunjuk kepada adanya diferensiasi dalam hukum pidana, suatu kecenderungan yang bertentangan dengan adanya unifikasi dari ketentuan-ketentuan umum dari hukum pidana dan hukum acara pidana. Diferensiasi ini menurut Pompe, beralasan, karena hukum pidana khusus ini mempunyai tujuan dan fungsi sendiri. Akan tetapi asas-asas hukum pidana, khususnya "tiada pidana tanpa kesalahan", harus tetap dihormati¹¹².

Munculnya berbagai delik khusus ini disebabkan antara lain oleh adanya :

- a. Perubahan sosial secara cepat sehingga perubahan-perubahan itu perlu disertai dan diikuti dengan peraturan-peraturan hukum pula dengan sanksi pidana. Hukum disini telah berfungsi sebagai "social engineering" maupun "social control".
- b. Kehidupan modern semakin kompleks, sehingga disamping adanya peraturan hukum pidana berupa unifikasi yang tahan lama (KUHP) diperlukan pula peraturan pidana yang bersifat temporer.
- c. Banyak peraturan hukum berupa perundang-undangan di lapangan hukum perdata, tata negara, dan terutama administrasi negara, perlu dikaitkan dengan sanksi-sanksi pidana untuk mengawasi peraturan-peraturan perburuhan, agraria, kehutanan, perbankan, perdagangan, perindustrian, pertanian, perkawinan, pemilihan umum,

¹¹¹ Loebby Loqman, *loc. cit.*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1993, hal. 112-114.

¹¹² *Ibid*, hal. 62.

perikanan, perhubungan, kemaritiman, perkoperasian, dan lain-lain¹¹³.

Undang-undang pidana khusus merupakan undang-undang pidana selain Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yang merupakan induk peraturan hukum pidana. Kedudukan sentral dari KUHP ini terutama karena didalamnya dimuat ketentuan-ketentuan umum dari hukum pidana dalam Buku I, yang berlaku juga terhadap tindak-tindak pidana yang teradapat diluar KUHP, kecuali apabila undang-undang menentukan lain (Pasal 103 KUHP).

Pengaturan materi hukum pidana di luar KUHP membawa kemungkinan adanya penyimpangan, baik dari bagian umumnya maupun dari bagian khususnya. Penyimpangan ini bisa juga mungkin mengenai hal-hal yang menyangkut hukum acara pidana, ialah mengenai penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan perkaranya dipengadilan. Sampai seberapa jauh penyimpangan itu, banyak atau sedikit, tidak menjadi ukuran untuk adanya undang-undang pidana khusus.

Adanya berbagai undang-undang pidana khusus memberi corak kepada tata hukum pidana kita yang terpecah-pecah (*verbrokkeld*), hampir seperti halnya di Inggris yang termasuk keluarga hukum common law. Sifat terpecah-pecah itu, apabila ditambah dengan penyimpangan-penyimpangan dari asas-asas hukum pidana yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan umum dari hukum pidana, mempunyai implikasi tidak menguntungkan untuk penegakan hukum pidana itu sendiri. Seperti diketahui, tiap-tiap undang-undang pidana menghendaki agar dilaksanakan. Oleh karena itu untuk melaksanakan undang-undang pidana itu harus digerakkan

¹¹³ Andi Hamzah, *Delik-delik tersebar di Luar KUHP*, cetakan kedelapan, Pradnya Paramita,

sekian banyak instansi pemerintah dan anggota masyarakat sendiri, apabila hendak dicapai apa yang dikehendaki oleh undang-undang itu.

Pembentukan undang-undang pidana khusus termasuk dalam rangka politik kriminal, ialah usaha masyarakat dengan perantaraan berbagai organ pemerintah untuk secara rasional menanggulangi kejahatan. Dalam rangka politik kriminal ini, atau khususnya dalam rangka politik hukum pidana, maka haruslah dibatasi pembentukan undang-undang pidana khusus itu, hanya untuk hal-hal yang memang tidak dapat dimasukkan dalam kodifikasi hukum pidana dalam KUHP.

Dari sejak semula disadari bahwa tidak mungkin melakukan suatu kodifikasi terhadap seluruh perbuatan dalam satu buku, terlebih lagi apabila hampir disemua aspek kehidupan manusia diperlukan suatu aturan pidana. Perlu mendapat perhatian adalah bukan berarti bahwa dengan didapatinya aturan pidana pada hampir semua aspek kehidupan dengan demikian bahwa semua pelanggaran harus dilakukan penindakan melalui hukum pidana. Penindakan melalui hukum pidana hendaknya tetap merupakan suatu "*ultimum remedium*"¹¹⁴.

Justru pada saat sekarang ini, ialah saat untuk mempersiapkan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Nasional, perlu diadakan studi yang mendalam delik-delik mana yang sebaiknya diatur dalam undang-undang tersendiri. Harus dicarikan kriterium untuk memilah-milahkan pengaturan delik-delik tersebut. Delik-delik administratif, artinya delik-delik yang merupakan pelanggaran terhadap usaha pemerintah untuk mendatangkan kesejahteraan atau

Jakarta, 1995, hal. 1.

ketertiban masyarakat, ialah apa yang dinamakan "regulatory offences", atau "ordnungsdelikte", dapat dibenarkan untuk diatur dalam undang-undang tersendiri, dengan kemungkinan adanya penyimpangan dari asas-asas umum hukum pidana dan dari hukum acara pidana yang umum¹¹⁵. Mengenai penyimpangan-penyimpangan yang terdapat dalam undang-undang pidana khusus, dalam hal ini Undang-undang Pemberantasan Kegiatan Subversi, telah dijelaskan dimuka.

Penyimpangan-penyimpangan yang ada tidak boleh mendatangkan ketidakpastian hukum, yang dapat berakibat adanya rasa tidak tenteram dalam masyarakat, dan juga tidak boleh mengakibatkan politik kriminal dari negara tidak efektif, karena adanya kesimpangsiuran dalam penegakan hukumnya. Menurut Loebby Loqman¹¹⁶, terhadap adanya penyimpangan asas tersebut harus didasarkan pada alasan yang jelas dan memadai sehingga penyimpangan asas bukan merupakan suatu penyelewengan asas akan tetapi merupakan suatu pengecualian asas. Apakah ukuran dari suatu penyimpangan asas, merupakan hal yang harus mendapat perhatian khusus, karena justru alasan tersebut yang menjadi identitas apakah penyimpangan asas tersebut sebagai suatu pengecualian atautkah suatu penyelewengan asas.

Selanjutnya beliau mengatakan bahwa adanya penyimpangan asas haruslah didasarkan pada alasan-alasan sebagai berikut¹¹⁷ :

¹¹⁴ Loebby Loqman, loc.cit, hal. 96-97.

¹¹⁵ Sudarto, loc.cit, hal. 68.

¹¹⁶ Loebby Loqman, loc.cit, hal. 98.

¹¹⁷ ibid, hal 109-110.

- a. Timbulnya ketidakadilan dalam masyarakat bila digunakan asas yang lama.
- b. Untuk kepentingan kemudahan pembuktian.
- c. Untuk kepentingan kemudahan penyidikan.

Undang-undang No. 11/PNPS/1963 merupakan suatu undang-undang hukum pidana khusus yang mengatur baik hukum pidana materiilnya, dan hukum pidana formalnya, dimana juga didapati penyimpangan-penyimpangan asas didalamnya. Sebagai suatu perubahan dalam perundang-undangan hukum pidana, Undang-undang No. 11/PNPS/1963 menganut sistem global, artinya dibuat suatu undang-undang hukum pidana yang baru yang meliputi baik hukum substansinya maupun hukum formalnya diluar aturan hukum pidana yang ada yaitu KUHP.

Terhadap apa yang menjadi dasar penyimpangan asas dalam UU No. 11/PNPS/1963, menurut Loebby Loqman, sulit untuk diketahui apa sebenarnya dasar penyimpangan yang terdapat dalam UU No. 11/PNPS/1963. Harus dilakukan penelitian seksama terhadap sejarah pembentukan undang-undang tersebut. Suasana pemerintahan atau suasana negara sedemikian rupa dapat mendorong terbentuknya suatu peraturan yang menghendaki adanya penyimpangan asas. Terlebih lagi pembentukan Undang-undang No. 11/PNPS/1963, yang semula dilakukan berdasarkan Penpres¹¹⁸.

2. Pembebasan Tahanan Politik (Tapol) dan Narapidana Politik (Napol).

Pada masa pemerintah Orde Baru, banyak orang atau kelompok yang dijebloskan ke dalam penjara dengan tuduhan

¹¹⁸ Ibid, hal. 98.

telah melakukan kejahatan politik, yang menurut versi sepihak dari pemerintah telah melakukan perbuatan yang dianggap membahayakan keamanan negara atau pejabat negara. Tuduhan demikian sering dimunculkan tanpa disertai dengan bukti-bukti yang cukup, sering sering menimbulkan kontroversi dan terlebih lagi penolakan keras dari pihak yang telah mendapat tuduhan tersebut.

Akibat dari sering munculnya tuduhan tersebut, banyak pihak yang menjadi korban dan bahkan telah mendapat label sebagai seorang penjahat politik, yang bagi masyarakat awam mempunyai konotasi yang buruk, walaupun seringkali tidak demikian. Banyak pakar yang telah mengemukakan mengenai pengertian penjahat politik. Penjahat politik menurut Hazewinkel-Suringa adalah penjahat karena keyakinan, mereka yang karena keyakinan melanggar tata hukum yang berlaku karena negara atau keyakinan hukum yang dianutnya dianggap lebih tinggi dari negara yang bersangkutan. Mereka bergerak dengan tanpa pamrih atau demi kepentingan umum. Mereka ingin mengubah masyarakat kalau perlu pimpinan masyarakat diganti¹¹⁹.

Sedangkan menurut Mr Haga (Bijzondere van Cassatie), penjahat politik ialah seseorang yang bertabrakan dengan tata tertib hukum karena berupaya mewujudkan keyakinannya mengenai kehidupan bersama antar sesama manusia yang sepatutnya, dengan cara yang tidak dapat diterima oleh tertib hukum¹²⁰. Para penjahat politik oleh pemerintah yang berkuasa selalu dianggap sebagai musuh negara karena dianggap telah melakukan kejahatan/tindak pidana dalam

¹¹⁹ Hazewinkel-Suringa, dalam Andi Hamzah, *Hukum Pidana Politik*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1992, hal. 34.

¹²⁰ *Ibid*, hal. 35.

kategori berat, yaitu kejahatan atau tindak pidana politik.

Kejahatan/tindak pidana politik (*politieect delict* atau *political crime*), dalam ilmu hukum pidana disistematisir dalam 2 golongan, yaitu¹²¹ :

a. Tindak pidana politik formil, yang terdiri dari :

- 1) Tindak pidana politik murni, yang sering disebut juga pengkhianatan tingkat tinggi (*hoogverraad*) atau pengkhianatan terhadap negara (*landverraad*).
- 2) Tindak pidana politik kompleks atau campuran (*complexe politieke delicten*), yaitu tindak pidana politik yang juga menghasilkan tindak pidana biasa.
- 3) Tindak pidana politik koneks, disini yang dilakukan adalah tindak pidana biasa tetapi ada kaitannya dengan tindak pidana politik.

b. Tindak pidana politik materiil.

Yaitu segala tindak pidana umum (*commune delicten*) yang dilakukan dengan keyakinan politik.

Ada pandangan bahwa tindak pidana politik harus dinilai berlainan dengan tindak-tindak pidana biasa, sebab motif dari tindak pidana politik dianggap luhur dan pada umumnya dilakukan oleh orang yang menghendaki perubahan-perubahan dalam bidang kenegaraan dan pemerintahan yang menuju perbaikan-perbaikan dari sistem, struktur atau bentuk yang ada yang dianggapnya buruk. Oleh karena melalui jalan konstitusional atau legal sulit atau sama sekali dianggapnya tidak akan mungkin dapat menghasilkan apa yang dicita-citakan, maka para pelaku tindak pidana

¹²¹ H.R.Sadili Sastrawijaya, *Tindak-tindak Pidana Subversi*, Pusdiklat Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 1989, hal. 19.

politik lalu terpaksa menempuh cara-cara lain yang tidak konstitusional.

Berkenaan dengan itu, maka sudah menjadi kebiasaan internasional apabila seorang pelaku delik politik lari keluar negeri, lalu ia diberi suaka dan apabila ia diminta oleh negara dimana ia melakukan delik tadi kepada negara dimana ia memperoleh perlindungan negara atau pemerintah yang disebut belakangan ini dapat menolak untuk mengekstradisikan (menyerahkan) pelaku tadi kepada negara di mana tindak pidana politik itu dilakukan, terlepas dari ada atau tidaknya perjanjian ekstradisi antara kedua negara tersebut.

Hukum kebiasaan ini menguntungkan para pelaku tindak pidana politik dan merugikan negara di mana tindak pidana politik itu dilakukan. Terhadap kebolehan suatu negara untuk tidak mengekstradisikan pelaku tindak pidana politik ada satu klausula yang merupakan pengecualian terhadapnya. Artinya pelaku tindak pidana politik boleh di ekstradisikan ke negara di mana tindak pidana itu dilakukan. Klausula ini adalah klausula *attentat* (*attentat clausula*) yang mula-mula diberlakukan di Belgia pada tahun 1833, secara internasional mulai berlaku sejak tahun 1980. Menurut klausula ini pelaku tindak pidana politik dapat di ekstradisikan apabila tindak pidana tersebut dilakukan dengan kekerasan (pembunuhan, penganiayaan, peracunan, pemboman, dan lain-lain)¹²².

Perlakuan khusus terhadap pelaku tindak pidana politik berupa hak untuk mendapatkan perlindungan politik (tidak dapat diekstradisi), menurut R.G. Neumann, merupakan

¹²² Niniek Suparni, *Tindak Pidana Subversi Suatu Tinjauan Yuridis*, Sinar Grafika, 1991, hal. 49-50.

hal yang wajar (*political crimes or political offences exclude any possibility of extradition*)¹²³.

Ekstradisi menurut Neumann merupakan penyerahan seseorang yang dituduh melakukan kejahatan, biasanya berdasarkan ketentuan-ketentuan berdasarkan dalam sesuatu perjanjian antar negara oleh suatu negara kepada negara yang mempunyai yurisdiksi untuk memeriksa dan mengadili perkara tersebut (*the surrender or delivery of an alleged criminal usually under the provisions of a treaty or statute by one country, state or other charge*)¹²⁴.

Hak politik yang dimiliki oleh para pelarian politik untuk tidak diekstradisi menjadi lebih kokoh dengan adanya berbagai hambatan/kendala dalam praktek pelaksanaan ekstradisi selama ini antara satu negara dengan negara lain. Kendala-kendala didalam pelaksanaan ekstradisi sudah dialami sejak abad 18 sampai abad 20 ini. Kendala-kendala ini telah diuraikan oleh Nussbaum sebagai berikut :

"In criminal law, judicial assistance and enforcement of foreign judgements raised special problems. There extradition of criminals was the cardinal issue. We have seen that there had been extradition of fugitives from foreign countries since antiquity; but those fugitives had been political adversaries or unlawful emigrants rather than criminals. Treaties on the extradition of criminals were still vaged and infrequent. This can be explained by the smallness and multiplicity of independent territories, the low

¹²³ A.B.Loebis, loc.cit, hal. 2.

¹²⁴ Ibid, hal. 2.

*level and local character of criminal procedure, and the persistent religious antagonism ..."*¹²⁵.

Kendala-kendala ekstradisi sebagaimana telah dikemukakan oleh Nussbaum di atas sudah barang tentu hanya berlaku bagi kehidupan masyarakat internasional pada abad ke-18 ketika masih banyak negara-negara yang belum merdeka dari penjajahan. Dilain pihak, kendala-kendala ekstradisi pada abad 19 dan pada abad ke 20 ini meliputi kendala yang bersifat judicial dan kendala yang bersifat prosedural (diplomatik). Kendala yang bersifat judicial menyangkut proses penetapan oleh pengadilan dari negara yang dimintakan ekstradisi dan memerlukan pemeriksaan bukti-bukti secara teliti sehingga memerlukan waktu yang tidak singkat serta beberapa persyaratan yang masih harus dipenuhi oleh negara peminta ekstradisi sesuai dengan isi ketentuan perjanjian ekstradisi yang diakui secara internasional. Kendala yang bersifat diplomatik adalah pelaksanaan perjanjian ekstradisi, yang dalam kenyataannya sering menimbulkan sensitivitas hubungan diplomatik antara kedua negara yang terlibat di dalam pelaksanaan ekstradisi tersebut¹²⁶.

Di Indonesia, banyak pelaku kejahatan politik yang melarikan diri keluar negeri dan meminta perlindungan atau suaka politik ke negara lain, dan negara tempat pelaku meminta perlindungan biasanya memenuhi permintaan tersebut yang didasarkan pada beberapa alasan baik itu yang menyangkut kebiasaan dalam hubungan internasional maupun didasarkan atas kepentingan negara yang bersangkutan.

¹²⁵ Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Pidana Internasional*, edisi revisi, Refika Aditama, Bandung, 2000, hal. 25.

¹²⁶ *Ibid*, hal. 25.

Banyak orang atau kelompok yang dituduh telah melakukan tindak pidana politik, yang membahayakan pimpinan/pejabat negara atau keamanan negara, melarikan diri dan meminta perlindungan ke luar negeri, seperti GPK Aceh, Fretelin, dan lain-lain.

Para pelaku tindak pidana politik sering lebih memilih untuk melarikan diri dan meminta perlindungan ke luar negeri biasanya dikarenakan perlakuan yang sangat buruk dari pemerintah beserta aparatnya terhadap para pelaku tindak pidana politik. Tidak jarang perlakuan yang sangat kejam bahkan sampai pada kematian dialami oleh para tahanan politik atau narapidana politik. Kepada mereka hampir tidak ada kesempatan untuk mendapatkan perlindungan hukum atau hak-hak menurut peraturan perundang-undangan yang ada. Setiap permohonan grasi yang di ajukan oleh pelaku kepada Presiden selalu di tolak. Hak untuk mendapatkan abolisi atau amnesti tidak pernah mereka dapatkan.

Para penjahat politik yang melakukan perbuatannya didasarkan atas maksud-maksud yang patut dihormati, seringkali mendapatkan perlakuan tidak manusiawi berupa penyiksaan yang dilakukan diluar batas kemanusiaan. Fenomena perlakuan yang kejam terhadap para pelaku tindak pidana politik ini terjadi pada hampir semua dinegara didunia, seperti yang dikatakan oleh James W. Nickel, bahwa penyiksaan sering dikenakan kepada para pembangkang politik, di hampir semua negara¹²⁷.

Abolisi merupakan wewenang Kepala Negara (Presiden) dengan undang-undang atau atas kuasa undang-undang untuk

menghentikan atau meniadakan segala penuntutan kepada satu atau beberapa orang tertentu. Dengan lain perkataan, dengan keputusan abolisi ini setiap orang yang tersangkut dalam satu atau beberapa delik tertentu, yang belum atau sedang dalam proses penuntutan dihentikan (ditiadakan). Bahkan orang-orang yang masih dalam proses pemeriksaan pendahuluan juga dihentikan, dan bahkan terhadap orang-orang yang belum diketahui pun ikut dihentikan. Sedangkan amnesti ialah wewenang Kepala Negara (Presiden) dengan undang-undang atau atas kuasa undang-undang, melalui mekanisme pemerian amnesti tersebut semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang yang telah melakukan sesuatu delik dihapuskan (ditiadakan)¹²⁸.

Pasal 14 UUD 1945 menentukan bahwa Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Dalam ketentuan Pasal 1 UU No. 11/Drt/1954 dikatakan bahwa Presiden atas kepentingan negara dapat memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang telah melakukan suatu perbuatan pidana. Presiden memberi amnesti dan abolisi ini setelah mendapat nasehat tertulis dari Mahkamah Agung yang menyampaikan nasihat itu atas permintaan Menteri Kehakiman.

Kemudian daripada itu dalam Pasal 2 UU No. 11/Drt/1954 menentukan kepada siapa saja amnesti dan abolisi itu dapat diberikan. Untuk menentukan apakah suatu perbuatan pidana termasuk dalam kategori ketentuan Pasal 2 UU No. 11/Drt/1954 tersebut atau tidak, dapat diminta

¹²⁷ James W. Nickel, *Hak Asasi Manusia refleksi Filosofis Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hal. 172.

¹²⁸ Hermien Hadiati Koeswadji, *Perkembangan Macam-macam Pidana Dalam Rangka Perkembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 64-65.

nasihat dari Mahkamah Agung. UU No. 11/Drt/1954 itu hanya berisikan lima pasal yang mengatur tentang syarat-syarat yang dimaksud untuk dapat diberikan amnesti dan abolisi sebagaimana yang dimaksudkan oleh undang-undang dasar.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan tersebut, Presiden BJ Habibie telah memberikan grasi, amnesti, aboisi dan rehabilitasi kepada sejumlah tahanan politik dan narapidana politik yang menjadi korban penguasa Orde Baru. Dalam masa pemerintahan BJ Habibie, berdasarkan data yang diperoleh pada Kantor Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Jakarta, tapol atau napol yang mendapatkan amnesti sebanyak 146 orang, abolisi sebanyak 75 orang dan grasi sebanyak 292 orang. Pemberian amnesti, abolisi dan grasi tersebut dilakukan dengan Keputusan Presiden (Keppres), diantaranya :

- a. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 1998, tanggal 25 Mei 1998 tentang pemberian amnesti kepada Muchtar Pakpahan dan Sri Bintang Pamungkas.
- b. Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1998, tanggal 28 Mei 1998 yang berisi pemberian amnesti kepada Nuku Sulaeman dan Andi Syahputra; pemberian abolisi kepada Karlina Leksono, Gadis Arvia Efendi dan Wilasih Nophiana.
- c. Keputusan Presiden Nomor 105 Tahun 1998 tanggal 23 Juli 1998 tentang pemberian amnesti kepada 6 tokoh Partai Rakyat Demokratik (PRD) seperti Mohamad Sholeh, Coen Husein Pontoh dan lain-lain, serta pemberian abolisi kepada 44 tapol dan napol diantaranya Aberson Marle Sihalo.

- d. Keputusan Presiden Nomor 125 Tahun 1998 tanggal 15 Agustus 1998 yang menetapkan pemberian amnesti dan rehabilitasi kepada terpidana Abdul Qadir Djaelani.
- e. Keputusan Presiden Nomor 126 Tahun 1998 tanggal 15 Agustus 1998 tentang pemberian amnesti dan rehabilitasi kepada terpidana Ir.H.M.Sanusi.
- f. Keputusan Presiden Nomor 127 Tahun 1998 tanggal 15 Agustus 1998 mengenai pemberian amnesti dan rehabilitasi kepada terpidana Haji Andi Mappetahang Fatwa.
- g. Keputusan Presiden Nomor 13/G Tahun 1999 tanggal 17 Maret 1999 mengenai pemberian grasi kepada dua orang pelaku tindak pidana subversi yaitu Hasbi Abdullah dan Husein Ali Al Habsyi.
- h. Keputusan Presiden Nomor 15/G Tahun 1999 tanggal 17 Maret 1999 mengenai pemberian grasi kepada sepuluh orang pelaku makar/pemberontakan G 30S/PKI, diantaranya Kolonel Abdul Latief.
- i. Keputusan Presiden Nomor 68 Tahun 1999 tanggal 2 Juli 1999 tentang pemberian amnesti kepada aktivis buruh Dita Indah Sari.
- j. Keputusan Presiden Nomor 108 Tahun 1999 tanggal 7 September 1999 yang memberikan amnesti kepada Jose Alexandre Gusmao alias Kay Rala Xanana Gusmao alias Xanana.
- k. Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 1999 tanggal 10 desember 1999 yang memberikan amnesti kepada tokoh-tokoh Partai Rakyat Demokratik (PRD), yaitu Budiman Sujatmiko, Suroso, Ignatius Damianus Pranowo, Yacobus Eko Kurniawan dan Bartholomeus Garda Sembiring.

Pemberian grasi, amnesti dan abolisi kepada para tahanan dan nara pidana politik di atas merupakan kebijakan yang patut mendapatkan apresiasi, terlepas dari berbagai kritikan yang muncul yang menganggap bahwa kebijakan demikian tak lebih dari upaya pemerintah untuk mendapatkan simpati masyarakat, sebab pemberian grasi, amnesti dan abolisi ini terkesan diskriminatif karena tidak semua tahanan politik dan narapidana politik mendapatkannya.

Terlepas dari berbagai kritikan tersebut, memang sudah selayaknya menjadi kewajiban pemerintah yang melaksanakan amanat reformasi untuk meninjau kembali kebijakan-kebijakan pemerintah masa lalu yang merupakan suatu "kesalahan", untuk menempatkan pada proporsi yang sebenarnya. Para tahanan politik dan narapidana politik, untuk sebagian, yang telah dijebloskan ke dalam penjara untuk suatu kesalahan yang tidak dilakukannya, harus dikembalikan kepada keadaan semula.

Kebijakan demikian sebenarnya lebih bersifat politis, sehingga memerlukan langkah-langkah politik dari pemerintah, yang dalam hal ini pemerintah telah mengambil langkah berupa pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi kepada para tahanan politik dan narapidana politik, walaupun dalam hal ini dilakukan berdasarkan aturan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu Pasal 14 UUD 1945 dan UU Nomor 11/Drt/1959.

Tindakan pemerintah ini sebenarnya dapat dilakukan dengan menggunakan pijakan hukum pidana yang ada, yaitu KUHP, khususnya pada pasal yang mengatur mengenai

penerapan asas retroaktif. Hanya yang menjadi masalah, asas retroaktif menurut hanya berlaku terhadap perkara pidana yang sedang dalam proses peradilan, dan tidak dapat diterapkan kepada perkara yang sudah diputus dan mempunyai kekuatan hukum tetap, sehingga apabila asas ini yang digunakan, maka terhadap para pelaku tindak pidana politik yang sudah mendapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, tidak dapat diterapkan. Sehingga kebijakan pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi merupakan langkah yang sangat tepat.

BAB IV
P E N U T U P

A. K E S I M P U L A N.

1. Kebijakan legislatif terhadap tindak pidana politik pada era sebelum reformasi lebih didasarkan kepada kepentingan politik penguasa dalam rangka mempertahankan kekuasaan. Kenyataan ini dapat dilihat dari konfigurasi politik pada waktu itu yang cenderung bersifat otoriter, dominasi pemerintah dalam bidang legislasi serta lembaga peradilan yang tidak independent dan impartial dan tak lebih sebagai instrumen kekuasaan pemerintah dalam mengartikulasikan kepentingan politiknya. Berbagai peraturan perundang-undangan pidana dipakai sebagai landasan yuridis oleh pemerintah untuk menghukum orang-orang atau kelompok-kelompok yang dianggap/dituduh telah melakukan kejahatan politik. Peraturan hukum pidana yang paling sering digunakan adalah Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, sebagai undang-undang pidana politik yang bersifat khusus dan kitab undang-undang Hukum Pidana (KUHP) khususnya pasal-pasal mengenai perbuatan makar dan pasal-pasal mengenai perbuatan menyebarkan kebencian (*haatzai artikelen*). Datangnya era reformasi telah membawa perubahan mendasar dalam bidang politik dengan runtuhnya tradisi sentralisasi kekuasaan pemerintah menuju kearah semangat demokratisasi politik. Hal ini berdampak kepada bidang hukum, dengan adanya kemauan politik (*political will*) pemerintah untuk meninjau

produk-produk hukum masa lalu yang sudah tidak sesuai lagi dengan semangat reformasi, serta keputusan-keputusan pengadilan yang menyangkut orang-orang atau kelompok-kelompok yang dituduh telah melakukan kejahatan politik, demi untuk mempertahankan status quo. Kemauan politik dari pemerintah ini diwujudkan dengan dicabutnya Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi dengan undang-undang Nomor 26 tahun 1999, dan untuk mengisi kekosongan hukum dikarenakan beberapa materi yang dianggap masih relevan, masih penting untuk diatur dalam perundang-undangan maka pada saat yang bersamaan pemerintah telah mengajukan Undang-undang Nomor 27 tahun 1999, yang menambah beberapa ketentuan dalam KUHP (dalam Pasal 107 KUHP) yang menampung beberapa materi yang dianggap masih diperlukan bagi kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

2. Sabagai konsekuensi dari pergeseran kebijakan legislative di atas maka dengan sendirinya tindak pidana tertentu yang semula diatur dengan UU No. 11/PnPs/1963 sudah bukan merupakan tindak pidana khusus dengan demikian ini juga membawa konsekuensi perubahan hukum acara. Dari sudut kebijakan kriminal hal ini merupakan hal yang positif karena Sifat terpecah-pecah itu, apabila ditambah dengan penyimpangan-penyimpangan dari asas-asas hukum pidana yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan umum dari hukum pidana, ternyata mempunyai implikasi tidak menguntungkan untuk penegakan hukum pidana. Konsekuensi logis lainnya dari pergeseran tersebut adalah pemberian grasi, amnesti, abolisi dan

rehabilitasi kepada sejumlah tahanan politik dan narapidana politik.

B. S A R A N.

1. Kebijakan legislatif terhadap tindak pidana politik yang telah mengalami pergeseran pada era reformasi sekarang perlu ditindak lanjuti dengan penciptaan berbagai peraturan perundang-undangan pidana yang berkaitan dengan tindak pidana politik yang menjunjung tinggi asas demokrasi dan hak asasi manusia, sebagai bagian dari kebijakan pembaharuan hukum pidana dalam rangka penciptaan peraturan hukum pidana yang lebih baik.
2. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang sekarang berlaku di Indonesia, masih banyak mengandung kelemahan, khususnya mengenai pasal-pasal yang berkaitan dengan tindak pidana/kejahatan politik, yang bertentangan dengan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, diantaranya pasal mengenai Haatzai artikelen, sehingga perlu segera dilakukan perubahan atau pembaharuan, dalam rangka menyesuaikan diri dengan suasana kehidupan politik di era reformasi ini. Pengalaman era reformasi ini juga mesti menyadarkan pemerintah Indonesia tentang adanya beberapa masalah yang belum terakomodir dalam perundang-undangan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Apeldorn, L.J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1973.
- Arief, Barda Nawawi, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 1994.
- _____, *Beberapa Aspek Pengembangan Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar F.H. Undip, Semarang, 25 Juli 1994.
- _____, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- _____, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
- _____, *Kebijakan Pengembangan Peradilan*, makalah Semir Nasional "Mafia Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia, FH. Undip, Semarang, 6 Maret 1999.
- _____, *Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Politik Dengan Hukum Pidana*, Makalah pada Seminar Nasional "Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik", F.H. Undip, Semarang, 2 Oktober 1999.
- Anwar, HAK. Moch, *Hukum Pidana Bagian Khusus (KUHP Buku II)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989.
- Atmasasmita, Romli, *Pengantar Hukum Pidana Internasional, Pt Eresco*, Bandung, 1995.
- Bahan Penataran P-4 (Materi P-4, UUD 45 dan GBHN), BP-7, Jakarta, 1981.
- Black, James A. & Champion, Dean J., *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, P.T. Eresco, Bandung, 1992.
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary Abridged Sixth Edition*, St. Paul Minn. West Publishing Co, 1991.

Budihardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1981.

Busroh, Abu Daud, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

Duijs, J.E.W., *Membela Mahasiswa Indonesia Di Depan Pengadilan Belanda* (diterjemahkan oleh K.M.L. Tobing), Gunung Agung, Jakarta, 1985.

Effendi, A. Masyur, *Tempat Hak Asasi Manusia dalam Hukum*, Alumni, Bandung, 1980.

Engelbrecht, *Kitab Undang-undang dan Peraturan-peraturan RI*, 1960.

Faisal, Sanapiah, *Format-format Penelitian Sosial, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990

_____, *Penelitian Kualitatif, (Dasar-dasar dan Aplikasi)*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990.

Fifth United Nations Congress On Prevention of Crime and The Treatment of Offenders.

Hamzah, Andi, *Hukum Pidana Politik*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1987.

_____, *KUHP Republik Korea Sebagai Bahan Perbandingan*, Ghalia Indonesia Jakarta, 1987.

_____, *Delik-delik Tersebar Di Luar KUHP*, cetakan ke-8, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995.

Hartono, CFG. Sunaryati, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (Materi Hukum, Proses dan Mekanisme) Dalam PJPT II*, Majalah Pajajaran No. I-1995.

_____, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989.

Kansil, C.S.T., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986.

Kantaprawira, Rusadi, *Pengaruh Pemilihan Umum Terhadap Perilaku Politik Dewan Perwakilan Rakyat RI: Dimensi Budaya Politik dan Budaya Hukum*, Unpad, Bnadung, 1992.

Koeswadji, Hermien Hediati, *Perkembangan Macam-macam Pidana dalam Rangka Pembangunan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.

Kusumaatmaja, Muhtar, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1974.

_____, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1985.

Kusumah, Mulyana W, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1996.

Lamintang, P.A.F, *Delik-delik Khusus Kejahatan-kejahatan Terhadap Kepentingan Hukum Negara*, Sinar Baru, Bandung, 1987.

Lev, Daniel. S, *Hukum dan Politik Di Indonesia*, terjemahan Nirwono dan AE. Priyono, LP3ES, Jakarta, 1990.

Loebis, AB, *Apa Itu Kejahatan-kejahatan Politik?*, tanpa penerbit dan tanpa tahun.

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

_____, *Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik*, Makalah pada Seminar Nasional "Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Keja-hatan Politik", F.H. Undip, Semarang, 2 Oktober 1999.

Lubis, M. Solly, *Serba-serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989.

Mahfud, Muh. MD, *Perkembangan Politik Hukum Studi Tentng Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Di Indonesia*, UGM, Yogyakarta, 1993.

Mangkoedilaga, Benjamin, **Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Kejahatan Politik (Tinjauan Dari Aspek Peradilan)**, Makalah pada Seminar Nasional "Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik", F.H. Undip, Semarang, 2 Oktober 1999.

Marmosudjono, Sukarton, **Penegakan Hukum Di Negeri Pancasila**, Pustaka Kartini, Jakarta, 1989.

Miles, Mathew B. & Huberman, A Michael, **Analisis Data Kualitatif**, UI. Press, Jakarta, 1992.

Moeljatno, **Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana Indonesia dan Rancangan Undang-undang Tentang Asas-asas dan Dasar-dasar Pokok Tata Hukum Indonesia**, Bina Aksara, Jakarta, 1985.

_____, **Asas-asas Hukum Pidana**, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

_____, **Kitab Undang-undang Hukum Pidana**, Cetakan ke-20, Bumi Aksara, Jakarta, 1999.

Moleong, Lexy J., **Metode Penelitian Kualitatif**, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1998.

Muhadjir, Noeng, **Metode Penelitian Kualitatif Edisi III**, Rakesarasin, Yogyakarta, 1998.

Muhaimin; Yahya, **Beberapa Istilah Segi Birokrasi Di Indonesia**, Prisma, Oktober 1990.

Muladi, **Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Datang**, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH. Undip, Semarang, 1990.

_____, **Politik, Hak Asasi Manusia dan Sistem Peradilan Pidana**, Undip, Semarang, 1997.

Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1992.

Mulyosudarmo, Suwoto, **Kebijakan Kriminal Terhadap Kejahatan Politik**, Makalah pada Seminar Nasional "Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik", F.H. Undip, Semarang; 2 Oktober 1999.

UPT-PUSTAKA

Nasution, S, **Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif**, Tarsito, Bandung, 1992.

Nickel, James W, **Hak Asasi Manusia Refleksi Filosofis Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Nonet, Philipe & Selznick, Philip, **Law and Society In Transition: Toward Responsive Law**, Harper and Law, New York, 1978.

Nusantara, Abdul Hakim Garuda, **Politik Hukum Indonesia**, YLBHI, Jakarta, 1988.

Seno Adjie Oemar, **Pengertian Terorisme dan Kriterianya**, Seminar tentang "Terorisme" Universitas Nasional, Jakarta, Januari 1996.

Peter, AAG & Siswosubroto, Koesriani, **Hukum dan Perkembangan Sosial**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988.

Poernomo, Bambang, **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Liberty, Yogyakarta, 1988.

Prakosa, Joko, **Tindak Pidana Makar Menurut KUHP**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Prodjohamidjojo, Martiman, **Memahami Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia I**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1997.

Projodikoro, Wiryono, **Tindak-tindak Pidana Tertentu Di Indonesia**, Eresco, Bandung, 1999.

Purbacaraka, Purnadi dan Soekanto, Soeryono, **Perihal Kaidah Hukum**, Alumni, Bandung, 1986.

Puspokusumo, R.M. Thalib, **Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Kejahatan Politik Ditinjau Dari Aspek Perundang-undangan**, Makalah pada Seminar Nasional "Kebijakan Kriminal Dalam Rangka Menanggulangi Kejahatan Politik", F.H. Undip, Semarang, 2 Oktober 1999.

Rahardjo Satjipto, **Manfaat Telaah Sosial Terhadap Hukum**, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH. Undip Semarang, tanggal 13 Desember 1980.

_____, dalam analisis CSIS Tahun XXII, 1993.

_____, **Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum**, Alumni, Bandung, 1997.

_____, **Hukum Dalam Kekacauan**, Majalah Forum Keadilan No.7 tahun VII, tanggal 13 Juli 1998.

_____, **Hukum dan Pembangunan Masyarakat Madani**, Makalah disampaikan pada diskusi panel, F.H. Undip, Semarang, 2 Nopember 1998.

_____, **Sosiologi Pembangunan Peradilan Bersih dan Berwibawa**, Makalah Seminar, FH. Undip, Semarang, 6 Maret 1999.

Saleh, Roeslan, **Beberapa Asas-asas Hukum Pidana Dalam Perspektif**, Aksara Baru, Jakarta, 1981.

Sastrawijaya, HR. Sadili, **Tindak-tindak Pidana Subversi**, Pusdiklat Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 1989.

Seno Aji, Oemar, **Hukum Pidana Pengembangan**, Erlangga, Jakarta, 1985.

Sixth United Nations Congress On Prevention of Crime and The Treatment of Offenders, 1981.

Soekanto, Suryono & Mamuji, Sri, **Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat**, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.

Soekanto, Soeryono & Otje Salman, **Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial, Bahan Bacaan Awal**, Rajawali Pers, Jakarta, 1987.

Soemitro, Ronny Hanitijo, **Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.

Spradley, James P, **Metode Ethnografi**, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1997.

Sudarto, **Kertas Kerja Pada Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional**, BPHN, 1980.

_____, **Hukum dan Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1981.

-----, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983.

_____, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.

Suny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.

Suparni, Ninik, *Tindak Pidana Subversi, Suatu Tinjauan Yuridis*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.

Susanto, I.S, *Kejahatan Korporasi*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 1995.

Titok Sumbodo, *Hukum Tata Negara*, Eresco, Bandung, 1988.

Utrecht, U, *Pengantar Dalam Ilmu Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1959.

Warassih, Esmi, *Metode Penelitian Bidang Ilmu Humaniora*, Makalah disampaikan dalam Pelatihan Metode Penelitian Ilmu Sosial, F.H. Undip, Semarang, 1999.

PERUNDANG-UNDANGAN DAN DOKUMEN RESMI :

Undang-undang Nomor 11/PnPs/1963, tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi.

Undang-undang Nomor 26 Tahun 1999, tentang Pencabutan Undang-undang Nomor 11/PnPs/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi.

Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999, tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara.

Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3565 Perjanjian Ekstradisi Antara RI dan Australia dibuat pada tgl 22 April 1992.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1997.