

**HUBUNGAN SOSIAL POLITIK ANTAR PARTAI TERHADAP
PELANGGARAN UNDANG-UNDANG NO. 3 TAHUN 1999
TENTANG PEMILIHAN UMUM SERTA IMPLIKASINYA
TERHADAP BEKERJANYA SISTEM PERADILAN PIDANA**



T E S I S

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

H. ACHMAD SULCHAN, SH
B4A 098 002

Pembimbing

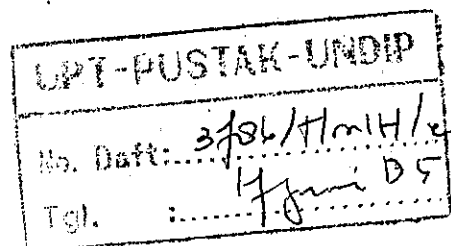
Prof.Dr. Moempoeni Moelatiningsih Martojo, SH

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
2 0 0 4**

**HUBUNGAN SOSIAL POLITIK ANTAR PARTAI TERHADAP
PELANGGARAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 1999
TENTANG PEMILIHAN UMUM SERTA IMPLIKASINYA
TERHADAP BEKERJANYA SISTEM PERADILAN PIDANA**

Disusun oleh :

H. ACHMAD SULCHAN, SH
NIM B 4 A 098 002



Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada tanggal 2004

**Tesis ini Telah Diterima Sebagai Persyaratan
Untuk Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum**

Mengetahui

Pembimbing

Prof. Dr. Moempoeni M. M., SH

Ketua Program Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH

MOTTO

"Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil, dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat dengan taqwa. Dan bertaqwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan" (Qs. Al Maa-idah : 8).

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan memanjatkan puji dan syukur kepadaNya yang telah memberikan taufiq hidayah kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan karya ilmiah ini sebagai tugas akhir dalam menempuh program Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang Program Kajian Hukum dan Sistem Peradilan Pidana. Kajian dalam tesis ini mengangkat masalah tindak pidana pemilihan umum dengan judul “ Hubungan Sosial Politik Antar Partai Terhadap Pelanggaran Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum serta Implikasinya Terhadap Bekerjanya Sistem Peradilan Pidana “.

Dalam menyelesaikan karya ilmiah ini, penulis menerima berbagai bantuan dari banyak pihak yang tentu saja tidak dapat satu persatu disampaikan di sini. Hanya beberapa orang yang karena sifatnya yang khusus perlu disebut di sini sebagai penghormatan dan ungkapan terimakasih yang tak terhingga kepada.

Bapak Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang yang telah menyetujui proposal tesis ini dan memberi masukan yang berarti ketika dilakukan review tesis ini sehingga lebih mendalam dan terfokus,

Ibu Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih Martojo, SH, selaku pembimbing tesis di tengah-tengah kesibukan beliau yang padat masih memberikan waktu

bagi penulis untuk memeriksa dan memberi masukan yang berharga sehingga tesis ini dapat selesai dengan baik.

Bapak Prof. Dr. IS Susanto, SH (Alm) yang telah memberikan masukan berharga pada saat review proposal dan memberikan sumbangan pemikiran di sela-sela kesibukan beliau mengajar dan membimbing mahasiswa lain, semoga jerih payah beliau mendapat imbalan dariNya sebagai amal ibadahnya.

Bapak Prof. Dr. Satjipto Rahardjo yang telah memberikan masukan berharga pada saat review proposal ini berlangsung.

Bapak Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH (Alm.), yang telah memberikan sumbangan pemikiran pada saat review proposal dari sudut metodologi penelitian.

Ibu Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH. yang telah memberikan masukan berharga pada saat review proposal ini berlangsung.

Bapak Prof. Dr Loebby Loqman, Bapak Drs. H. A Munif wakil Ketua Partai Golkar Kota Semarang dan Bapak Tugiran SH Sekretaris Partai Dekomrasi Indonesia Perjuangan Kota Semarang yang telah memberikan sumbangan fikiran masing-masing dan telah memberikan waktu untuk wawancara dengan penulis.

Kepada istri tercinta dan anak-anak penulis diucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya atas pengertian yang telah diberikan baik selama menyelesaikan tesis ini maupun ketika penulis masih menempuh

pendidikan di program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro,
Semarang.

Rekan-rekan satu angkatan yakni Angkatan 1998 Jurusan Hukum dan Sistem
Peradilan Pidana yang telah bersama-sama mengarungi suka dan duka
menempuh pendidikan dan turut menyumbangkan pemikirannya
sehingga terselesaikannya karya ilmiah ini.

Tidak ada gading yang tak retak, tentu saja pepatah tersebut berlaku pula
bagi tesis ini, karena itu saran dan kritik yang membangun penulis harapkan.

Billahhittaufiq wal hidayah,

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Penulis

H. A. Sulchan, SH

ABSTRAK

Tesis ini bertitik tolak dari permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana hubungan sosial politik antar partai terhadap bekerjanya sistem peradilan pidana dalam tindak pidana Pemilihan Umum yang diduga melanggar Pasal 72 sampai dengan Pasal 75 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum?
2. Bagaimana realisasi penerapan hukum terhadap bekerjanya sistem peradilan pidana dengan adanya kesamaan pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dengan pasal-pasal dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) ?
3. Sampai sejauh mana pengaruh kekuatan politik terhadap bekerjanya Sistem Peradilan Pidana?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis dan bersifat kualitatif, oleh karena itu jumlah responden dan populasi tidak diperhitungkan, data-data primer dan sekunder dianalisa secara kualitatif sehingga diperoleh simpulan sesuai dengan permasalahan yang dikemukakan.

Tindak pidana Pemilihan Umum bukan merupakan tindak pidana khusus, diatur dalam undang-undang Pemilihan Umum dan ketentuan pidana dalam KUHP, meskipun demikian di dalam praktiknya terjadi kerancuan dalam penerapannya. Aparat penegak hukum seakan ragu-ragu untuk mencrapkan ketentuan pidana dalam undang-undang Pemilihan Umum. Para penegak hukum dalam menangani kasus pelanggaran hukum lebih memilih menggunakan ketentuan pidana dalam KUHP. Hubungan sosial politik antar petinggi partai politik akan mempengaruhi bekerjanya sistem peradilan pidana. Kesepakatan-kesepakatan yang dibuat antar mereka dapat mempengaruhi bekerjanya sistem peradilan pidana dalam menanggulangi kejahatan. Meskipun terjadi pelanggaran atas undang-undang Pemilihan Umum yang mencolok, akan tetapi hampir tidak ada satu kasuspun yang diselesaikan di pengadilan. Dengan demikian kekuatan partai politik terutama partai dominan dapat mempengaruhi secara positif bekerjanya aparat penegak hukum. Dalam pelanggaran undang-undang Pemilihan Umum, aparat penegak hukum (penyidik) cenderung bersikap menunggu adanya laporan dari pihak yang dirugikan.

Abstract

This thesis is written based on the following problems :

1. What is the socio-politic relationship among parties towards the performance of criminal law system in the General Election offences assumed to violate Article 72 to Article 75 of Law No.3/1999 about General Election?
2. How is the law enforcement towards the performance of criminal law system realized following the similar articles as shown in Law No.3/1999 about General Election and the articles in the Penal Code?
3. How far is the impact of political power against the performance of Criminal Law system?

This research describes a sociological law research qualitatively. This results in miscalculating the number of respondents and population, whereas the primary and secondary data are analyzed qualitatively to show that they go with the problems. General Election offences do not belong to special offences, as regulated in the General Election Law and criminal charges in the Penal Code, however in practice a confusion still takes place in their implementation. The law enforcement officers seem to be doubtful to implement the criminal charges in the General Election Law. In taking care of cases of law violation, they prefer using the criminal charges in the Penal Code. The socio-politic relationship among the leaders of political parties will influence the performance of criminal law system. The agreements that have been made by them can influence the performance of criminal law system in overcoming crimes. Although there has been a severe violation against the general election law but there is no single case done over the court. Due to this condition, the power of political parties, particularly the dominant ones, can influence positively the performance of law enforcement officers. When law is violated, the officers (investigators) tend to be passive waiting for reports from the parties being harmed.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
ABSTRAK.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	10
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Kegunaan Penelitian.....	13
E. Kerangka Pemikiran.....	13
F. Metodologi Penelitian	28
G. Sistematika Penulisan	34
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Faham Negara Hukum	36
B. Pengertian Demokrasi dan Negara Demokrasi	59
C. Pemilihan Umum dan Sistem Pemilihan Umum.....	71
D. Tindak Pidana Pemilu dan Sistem Peradilan Pidana	90

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

- A. Hubungan sosial Politik antar partai dalam penyelesaian pelanggaran Undang-undang pemilihan umum 114
- B. Realisasi Penerapan Hukum terhadap bekerjanya sistem Peradila Pidana dalam pelanggaran Undang-undang pemilihan umum..... 147
- C. Pengaruh Kekuatan Partai Politik terhadap penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan Umum.....170

Bab IV : PENUTUP

- A. Simpulan 194
- B. Saran-saran 196

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Tujuan Pembangunan sektor politik sebagaimana digariskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999 yakni guna mengembangkan sistem politik nasional yang berkedaulatan rakyat, demokratis dan terbuka, mengembangkan kehidupan kepartaian yang menghormati keanekaragaman aspirasi politik, serta mengembangkan sistem dan penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis dengan menyempurnakan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang politik. Di samping itu juga untuk meningkatkan kemandirian partai politik terutama dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat, mengembangkan fungsi pengawasan secara efektif terhadap kinerja lembaga-lembaga negara dan meningkatkan efektivitas, fungsi dan partisipasi organisasi kemasyarakatan, meningkatkan kerja kelompok profesi dan lembaga swadaya masyarakat dalam kehidupan bernegara.

Pembangunan politik dilakukan guna menyelenggarakan pemilihan umum secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas dasar prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan beradab yang diselenggarakan oleh badan penyelenggara yang independen dan partisipan.

Pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.¹ Pemilihan umum bukan hanya bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga permusyawaratan/ perwakilan, melainkan juga merupakan suatu sarana untuk mewujudkan penyusunan tata kehidupan negara yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Untuk lebih mewujudkan kedaulatan di tangan rakyat dan dengan telah dilakukannya peraturan perundang-undangan bidang politik, perlu menata kembali penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis dan transparan, jujur dan adil dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia.

Pemilihan umum pada hakikatnya merupakan konsekuensi logis dianutnya paham kedaulatan rakyat (*Volk Souvereniteit*).² Dalam kedaulatan rakyat dengan perwakilan, atau demokrasi dengan perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) yang menjalankan kedaulatan itu adalah wakil-wakil rakyat.³

Wakil-wakil itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat tersebut dicapai baik dalam waktu yang relatif pendek, maupun jangka waktu yang panjang.

¹ Lihat Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 Bagian "menimbang"

² Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945

³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, **Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia**, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, halaman 328

Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar bertindak atas nama rakyat maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat. Untuk menentukan biasanya dipergunakan lembaga pemilihan umum.⁴

Jadi pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Karena bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu tertentu.

Pemilihan umum merupakan salah satu dari sekian banyaknya hak asasi warganegara yang sangat prinsipil. Karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat. Maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak mengadakan pemilihan umum atau memperlambat pemilihan umum tanpa persetujuan dari wakil-wakil rakyat.

Sebagaimana dikemukakan di atas, pemilihan umum merupakan sarana agar terjadinya peralihan kekuasaan secara damai. Oleh karena itu pelaksanaannya tidak boleh ditunda-tunda, kecuali dengan seizin rakyat dengan perantaraan wakil-wakilnya. Pelaksanaan pemilihan umum harus segera ditentukan setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk melalui suatu ketetapan.

⁴ ibid

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia, pemilihan umum telah beberapa kali dilaksanakan yakni pada tahun 1955 guna memilih anggota konstituante, pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta mengisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Setelah berakhirnya rezim Orde Baru, yakni pada permulaan era reformasi sesuai dengan tuntutan mahasiswa dan lapisan masyarakat seluruhnya, dilaksanakan pemilihan umum berdasarkan undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Pada pemilihan umum tahun 1999 ini terdapat nuansa yang berbeda dari pemilihan umum yang diselenggarakan pada orde sebelumnya. Pemerintah membuka diri terhadap aspirasi-aspirasi yang berkembang di masyarakat dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk menyalurkan keinginan politiknya kepada partai politik yang dikehendaknya. Keterbukaan dan demokratisasi itu merupakan dua kata kunci pelaksanaan kedaulatan akhir-akhir ini.

Partisipasi masyarakat yang terbuka lebar tersebut telah berhasil memilih wakil-wakil rakyat yang lebih dikenal oleh pemilihnya. Begitu pula pemerintah yang dibentuk merupakan pemerintahan yang boleh disebut pemerintahan yang sah (*legitimate*). Era reformasi saat ini yang diwarnai oleh euforia politik yang begitu berbeda, pada satu pihak memberikan "warna" yang menarik dari sudut partisipasi politik warga negara; pada pihak lain eksese negatif yang ditimbulkannya telah membawa pula akibat

yang cukup memprihatinkan. Pada saat pemilihan umum berlangsung, (terutama pada waktu kampanye) berbagai partai politik tersebut menawarkan programnya masing-masing dengan mengangkat isu-isu yang selama orde baru dilakukan seperti pemilihan presiden dan kriteria apa yang harus dipenuhi.

Keadaan demikian mendorong partisipasi publik semakin meluas, dengan membuka wacana bagi masyarakat politik untuk mengemukakan visi dan misi yang diembannya. Pada pihak lain, persaingan antar elit politik dan pendukungnya begitu meningkat dengan tajam bahkan mengarah kepada friksi dan bentrokan fisik antar pendukung partai politik (parpol) tertentu. Situasi demikian ini memang wajar karena sebelumnya keterbukaan politik tersebut dihambat dengan dalih stabilitas politik dan kesinambungan pembangunan.

Akibatnya konflik kepentingan tersebut terpendam di tingkat akar rumput yang suatu saat nanti akan meledak manakala terdapat pemicu atau pihak yang memprovokasinya. Berbagai kerusuhan mewarnai kampanye pemilihan umum yang dilatar belakangi oleh konflik kepentingan antar pendukung partai politik. Akibatnya membawa kerugian materi terutama dalam pemilihan umum 1999 merupakan fenomena mencuatnya pertentangan kepentingan yang secara tegas maupun samar-samar diakui oleh para elit kekuasaan saat itu.

Namun dibalik peristiwa itu, terdapat kenyataan yang memprihatinkan. Kelompok partai dominan kala itu beralih bahwa

kejadian demikian merupakan provokasi pihak ketiga atau kelompok ekstrim yang hendak mengacaukan situasi. Selain itu menghambat kelangsungan pembangunan dan mengancam stabilitas nasional. Dalam perspektif hukum, sesungguhnya semua kejadian yang timbul merupakan pelanggaran hukum yang serius. Pelanggaran yang dilakukan sampai berakibat jatuhnya korban jiwa dan harta benda, oleh karena itu pengusutan secara hukum harus dilakukan. Akan tetapi kenyataannya, tindakan demikian tidak dilaksanakan, tapi apabila dilakukan pengusutan tetap tidak menyentuh substansi permasalahan yang sesungguhnya. Dalam berbagai peristiwa tersebut, ada sebuah benang merah yang menghubungkannya, yakni terdapat indikasi bahwa aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat tidak cukup terakomodasikan di lembaga perwakilan rakyat.

Para wakil rakyat yang dipilih atau yang akan dipilih pada umumnya tidak mewakili kepentingan rakyat secara riil, akan tetapi mewakili partai politik. Peranan pimpinan partai politik terutama pemerintah sangat dominan bahkan menentukan. Keberhasilan calon dan karier politiknya ditentukan oleh elit partai politik yang bersangkutan. Dipihak lain, berbagai kritik yang dikemukakan oleh para wakil rakyat, tidak diakomodasikan oleh pemerintah yang cenderung bersikap konservatif. Sehingga pada saat itu terjadi kesenjangan antara aspirasi rakyat dan suara-suara lembaga perwakilan berhadapan dengan dominasi pemerintah yang begitu kuat. Peranan pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri yang bertindak sebagai Pembina Politik Dalam Negeri secara

tidak langsung memperkuat posisi pemerintah dalam partai politik. Sedang partai dominan pada saat itu menjadi kekuatan yang tak terkalahkan. Bagi partai politik seperti Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) menjadi partai di bawah bayang-bayang Golongan Karya (Golkar). Keadaan demikian menunjukkan bahwa sistem politik yang demokratis tidak berjalan seperti apa yang diharapkan.

Untuk dapat terselenggaranya sistem politik yang demokratis di bawah the *rule of law* haruslah memenuhi syarat-syarat dasar yaitu:⁵

1. menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga, di mana setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan, dalam alam demokrasi adalah sesuatu yang wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan dan dialog terbuka dalam rangka mencapai konsensus.
2. menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang berubah, sebab setiap masyarakat yang selalu terjadi perkembangan dan perubahan yang dinamis disebabkan oleh faktor-faktor majunya teknologi komunikasi dan sebagainya.
3. menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur, mekanisme kepemimpinan nasional harus dapat berjalan secara alamiah melalui proses pemilihan umum sesuai dengan konstitusi yang telah disepakati, sebab pergantian kepemimpinan atau dasar keturunan atau dengan jalan mengangkat diri sendiri atau melalui kudeta adalah merupakan proses yang tidak wajar dalam suatu demokrasi.
4. membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum perlindungan terhadap kelompok-kelompok minoritas dari pemaksaan kehendak dan memberikan peluang/kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif sehingga mereka merasa turut bertanggung jawab.
5. mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat baik keanekaragaman pendapat, kepentingan dan tingkah laku, hal ini perlu untuk dapat terselenggaranya suatu masyarakat yang terbuka serta kebebasan-kebebasan politik yang mana akan memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif.

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1981 hal 63 - 64

6. menjamin tegaknya keadilan, dalam suatu demokrasi lembaga-lembaga perwakilan haruslah merepresentasikan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat.

Dominasi politik dari partai politik yang dominan menimbulkan konsekuensi politis maupun yuridis yang fundamental dalam pengertian bahwa bekerjanya sistem politik serta penciptaan hukum (*law creating function*) dan penegakannya (*law enforcement*) lebih ditentukan oleh kekuasaan dominan, sehingga fungsi partai politik sebagai sarana komunikasi politik, untuk menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi dari masyarakat, sebagai sarana sosialisasi politik, di mana partai politik berusaha menciptakan kesan bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum, sebagai *recruitment* politik dan sebagai sarana pengatur konflik.⁶

Dalam praktik politik sering terjadi bahwa fungsi-fungsi politik tersebut tidak dilaksanakan seperti yang diharapkan seperti pada pemilihan umum tahun 1999 terjadinya bentrokan fisik di mana-mana antar para pendukung partai politik. Euforia politik masyarakat yang selama ini dibelenggu lebih dari 32 tahun lamanya oleh era orde baru seakan terlepas dari kendalinya. Bentrokan fisik dapat terjadi karena partai politik tidak mampu mengantisipasi perubahan yang terjadi pada masyarakat, di samping itu partai politik sebagai pengatur konflik tidak berfungsi secara optimal.

Namun demikian, upaya penegakan hukum dalam rangka penerapan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang dibuat untuk penyelesaian konflik tersebut, atau pelanggaran peraturan kurang dapat diandalkan karena; latar belakangnya adalah sebagai berikut :

⁶ ibid

1. Adanya dualisme peraturan perundang yang berlaku yaitu ketentuan pidana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), sehingga menimbulkan kesimpang siuran dalam penafsiran hukum terhadap peraturan yang akan diterapkan jika terjadinya pelanggaran.
2. Pihak penguasa (penegak hukum) terkesan enggan menerapkan hukum tersebut secara sungguh-sungguh.
3. Perkara pelanggaran pemilihan umum, adalah perkara yang mempunyai nuansa politik, sehingga setiap tahap pemeriksaan mulai dari penyelidikan, penyidikan sampai dengan tahap penuntutan tidak dapat dielakkan dari adanya intervensi dari kekuatan politik. Maka pihak-pihak yang dirugikan kepentingan politiknya, proses penegakan hukum pelanggaran pemilihan umum berjalan tidak sebagaimana mestinya, karena itu sering ditempuh jalan pintas untuk penyelesaian pelanggaran undang-undang pemilihan umum secara politik.

Sehingga konflik kepentingan antar partai politik sebagaimana sering terjadi setiap pemilihan umum, penyelesaiannya banyak tergantung kepada "*political will*" kekuasaan dominan tersebut. Dalam perkara pelanggaran undang-undang pemilihan umum, kekuatan politik dominan merupakan faktor kekuasaan yang nyata (*de reele macht factoren*) yang mempengaruhi bekerjanya penegakan hukum. Di samping itu juga kendala masih rendahnya sumber daya masyarakat. Sumber daya masyarakat

menyangkut “*legal awareness*” dan “*legal behaviour*” masyarakat, kualitas pelaksanaan hak-hak politik rakyat.

Melalui latar belakang di atas, serta upaya untuk mengetahui penyelesaian permasalahan yang berhubungan dengan penegakan hukum dalam hal ini sistem peradilan pidana (*criminal justice sistem*) terhadap penyelesaian pelanggaran tindak pidana pemilihan umum, maka penulis meneliti dan mengkaji permasalahan dimaksud dalam tesis ini dengan judul :”**HUBUNGAN SOSIAL POLITIK ANTAR PARTAI TERHADAP PELANGGARAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 1999 TENTANG PEMILIHAN UMUM SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP BEKERJANYA SISTEM PERADILAN PIDANA**”

B. PERMASALAHAN

Sebagaimana diketahui bahwa hubungan sosial politik antar partai dalam masyarakat pada setiap pelaksanaan pemilihan umum sering terjadi gesekan/friksi. Intensitas friksi tersebut dapat terjadi dalam akar yang sangat kecil sehingga tidak berkembang dan dapat diselesaikan seketika itu juga oleh mereka sendiri, akan tetapi tidak tertutup kemungkinan sering terjadi friksi tersebut berkembang menjadi konflik yang terbuka. Konflik tersebut merupakan tindak pidana pemilihan umum.

Tindak pidana yang berkaitan dengan pemilihan umum yang dilakukan oleh individu maupun kelompok masyarakat merupakan perilaku

yang menyimpang dan mengancam norma-norma sosial yang mendasari kehidupan dan ketertiban sosial.

Penggunaan upaya hukum dalam hal ini hukum pidana, sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Karena tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Upaya untuk menanggulangi pelanggaran undang-undang pemilihan umum, hukum pidana termasuk bagian kebijakan sosial yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai ketertiban dan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai suatu masalah kebijakan, maka penggunaan hukum pidana sebenarnya tidak merupakan suatu keharusan. Demikian pula oleh karena tidak adanya absolutisme dalam kebijakan, maka akan berpengaruh pula terhadap bekerjanya sistem peradilan pidana. Sebab akan dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai alternatif serta faktor-faktor kekuatan politik yang lebih dominan yang mempengaruhi bekerjanya hukum pidana. Terlebih dengan masalah yang berkaitan dengan pelanggaran undang-undang pemilihan umum dimana beban/kekuatan politik jauh lebih dominan daripada hukum.

Berdasarkan hal di atas, permasalahan yang dikemukakan dalam tesis ini yakni :

1. Bagaimana hubungan sosial politik antar partai terhadap bekerjanya sistem peradilan pidana dalam penyelesaian tindak pidana pemilihan umum. Khususnya mengenai pelanggaran Pasal 72 sampai dengan

- Pasal 75 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang pemilihan umum?
2. Bagaimana realisasi penerapan hukum terhadap bekerjanya sistem peradilan pidana dengan adanya kemiripan pasal-pasal di dalam undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang pemilihan umum dengan pasal-pasal dalam KUHP?
 3. Sampai sejauh mana pengaruh kekuatan partai politik terhadap penyelesaian tindak pidana pemilihan umum ?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui bagaimana hubungan sosial politik antar partai terhadap bekerjanya sistem peradilan pidana dalam penyelesaian tindak pidana pemilihan umum khususnya mengenai pelanggaran Pasal 72 sampai dengan Pasal 75 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
2. Untuk mengetahui bagaimana realisasi penerapan hukum terhadap bekerjanya sistem peradilan pidana dengan adanya kesamaan pasal-pasal di dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang pemilihan umum dengan pasal-pasal di dalam KUHP.
3. Untuk mengetahui sampai sejauh mana kekuatan partai politik dalam mempengaruhi proses penyelesaian perkara tindak pidana pemilihan umum dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya

D. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Secara Teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan acuan dalam mengkaji dan mengevaluasi langkah-langkah yang telah dilaksanakan oleh partai politik peserta pemilihan umum maupun penegakan hukum. Karena tidak menutup kemungkinan langkah-langkah yang telah diambil, secara teoritis kurang tepat, dengan demikian dapat diperbaiki dalam usaha kajian lebih lanjut.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan informasi awal bagi aparat penegak hukum, dalam rangka bekerjanya sistem peradilan pidana terhaap penyelesaian tindak pidana pemilihan umum, maupun bagi peningkatan kinerja aparatur penegakan hukum dalam rangka mewujudkan supremasi hukum.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Pemilihan umum sebagai sarana demokrasi. Dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis, pemilihan umum sebagai wadah dalam suatu negara yang menyebut dirinya demokrasi adalah pemilihan umum yang bertujuan untuk membentuk pemerintahan yang bertanggung jawab. Dalam melaksanakan pemilihan umum, prinsip-prinsip kejujuran, keadilan dan pemerataan harus diwujudkan. Sehingga pemilihan umum yang demokratis merupakan jaminan untuk terwujudnya pemerintahan yang demokratis.

Menurut sistem pemerintahan yang berdasarkan perwakilan, penentuan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di dalam jabatan-jabatan

lembaga perwakilan apakah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus dipilih oleh rakyat sendiri berdasarkan ketetapan hati nuraninya. Untuk mewujudkan tujuan itu, segala bentuk intimidasi, teror maupun berbagai janji-janji kepada pemilih hendaknya dihindarkan oleh siapapun. Tindakan demikian jelas melanggar prinsip-prinsip “demokrasi yang bertanggung jawab”.

Peranan partai politik dalam membentuk lembaga perwakilan itu amat dominan, karena itu kehidupan kepartaian harus dibina dan dikembangkan secara sehat. Partai politik sebagai sarana untuk memperjuangkan aspirasi rakyat hendaknya menjadi wadah bagi pemilihnya untuk menentukan kebijakan-kebijakan apa yang akan diambil oleh pemerintah dalam masa mendatang. Kemitraan antara lembaga perwakilan dengan lembaga pemerintahan merupakan jaminan untuk terciptanya pemerintahan yang kokoh dan stabil.

Stabilitas nasional akan terwujud apabila antara lembaga perwakilan dan lembaga pemerintahan terjalin hubungan yang harmonis. Memang dalam sistem pemerintahan negara kita, peranan lembaga perwakilan ini amat kuat. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, sebaliknya parlemen tidak dapat membekukan kabinet. Oleh karena itu, partai-partai politik yang akan mendudukkan wakil-wakilnya di lembaga perwakilan harus secara selektif, menentukan siapa-siapa nantinya yang akan menjadi wakil rakyat untuk memperjuangkan aspirasinya.

Dalam sebuah negara yang demokratis, keberadaan lembaga pemilihan umum amat strategis, pemerintah tidak dapat meniadakan atau menghalang-halangi pelaksanaan pemilihan umum. Menurut Ismail Suny,⁷ pemilihan umum merupakan lembaga yang sangat vital untuk demokrasi. Oleh karena itu suatu pemilihan yang bebas berarti bahwa dalam suatu jangka waktu tertentu rakyat akan mendapat kesempatan, untuk menyatakan hasratnya terhadap garis-garis politik yang harus diikuti oleh negara dan masyarakat terhadap orang-orang yang harus melaksanakan kebijaksanaan itu.

Dalam Universal Declaration of Human Rights telah ditetapkan syarat pokok untuk pemilihan yang bebas dan kekuasaan pemerintah sebagai berikut :⁸ "The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuiene elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting prosedures". Pernyataan ini hendaknya menjadi pedoman di tiap-tiap negara dalam rangka menyelenggarakan pemilihan umum. Rakyat harus diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk menyalurkan asprasi politiknya terhadap partai politik berdasarkan panggilan hati nuraninya guna memilih siapa yang akan menjadi wakilnya untuk duduk di lembaga perwakilan.

Dalam suatu negara dengan sistem perwakilan yang berdasarkan kepada kedaulatan rakyat, mensyaratkan adanya lembaga perwakilan yang

⁷ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Penerbit aksara Baru Jakarta, 1984, hal 21

⁸ *ibid*.

kuat. Memang dalam sistem pemerintahan presidensiil, Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Meskipun demikian, Presiden dalam membentuk undang-undang atau dalam menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*Gesetsgebung und Staatsbegroting*) harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Paham demokrasi Pancasila yang kita kembangkan, menghendaki agar pelaksanaan pemerintahan dilakukan dengan perwakilan yang bersendikan kepada permusyawaratan. Warga negaranya melaksanakan hak yang sama. Melalui wakil-wakil yang mereka pilih sendiri dan bertanggung jawab kepada mereka melalui proses pemilihan-pemilihan yang bebas. Ini dikenal sebagai *representative government*, suatu pemerintahan yang berdasarkan perwakilan.

Konferensi Bangkok 1965 dari *International Commission of Jurists* memberikan definisi mengenai "*representative government*" sebagai "*a government deriving its power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*".⁹ Oleh konferensi itu ditetapkan pula syarat-syarat dasar dari "*representative government under the Rule of law*", sebagai berikut:

- A. Proteksi konstitusional
- B. Pengadilan-pengadilan yang bebas dan tak memihak
- C. Pemilihan-pemilihan yang bebas

⁹ op cit hal 20

- D. Kebebasan menyatakan pendapat
- E. Kebebasan berserikat dan tugas oposisi
- F. Pendidikan civic.

Menurut Ismail Suny, dalam jangka waktu tertentu rakyat baik secara langsung (*direct democracy*) atau secara tidak langsung (*representative democracy*) harus pula dapat menyatakan pendapatnya terhadap kekuasaan-kekuasaan dalam negara secara terbuka dan efektif. Sekurang-kurangnya anggota-anggota yang dipilih oleh rakyat, haruslah lebih banyak jumlahnya daripada yang ditunjuk, kalau ajaran kedaulatan rakyat ingin tetap dipertahankan.

Wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat tersebutlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam waktu yang relatif pendek, maupun dalam jangka waktu yang panjang. Oleh sebab itu Harmaily Ibrahim dan Moh. Kusnardi menyatakan:¹⁰

“Agar wakil-wakil rakyat itu dapat bertindak atas nama rakyat maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat. Untuk menentukannya biasanya dipergunakan lembaga pemilihan umum. Jadi pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Dan karenanya bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu”.

Menurut mereka, pendapat rakyat tidak akan selalu sama untuk jangka waktu yang panjang. Pendapat rakyat bisa saja berubah dalam jangka

¹⁰ op cit hal 329

waktu tertentu. Karena itu dibuka kemungkinan bagi mereka untuk menyalurkan keinginan mereka melalui wadah pemilihan umum. Pendapat perseorangan tidak selalu sama dengan pendapat kedua orang tuanya, begitu juga untuk jangka waktu tertentu pendapat seseorang bisa berubah, begitu juga harapan dan aspirasi politiknya.

Pemilihan umum merupakan hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum. Sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Akan timbul keraguan, apabila suatu pemerintah menyatakan dirinya sebagai pemerintah dari rakyat, padahal pembentukannya tidak didasarkan kepada hasil pemilihan umum. Dengan perkataan lain, apabila suatu pemerintah menyatakan dirinya sebagai pemerintah dari rakyat, maka hal itu harus sesuai dengan hasil pemilihan umum. Karena itulah pemilihan umum adalah suatu syarat mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Pemilihan umum memiliki tujuan yakni :¹¹

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan
3. Dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara.

¹¹ op cit hal 330

Pemilihan umum sebagai cara yang wajar untuk terjadinya peralihan pemerintahan dalam negara yang demokratis. Memang kata "memungkinkan" di sini tidak berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum harus ada pergantian pemerintahan, sebab mungkin saja terjadi saat partai politik dalam sistem pemerintahan parlementer pemerintah untuk dua, tiga atau empat kali masa jabatan. Yang dimaksud dengan kata "memungkinkan" di sini adalah bahwa pemilihan umum itu harus membuka kesempatan sama untuk menang bagi setiap peserta.

Dilihat dari sudut kelompok warga negara yang tergabung dalam suatu organisasi partai politik, maka pemilihan umum itu sangat besar artinya bagi suatu partai politik. Dengan pemilihan umum itu mereka dapat mengetahui seberapa besar sesungguhnya para pendukungnya. Apabila terbuka kesempatan mereka untuk menang, maka pemilihan umum itu adalah suatu media untuk menjalankan program-programnya.

Menang harus diakui bahwa pemilihan umum pada tahun 1999 merupakan pemilihan umum yang berbeda dengan era sebelumnya, karena tahapan-tahapan pemilihan umum ditetapkan dalam tenggang waktu yang pendek dan cepat. Pemilihan umum tahun 1999 ini merupakan hasil reformasi yang susah payah. Diperjuangkan oleh mahasiswa dengan dukungan lapisan masyarakat berhadapan dengan kekuasaan yang hegemonial orde baru dengan kekuatan senjata dan dukungan kelompok konglomerat yang berkuasa lebih dari tiga dasa warsa.

Selama lebih dari 30 tahun yaitu selama orde baru dari tahun 1965 sampai dengan tahun 1997 demokrasi di Indonesia berjalan tersendat-sendat. Meskipun selalu dikumandangkan bahwa Indonesia merupakan negara yang demokratis. Dalam tataran implikasinya demokratisasi itu tidak berjalan dalam arus yang sesungguhnya, karena perbedaan pendapat yang seharusnya menjadi ciri demokrasi justru dilenyapkan sama sekali. Perbedaan pendapat dianggap sebagai sebuah pembangkangan, karena itu melalui sarana *recalling* wakil rakyat yang bersuara lain dengan aspirasi kebanyakan anggota perwakilan akan ditarik oleh partai politik yang mewadahnya. Sarana *recalling* merupakan upaya yang ampuh untuk menghentikan langkah para wakil rakyat yang hendak menyuarakan aspirasi politiknya.

Pada pihak lain, pemilihan umum 1999 merupakan era baru kehidupan kepartaian yang selama ini hanya mengenal dua partai politik dan satu golongan karya. Keberagaman partai politik selain memunculkan masalah-masalah yang positif, seperti pilihan yang makin banyak bagi setiap warga untuk memilih partai politik yang dikehendaknya, juga memunculkan dampak negatif seperti fanatisme partai yang berlebihan. Fanatisme yang berlebihan akan memicu berbagai konflik antar peserta pemilihan umum. Kampanye partai politik di sana sini diwarnai dengan bentrok fisik yang terkadang menimbulkan luka-luka dan kerugian harta benda yang tidak sedikit jumlahnya.

Munculnya berbagai pelanggaran terhadap undang-undang pemilihan umum yang dilakukan oleh perseorangan atau kelompok orang dalam satu atau antar berbagai partai politik. Gerakan yang bernuansa mengintimidasi para pemilih baik dengan atau tanpa iming-iming berupa materi atau jabatan tetap berlangsung. Bahkan dengan memanfaatkan euforia reformasi, tindakan yang selama ini ditabukan justru menjadi seakan dibenarkan. Misalnya pengakuan terang-terangan dari suatu pimpinan partai politik untuk memberikan sejumlah uang tertentu agar seseorang menjadi "calon jadi" untuk duduk di DPR, DPRD. Kenyataan ini memang dirasakan sebagai sebuah pelanggaran dan kecurangan dalam pemilihan umum yang bersendikan kepada asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia (LUBER).

Pada pihak lain, meskipun telah terjadi pelanggaran terhadap asas "LUBER" aparat penegak hukum seperti polisi enggan bertindak karena di satu pihak mereka berpendapat bahwa pelanggaran tersebut merupakan pelanggaran yang bersifat politik. Peranan kepolisian menjadi berkurang dalam upayanya untuk melaksanakan tugas penegakan hukum (*law enforcement*). Selain itu undang-undang pemilihan umum itu bertumpang tindih dengan ketentuan KUHP. Berdasarkan asas hukum *lex specialis derogat lex generalis* ketentuan KUHP itu dikesampingkan oleh Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum itu. Kepolisian merasa pelanggaran undang-undang pemilihan umum bukan merupakan kompetensinya untuk mengusut dan menyelesaikannya. Bahkan lebih ironis lagi, jika aparat hukum (misalnya kepolisian) bertindak akan dituduh

melanggar hak asasi manusia (HAM). Dengan demikian maka penyelesaian secara politis kasus pelanggaran undang-undang pemilihan umum jauh lebih menonjol daripada dilakukan penyelesaian secara hukum melalui jalur pengadilan.

Peranan tokoh-tokoh politik maupun tokoh-tokoh masyarakat menjadi penting. Mereka yang akan menentukan bagaimana penyelesaian pelanggaran tersebut. Aparat penegak hukum tidak bisa berbuat banyak, karena ternyata penyelesaian secara politik itu jauh lebih cepat dan praktis. Para pendukung fanatik suatu partai politik jauh lebih mematuhi pimpinannya daripada aparat hukum.

Dengan demikian jelaslah bahwa dalam rangka penyelesaian pelanggaran undang-undang pemilihan umum, peranan para elit politik menjadi dominan sehingga peranan hukum terdesak ke samping (*antinomik*). Secara teoritis, fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan kerap kali diintervensi oleh kekuatan politik.¹² Intervensi kekuatan politik ini sudah ada semenjak produk hukum dilahirkan sampai kepada penerapannya. Oleh karena itu dikatakan bahwa hukum merupakan produk politik, sehingga karakter produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbangannya kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Lebih lanjut Mahfudz mengatakan bahwa :¹³

~Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat

¹² Moh. Mahfud MD. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, penerbit Gama Media, Yogyakarta, 1999, halaman 1

¹³ op cit hal 4

sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi..." hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatar belakangnya. Untuk kasus Indonesia terjadi juga fenomena menonjolnya fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuatan politik dominan yang lebih terasa bila dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya bahkan dapat dilihat dari pertumbuhan pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi dari proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang tanggung struktur politik, ekonomi dan sosial.

Dengan demikian, tugas penegakan hukum di sini harus lah dilihat sebagai upaya untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.¹⁴ Untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum itu menjadi kenyataan memerlukan campur tangan manusia. Karena secara ideologis, hukum tidak bisa bekerja dengan kekuatan normanya sendiri, dibutuhkan campur tangan manusia untuk merealisasikan keinginan-keinginan hukum itu menjadi kenyataan. Maka kita akan berhadapan dengan faktor manusia dan birokrasi penegakan hukum. Peranan manusia menjadi penting dalam menegakkan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo¹⁵, hukum tidak bisa tegak dengan sendirinya, artinya ia tidak mampu untuk mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum itu. Pada bagian lain, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa penegakan hukum itu bukanlah merupakan suatu tindakan yang pasti, yaitu menerapkan hukum terhadap suatu kejadian, yang dapat diibaratkan menarik garis lurus antara dua titik. Penegakan hukum mengandung pilihan

¹⁴ Satjipto Rahardjo, **Masalah Penegakan Hukum**, Suatu Tinjauan Sosiologis. Penerbit sinar Baru, Bandung, Tanpa Tahun, halaman 24

¹⁵ op cit halaman 11

dan kemungkinan¹⁶, oleh karena dihadapkan kepada kenyataan yang kompleks. Masuknya faktor manusia menjadikan penegakan hukum sarat dengan dimensi perilaku dengan sekalian faktor yang menyertainya. Penegakan hukum lalu bukan lagi merupakan hasil deduksi logis, melainkan lebih merupakan hasil dari pilihan-pilihan. Dengan demikian, luaran (*output*) dari penegakan hukum tidak hanya dapat didasarkan pada ramalan logika semata melainkan juga hal-hal yang “tidak menurut logika”.

Penegakan hukum dilakukan oleh institusi yang diberi wewenang untuk itu, seperti polisi, jaksa dan pejabat pemerintahan. Sejak hukum itu mengandung perintah dan pemaksaan (*coercion*) maka sejak semula hukum membutuhkan bantuan untuk mewujudkan perintah tersebut. Hukum menjadi tidak ada artinya bila perintahnya tidak (dapat) dilaksanakan. Diperlukan usaha dan tindakan manusia agar perintah dan paksaan yang secara potensial ada di dalam peraturan itu menjadi manifest. Menurut Donald Black, keterlibatan manusia dalam hukum itu disebutnya dengan mobilisasi hukum.¹⁷ Dalam mobilisasi hukum inilah manusia turut campur sehingga hukum tidak hanya mengancam dan berjanji di atas kertas. Lebih lanjut dikatakan bahwa :¹⁸

“Konsep mobilisasi hukum memberitahu kepada kita, bahwa peristiwa pidana yang diatur di dalam KUHP hanya menjadi kenyataan apabila muncul kasus-kasus pidana dan kasus tersebut hanya dapat muncul karena ada mobilisasi hukum. Seperti dikatakan oleh Black di atas, mobilisasi hukum adalah proses yang melalui

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Penyunting Hudzaifah Dimiyati, Penerbit Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2002, halaman 173

¹⁷ *ibid*

¹⁸ *ibid*

hukum mendapatkan kasus-kasusnya. Tanpa mobilisasi atau campur tangan manusia, kasus-kasus tersebut tidak akan ada, sehingga hukum hanya akan menjadi huruf-huruf mati di atas kertas belaka”.

Dalam rangka penyelesaian pelanggaran terhadap undang-undang pemilihan umum, peranan penegak hukum di Indonesia sebagaimana dimuka sudah dikemukakan menjadi dikesampingkan karena justru jika dilakukan penuntutan melalui jalur hukum keadaan akan menjadi berlarut-larut. Sedangkan perubahan peta kekuatan politik biasanya berlangsung secara cepat. Menghadapi percepatan perubahan itu, maka penyelesaian konflik juga harus dilakukan secara cepat dan efisien. Dengan demikian peranan para tokoh-tokoh politik dan hubungan sosial politik antar partai yang mewarnainya akan jauh lebih dominan dipergunakan daripada menggunakan prosedur formal melalui penegakan hukum.

Hubungan sosial politik antara elit partai dalam penyelesaian pelanggaran undang-undang pemilihan umum jauh lebih dominan. Karena pada umumnya massa fanatik suatu partai politik jauh akan lebih mematuhi perintah pimpinannya daripada harus mengikuti prosedur hukum yang baku dan ketat. Peranan pimpinan partai politik juga akan mempengaruhi penyelesaian kasus hukum pelanggaran undang-undang pemilihan umum. Karena itu dikatakan bahwa penyelesaian secara musyawarah terhadap pelanggaran ketentuan pidana dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum jauh lebih diutamakan daripada menerapkan pasal-pasal dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana melalui prosedur hukum.

Penyelesaian kasus hukum secara musyawarah ini dalam kebijakan hukum pidana (*“criminal policy”*) dikenal dengan istilah pendekatan *non penal*. Dalam rangka penanggulangan kejahatan, dapat ditempuh beberapa alternatif yakni dengan:¹⁹

- A. Penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
- B. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*);
- C. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*).

Penyelesaian kasus pelanggaran undang-undang pemilihan umum melalui jalur penal jelas tidak akan menyelesaikan permasalahan secara tuntas. Dengan kata lain penggunaan jalur penal jelas memiliki keterbatasan-keterbatasan.²⁰ Hal ini disebabkan karena dilihat dari hakikat kejahatan sebagai suatu masalah kemanusiaan dan masalah sosial, banyak faktor yang menyebabkan terjadinya kejahatan. Dengan mengutip pendapat Soedarto, Barda Nawawi mengemukakan bahwa “ penggunaan hukum pidana merupakan penanggulangan sesuatu gaja (*“Kurieren am Symptom”*) dan bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab-sebabnya”²¹

¹⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996 halaman 49

²⁰ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, halaman 39

²¹ op cit halaman 44

Meskipun demikian hendaknya disadari bahwa pendekatan non penal tidak boleh dipandang sebagai hal yang berdiri sendiri, oleh karena itu keterpaduan dalam berbagai pendekatan hendaklah diperhatikan yakni :²²

- a. Adanya keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dan politik sosial;
- b. Adanya keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan “*penal*” dan “*non penal*”.

Menurut Soedarto,²³ apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat/modernisasi (antara lain penanggulangan kejahatan), maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau social defence planning dan ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.

Dalam rangka pembangunan sistem politik yang sehat dan kehidupan kepartaian yang baik, maka penggunaan sanksi hukum pidana harus dilakukan seminimal mungkin. Penerapan sanksi hukum (pidana) dalam kasus-kasus pelanggaran undang-undang pemilihan umum dapat menyebabkan terhambatnya iklim demokratisasi. Penggunaan sanksi pidana dalam hal ini harus memperhatikan prinsip-prinsip biaya dan hasil. Dengan kata lain apakah hasil yang akan diperoleh jauh lebih besar dari pada biaya (*cost*) yang dikeluarkan. Guna melakukan pengusutan kasus-kasus pelanggaran undang-undang pemilihan umum dengan iklim demokratisasi

²² Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, op cit hal 4

²³ op cit hal 5

yang tengah berkembang terutama setelah terjadinya reformasi. Apakah penggunaan sanksi pidana itu justru akan menyebabkan tersumbatnya aspirasi masyarakat, untuk menyalurkan keinginannya terhadap partai politik tertentu. Oleh karena itu aparaturnya penegak hukum melakukan tindakan yang hati-hati. Jangan sampai tindakannya justru dianggap menghalang-halangi masyarakat menyalurkan aspirasi politiknya. Kepolisian bisa dituduh melakukan pelanggaran hak asasi manusia jika tidak bertindak cermat. Dengan demikian upaya non penal ini akan mendapat tempat dalam rangka usaha penyelesaian kasus hukum yang berhubungan dengan pelanggaran undang-undang pemilihan umum.

F. METODOLOGI PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologis (*socio legal reseach*). Digunakannya pendekatan ini karena permasalahan yang dibahas berkaitan dengan realitas sosial dan tingkah laku nyata dari manusia itu sendiri. Tingkah laku manusia yang nyata itu harus mengacu juga pada norma-norma sosial dan hukum yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan. Pembahasan hal-hal yang berkaitan dengan hubungan sosial politik pelanggaran Undang-undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum serta implikasinya terhadap bekerjanya sistem peradilan pidana, dilakukan dengan menggunakan pendekatan secara sosiologis. Upaya

itu dilakukan dengan mencoba menelusuri secara mendalam dan nyata dari sebuah fenomena penerapan hukum pidana dalam konteks sebuah fenomena penerapan hukum pidana dalam konteks sosial.²⁴

Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan metode penelitian kualitatif,²⁵ yang akan mengungkap sesuatu yang berkaitan dengan sifat unik dari realitas sosial dan dunia tingkah laku manusia itu sendiri. Dalam penelitian ini, akan digambarkan hakekat manusia sebagai makhluk psikis, sosial dan budaya. Sistem makna itu secara konstan digunakan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam mengorganisasikan segenap sikap dan tingkah lakunya sehari-hari.²⁶

Dengan melakukan penelitian kualitatif itu diharapkan dapat diperoleh gambaran yang nyata dari praktek penegakan hukum dalam kaitannya dengan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran terhadap undang-undang pemilihan umum.

Pendekatan yuridis sosiologis ini dimaksudkan untuk menelaah hubungan antara aspek hukum dengan aspek-aspek sosial lainnya di dalam bekerjanya sistem peradilan pidana di Indonesia dalam kenyataan sosialnya.

2. Lokasi Penelitian

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, halaman 10.

²⁵ Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Penerbit Yayasan Asah, Asih Asuh, Malang, 1990 hal 2. lihat Juga Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Rosda Karya, Bandung, 2000, halaman 2

²⁶ Sanafiah, *ibid*

Penelitian ini akan mengambil tempat di Kota Semarang dan sekitarnya seperti Kabupaen Jepara. Pengambilan lokasi ini didasarkan kepada pertimbangan bahwa di kota tersebut terjadi beberapa pelanggaran terhadap undang-undang pemilihan umum, di mana peneliti sempat mengamatinya secara tidak terlibat.

3. Sumber Data

Sumber data utama dalam penelitian ini adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Penelitian ini menggunakan sumber data primer dan data sekunder. Sumber data primer diambil dari masyarakat di mana terjadi kasus-kasus pelanggaran undang-undang pemilihan umum. Selain itu juga aparat penegak hukum seperti polisi, politisi dan tokoh-tokoh masyarakat yang berhubungan dengan substansi permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini.

Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai sumber, seperti bahan-bahan pustaka, literatur-literatur, dokumen, himpunan peraturan perundang-undangan, jurnal atau buletin ilmiah, surat kabar serta berbagai karya ilmiah baik yang dipublikasi maupun yang tidak dipublikasi sesuai dengan pilihan topik penelitian ini.

4. Tehnik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data selalu diusahakan sebanyak mungkin data yang berkaitan dengan masalah penelitian ini. Peneliti dalam hal ini menggunakan data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui :

- a. **Studi Kepustakaan**, yaitu pengumpulan dan mengkaji berbagai data hukum primer, yakni bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer. Selanjutnya dikatakan bahwa studi pustaka disebut sumber data non manusia, dengan cara mempelajari, menganalisis peraturan perundang-undangan, literatur-literatur dan dokumen-dokumen resmi yang mendukung obyek penelitian.

Kepustakaan berupa :

- Himpunan peraturan perundang-undangan
 - Jurnal-jurnal ilmiah
 - Literatur-literatur
 - Hasil-hasil penelitian dan lain-lain.
- b. **Studi Lapangan**, yaitu cara memperoleh data yang bersifat primer. Dalam hal ini akan diperoleh dengan menggunakan wawancara atau tanya jawab dengan berbagai pihak yang berkaitan dengan penelitian. Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung dengan pihak yang diwawancarai. Di samping wawancara juga digunakan alat pengumpul data dengan pengamatan (observasi). Pengamatan yang digunakan adalah pengamatan tidak terlibat.

Menurut Sanafiah Faisal,²⁷ observasi atau pengamatan dilakukan untuk mengetahui dan memahami situasi sosial dari obyek penelitian dengan menggunakan *non participant observation*. Situasi sosial yang diamati tersebut setidaknya-tidaknya mempunyai tiga elemen utama yaitu :

1. Lokasi atau fisik tempat suatu situasi sosial itu berlangsung,
2. Manusia-manusia pelaku atau aktor yang menduduki status atau posisi tertentu dan memainkan peranan-peranan tertentu, dan
3. Kegiatan atau aktivitas para pelaku pada lokasi atau tempat berlangsungnya suatu situasi tertentu.

5. Sampel Penelitian

Sampel penelitian diambil secara *purposive*, karena penelitian kualitatif lebih mengarah kepada proses dari produk dan biasanya membatasi pada suatu kasus.²⁸ Purposive sampling atau penarikan sampel bertujuan mengambil subyek berdasarkan pada tujuan tertentu.²⁹ Jumlah sampel yang diambil dalam penelitian kualitatif bukan merupakan hal yang penting, sebab penelitian kualitatif tidak didasarkan pada konsep keterwakilan sebagaimana yang digunakan dalam penelitian kuantitatif.

²⁷ op cit halaman 77

²⁸ Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Andi Yogyakarta, 1996 halaman 3

²⁹ Ronny Hanitjo, op cit halaman 51

Sesuai dengan metode penelitian kualitatif, sampel awal penelitian ini adalah :

- Warga masyarakat yang terlibat langsung dalam konflik antar pendukung partai di kota Semarang pada masa kampanye pemilihan umum tahun 1999.
- Pihak kepolisian di kota Semarang yang terlibat langsung menangani/melakukan pengusutan kasus pelanggaran undang-undang pemilihan umum.

Pengambilan sampel berikutnya akan berkembang mengikuti prinsip "bola salju" (*snow balls*) dan pilihan sampel akan berakhir setelah terdapat indikasi tidak munculnya variasi atau informasi baru yang berkaitan dengan penelitian ini.

6. Analisis Data

Analisis data terhadap data sekunder yang diperoleh dari inventarisasi hukum positif dan bahan kepustakaan dianalisa secara yuridis kritis. Analisis ini diilhami dengan munculnya aliran pemikiran kritis yang mengarahkan pada upaya mempelajari proses-proses manusia dalam membangun dunianya di mana dia hidup. Sehubungan dengan itu, tugas kriminologi kritis adalah menganalisa proses-proses bagaimana cap jahat tersebut diterapkan terhadap tindakan dan orang-orang tertentu.³⁰

³⁰ I. S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 1994 halaman 8

Analisis terhadap data primer dilakukan dengan menggunakan model analisis tema (*Theme Analysis*). Analisis ini merupakan upaya untuk mencari “*benang merah*” yang mengintegrasikan lintas domain yang ada. Pada analisis tema ini gagasannya bertumpu pada asumsi bahwa keseluruhan itu lebih dari sekedar jumlah bagian. Menurut Patton, analisis data merupakan suatu proses mengorganisasikan dari mengurut data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar, sehingga dapat ditemukan tema dari penelitian.³¹

Dengan demikian data yang dikumpulkan dalam penelitian ini, baik data primer maupun data sekunder kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif dengan cara *deskriptif analisis*. Fokusnya pada penunjukan makna, deskripsi penjernihan dan penempatan data pada konteks masing-masing.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Penyajian penelitian ini mengikuti sistematika sebagai berikut:

Bab I Merupakan pendahuluan tesis ini yang terdiri atas : A. Latar Belakang, B. Permasalahan Penelitian, C Tujuan Penelitian, D. Kegunaan Penelitian, E. Kerangka Pemikiran F. Metodologi Penelitian dan G. Sistematika Penulisan.

³¹ Lexy Moleong, op cit halaman 178

Bab II Merupakan kerangka teoritis berupa Tinjauan Pustaka meliputi A. Faham Negara Hukum, B Demokrasi dan Pemilihan Umum, C. Tindak Pidana Pemilihan Umum dan D. Sistem Peradilan Pidana.

Bab III Yang merupakan substansi penelitian berupa analisis terhadap permasalahan yaitu A. Hubungan Sosial Politik antar partai terhadap bekerjanya Sistem Peradilan Pidana dalam penyelesaian pelanggaran undang-undang Pemilihan Umum, B. Realisasi penerapan hukum yakni bekerjanya Sistem Peradilan Pidana terhadap pelanggaran undang-undang pemilihan umum, C. Pengaruh kekuatan (partai politik) dalam penyelesaian kasus pelanggaran undang-undang pemilihan umum.

Bab IV Merupakan bagian akhir berupa Penutup yang berisi A. Simpulan dan B: Saran-saran yang diajukan sehubungan dengan hasil penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Faham Negara Hukum

Faham negara hukum menurut Aristoteles dikaitkan dengan arti dari negara dalam perumusannya yang masih terikat pada "Polis".³² Pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah yang kecil, seperti kota dan penduduk yang sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak. Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*aclesia*), di mana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.

Yang dimaksud dengan negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.³³ Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warganegara.

Bagi Aristoteles, yang memerintah negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan

³² Moh. Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Pusat Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, halaman 153

³³ *ibid*

menentukan baik atau tidaknya suatu peraturan Undang-undang dan membuat undang-undang adalah bagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu menurut Aristoteles, bahwa yang penting adalah mendidik manusia menjadi warganegara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya. Ajaran Aristoteles ini sampai sekarang masih menjadi idaman bagi para negarawan untuk menciptakan suatu negara hukum.

Dalam sejarah ketatanegaraan, selanjutnya dikenal negara hukum dalam arti sempit sebagai ajaran dari Emmanuel Kant dan Fichte.³⁴ Sejalan dengan lahirnya paham liberalisme yang menentang kekuasaan absolut dari para raja, maka dalam bidang ketatanegaraan ajaran Kant ini mendapat tempat yang sewajarnya. Sebelum lahir negara hukum menurut paham Kant dan Fichte, maka yang ada pada waktu itu adalah negara polisi (*Polizei Staat*) sebagai tipe negara. Aliran dalam masyarakat yang berpengaruh pada saat itu ialah aliran Mercantilisme atau aliran yang menghendaki suatu negara perdagangan yang positif (*actieve handelsbalance*).

Aliran ini timbul di Perancis pada masa pemerintahan Lodewijk XIV, karena Perancis pada waktu itu sangat memerlukan emas dan perak sebagai alat penukar dalam lalu lintas perdagangan. Untuk memperoleh emas dan perak itu, Perancis berusaha mendapatkan neraca perdagangan yang aktif atau positif, dengan politik ekspor yang melebihi import.

³⁴ ibid

Caranya ialah dengan meningkatkan industri dalam negeri untuk diekspor sebanyak mungkin.

Konsep negara hukum menurut Immanuel Kant mengandung 2 unsur yang penting yaitu:³⁵

- a. perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia,
- b. pemisahan kekuasaan.

Dengan pemisahan kekuasaan maka hak-hak asasi manusia akan mendapat perlindungan. Inilah yang menjadi tuntutan kaum borjuis liberal, yang diperjuangkan melalui revolusi Prancis.

Revolusi Prancis telah melahirkan dua macam hak yakni ³⁶

- A. hak-hak yuridis,
- B. hak-hak politis.

Hak-hak yuridis diantaranya adalah hak-hak dasar, hak-hak yang terletak dalam hukum perdata ataupun hukum pidana, sedang hak-hak politik diantaranya adalah hak untuk memilih dan dipilih. Karena yang menjadi tujuan revolusi ialah kemerdekaan, persamaan dan persaudaraan (*liberte, egalite, fraternite*) sedangkan hal tersebut akan dapat dicapai melalui hak memilih dan dipilih maka revolusi Prancis disebut juga dengan revolusi politik.

Walaupun revolusi Prancis hanya menghasilkan dua macam hak, tetapi hal tersebut merupakan suatu kemenangan gemilang yang dicapai

³⁵ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Penbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983 halaman 111

³⁶ *ibid*

oleh aliran yang menganut paham liberal terhadap aliran yang menganut paham *merkantilisme* yang pada waktu itu berpengaruh dalam masyarakat.

Konsep negara hukum kemudian menganut paham sebagaimana dikembangkan oleh F. J Stahl, dimana menurut Stahl suatu negara hukum haruslah memenuhi empat unsur penting yakni :³⁷

- a. adanya jaminan atas hak-hak dasar manusia,
- b. adanya pembagian kekuasaan,
- c. pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum,
- d. adanya peradilan administrasi.

Dalam suatu negara kesejahteraan atau "*welvaarstaat*" tugas pemerintah adalah sangat luas yakni mengutamakan kepentingan seluruh rakyatnya. *Staatsonthouding* yang dipertahankan sepenuhnya dalam *nachwakerstaat* telah diganti dengan *staatsbemoenis* dalam *welvaarstaat*. Tetapi dalam mencampuri urusan kemakmuran rakyatnya, pemerintah dibatasi oleh undang-undang agar tidak berbuat sewenang-wenang. Apabila timbul perselisihan antara raja/pemerintah dengan rakyat, akan diselesaikan oleh suatu badan peradilan administrasi yang berdiri sendiri. Baik Kant maupun Stahl keduanya mempergunakan istilah "*rechtsstaat*" terhadap "negara hukum".

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa paham negara hukum berkembang dari adanya keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik secara efektif dan dapat dikontrol. Gagasan bahwa cara yang terbaik untuk

³⁷ op cit halaman 112

membatasi kekuasaan pemerintah adalah dengan suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Undang-undang dasar merupakan norma dasar obyektif yang menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa. Sehingga kekuasaan eksekutif atau pemerintahan harus diimbangi dengan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme, sedangkan negara menganut gagasan ini dinamakan constitutional state atau rechtstaat.

Dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau undang-undang dasar dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil "*Government by law, not by men*", pemerintahan berdasarkan hukum, bukan oleh manusia.³⁸

Dalam sistem Anglo Saxon, faham negara hukum ini dikenal dengan "*the rule of law*" yang menurut A. V Dicey mengandung 3 unsur penting yakni:

- a. *supremacy of law,*
- b. *equality before the law,*
- c. *human rights.*

Dalam suatu negara hukum, maka hukum mempunyai kedudukan yang tertinggi, agar supaya pelaksanaan kekuasaan (pemerintah) tidak menyimpang dari undang-undang. Dengan demikian, kekuasaan akan tunduk pada hukum dan bukan sebaliknya. Karena apabila hukum yang

³⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramedia, Jakarta, 1981, halaman 112

tunduk pada kekuasaan, maka kekuasaan berarti dapat membatalkan hukum. Dengan kata lain, hukum dijadikan alat untuk membenarkan kekuasaan. Apabila hukum dijadikan alat, maka tindakan penguasa walaupun melanggar hak-hak asasi manusia, senantiasa dapat dibenarkan oleh hukum.

Oleh sebab itu hukum tidak boleh menjadi "alat", tetapi harus menjadi "tujuan", walaupun tujuan dimaksud bukanlah hukum *an sich* melainkan untuk melindungi kepentingan rakyat. Sehingga antara hukum dan kepentingan rakyat merupakan hal yang tak dapat dipisahkan. Karena apabila dipisahkan, maka kepentingan rakyat akan dirusak oleh tindakan penguasa yang tidak terikat pada hukum atau undang-undang.

Dalam negara hukum, kedudukan warga negara, demikian juga pejabat pemerintah, adalah sama, dan tidak ada bedanya di muka hukum. Hukum atau undang-undang itu dibuat oleh rakyat dan untuk rakyat. Sedangkan pemerintah juga rakyat. Yang membedakan hanyalah fungsinya, pemerintah berfungsi untuk mengatur sedangkan rakyat adalah yang diatur. Baik yang mengatur maupun yang diatur ada pedomannya, yaitu undang-undang. Keduanya tidak boleh melanggarnya, bahkan harus sama-sama melaksanakannya. Karena hukum dan undang-undang menduduki kekuasaan tertinggi, maka kesamaan di muka hukum menjadi syarat untuk terciptanya keadilan. Sebab jika tidak ada kesamaan di muka hukum maka orang yang mempunyai kekuasaan, akan kebal hukum; hal mana pada umumnya akan menindas yang lemah.

Dengan demikian, nampak bahwa fungsi hukum atau undang-undang adalah untuk melindungi warga negara dari para pelanggar hukum. Dengan kesamaan di muka hukum maka tidak ada tempat bagi *backing* terhadap yang salah, melainkan undang-undang itu sendiri merupakan *backing* terhadap mereka yang benar.

Dalam simposium negara hukum yang diadakan di Jakarta pada tahun 1966 diputuskan bahwa³⁹ : sifat negara hukum itu ialah di mana alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat pada aturan-aturan yang telah ditentukan lebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan itu atau singkatnya disebut prinsip "*the rule of law*".

Sedangkan ciri-ciri khas suatu negara hukum adalah :

- a. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan.
- b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga,
- c. Legalitas dalam segala bentuknya.

Dalam konstitusi kita digariskan bahwa Indonesia adalah Negara berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaats*) bukan berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaats*), dan apabila dengan pandangan terakhir yang berkembang mengenai *the rule of law* maka bagi kita tidak lain dari *the rule*

³⁹ Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, op cit hal 116

of justice.⁴⁰ Negara tidak hanya bertugas memberikan keadilan akan tetapi juga harus dapat mewujudkan kesejahteraan bagi semua warganegaraanya ("*social welfare state*"). Prinsip ini jauh lebih dari sekedar prinsip negara hukum yang selama ini dikembangkan di negara-negara liberal.

Ide *rechtsstaat* senantiasa dikualifikasikan melalui fakta bahwa negara mampu melalui kedaulatannya kemudian disubstansikan oleh hukum.⁴¹ Menurut faham ini semua negara hukum, apakah negara tersebut diakui sebagai negara demokrasi atau diktator, negara fasis atau bolsevist, begitu pula dengan negara monarki absolut maupun diktator fasis adalah negara hukum.⁴²

Namun faham negara hukum harus berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil, jadi ada dua unsur dalam negara hukum yakni:

Pertama: bahwa hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan suatu norma obyektif yang juga mengikat pihak yang memerintah.

Kedua: bahwa norma obyektif itu, hukum harus memenuhi syarat bukan hanya secara formal, melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan cita-cita hukum.

⁴⁰ Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu ?*, Penerbit Alumni Bandung, 1976 halaman 109

⁴¹ Lebih Lanjut lihat Franz Neumann, *The Rule of Law, Political Theory and The Legal System in Modern Society*, Berg Publisher, 1986, halaman 179

⁴² *ibid*

Hukum menjadi landasan segenap tindakan negara, dan hukum itu sendiri harus baik dan adil. Baik karena sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat dan adil menurut maksud dari dasar segenap hukum adalah keadilan.⁴³ Menurut Frans Magnis Soeseno,⁴⁴ fungsi hukum yang paling dasar adalah mencegah bahwa konflik kepentingan itu dipecahkan dalam konflik terbuka, artinya semata-mata atas dasar kekuatan dan kelemahan pihak-pihak yang terlibat. Lebih lanjut dikatakan bahwa :

Hukum menjalankan fungsi ini dengan menyediakan suatu cara pemecahan konflik kepentingan yang berdasarkan suatu garis kebijaksanaan atau norma yang rasional dan berlaku umum. Dengan adanya hukum, konflik kepentingan tidak lagi dipecahkan menurut siapa yang paling kuat, melainkan berdasarkan aturan yang berorientasi pada kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai obyektif dengan tidak membedakan antara yang kuat dengan yang lemah. Orientasi itu disebut keadilan. Maka termasuk fungsi hukum untuk memapankan keadilan.

Dengan demikian tepatlah apa yang dikatakan oleh Sunaryati Hartono di atas, bahwa bagi kita prinsip *the rule of law* itu tidak lain dari *the rule of justice*.

Alasan utama agar kekuasaan negara diselenggarakan dan pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan hukum adalah:

(1) **Kepastian Hukum**, merupakan kebutuhan langsung masyarakat.

Dalam hubungan dengan negara, kepastian hukum berarti bahwa tindakan negara dapat diperhitungkan, karena tindakannya didasarkan pada hukum yang berlaku umum. Masyarakat/warganegara tidak perlu khawatir bahwa rencananya akan gagal oleh karena tindakan negara yang memakai kekuasaannya secara sewenang-wenang. Justru karena negara mempunyai pengaruh yang sangat luas dan kuat terhadap kemungkinan-kemungkinan yang terbuka. Bagi segala usaha

⁴³ Frans Magnis Soeseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Penerbit PT Gramedia, Jakarta, 1987, halaman 295

⁴⁴ op cit halaman 77

masyarakat , kerangka tindakannya harus pasti. Eksistensi dari negara akan terancam apabila bertindak menyimpang melawan hukumnya sendiri. Apabila negara memperlakukan masyarakat tidak menurut hukum, masyarakat tidak lagi mempunyai motivasi untuk menyesuaikan diri dan mentaati hukum. Suatu rencana orang atau masyarakat ke masa depan hanya mungkin kalau masyarakat dapat memperhitungkan faktor-faktor dominan yang menyangkut pelaksanaan rencana tersebut. Maka kemungkinan untuk memprediksikan kebijakan negara sebagai pusat kekuasaan yang berdaulat merupakan prasyarat kesediaan orang untuk membuat rencana bagi masa depannya. Orang berhak berharap bahwa rencananya tidak diganggu secara sewenang-wenang. Jadi campur tangan negara hanya sebagai fasilitator demi kepentingan masyarakat. Dirumuskan melalui norma-norma hukum yang umum dan terikat padanya. Norma hukum yang umum dalam suatu konstitusi seperti Amerika Serikat ditentukan secara jelas tentang "*limited government*" yang antara lain larangan pemerintah mengintervensi hak-hak individu warganegaranya. Begitu juga tentang "*judicial review*" yang diprakarsai oleh Ketua Mahkamah Agung John Marshall. Juga di Philipina diatur tentang "*negative rights*" dan "*positive rights*".⁴⁵ Terlebih lagi pendapatan masyarakat negara tergantung dari kegiatan masyarakat dan keberanian masyarakat untuk membuat rencana serta investasi ke masa depan. Tergantung dari

⁴⁵ Artidjo Alkostar, *Negara Tanpa Hukum*, Catatan Pengacara Jalanan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, halaman 10

kepastian hukum dan jaminan untuk tidak diperlakukan secara semena-mena, maka negara sendiri berkewajiban dan berkepentingan akan terjaminnya kepastian hukum.

- (2) **Perlakuan yang sama di hadapan hukum**, bahwa hukum berdasarkan kesamaan hakiki semua manusia adalah sama dan kesamaan semua warganegara adalah sama di mata hukum. Hukum harus dapat menjamin bahwa setiap anggota masyarakat diperlakukan menurut tolok ukur yang obyektif dan sama. Tolok ukur itu adalah hukum. Maka negara wajib bertindak menurut hukum. Suatu prasyarat untuk dapat menegakkan hukum dengan tepat dan tegas, penting sekali lebih dahulu melembagakan kaidah-kaidah hukum tersebut dalam bentuk undang-undang hukum positif. Dengan dilembagakannya kaidah hukum dalam bentuk undang-undang hukum positif, masyarakat maupun penyelenggara negara sama-sama mempunyai acuan yang jelas dan mudah untuk mengetahui hukum yang berlaku. Tidak ada perbedaan di hadapan hukum, setiap warga masyarakat sama hak, kedudukan dan kewajibannya di depan hukum. Setiap warga negara sama hak, kedudukan dan kewajiban di depan hukum yakni sama-sama bertujuan menegakkan hukum dapat diperlakukan yang sama tanpa perbedaan. Peraturan hukum yang diterapkan kepada seseorang mesti diterapkan kepada orang lain dalam perkara yang sama tanpa membedakan pangkat, golongan, agama maupun kedudukan. Prinsip perlakuan yang sama di hadapan hukum ini merupakan salah satu mata rantai

penghargaan terhadap hak asasi manusia yakni *equal before the law*.

Oleh karena itu, siapapun dan setiap orang harus diperlakukan secara sama tanpa diskriminasi dalam perlakuan dan perlindungan hukum (*"entitled without any discrimination to equal protection of the law"*).

Setiap tindakan yang tidak berdasarkan hukum dengan sendirinya melanggar keadilan, karena tidak lagi berdasarkan hukum obyektif yang sama bagi semua orang.

- (3) **Tuntutan penggunaan kekuasaan harus berdasarkan persetujuan warganegara dan senantiasa berada di bawah kontrol mereka.** Mengandung tuntutan agar kekuasaan negara dijalankan berdasarkan dan dalam batas-batas hukum. Kontrol kekuasaan negara dalam bidang legislatif yaitu semua undang-undang harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (Parlemen), yang dipilih oleh warga negara melalui Pemilihan Umum. Kontrol terhadap jalannya kekuasaan negara dapat efektif hanya mungkin apabila negara bertindak dalam jalur-jalur normatif yang dipasang dan disetujui oleh para wakil rakyat. Negara hukum merupakan salah satu prasarat agar negara dapat betul-betul bersifat demokratis.
- (4) **Landasan yang paling fundamental negara hukum tuntutan akal budi,** negara merupakan lembaga pranata masyarakat yang normatif yang membedakan antara manusia dengan makhluk lainnya. Bahwa manusia berakal budi dan oleh karenanya dapat merencanakan kehidupannya. Suara hatinya mensyaratkan kesadaran bertanggung

jawab terhadap tindakan-tindakannya. Oleh karena itu wajar kalau manusia bertindak berdasarkan pengertian. Karena itu cara pengaturan manusia adalah melalui komunikasi. Maka suatu tindakan kekuasaan negara berdasarkan kekuatan dan pemaksaan tidak sesuai dengan martabat kemanusiaan. Negara bergerak di luar batas wewenang yang telah ditetapkan dan di luar jalur-jalur normatif yang dipertanggung jawabkan. Dengan demikian negara meninggalkan wilayah komunikasi rasional dan bertanggung jawab dengan rakyatnya.

Menurut Frans Magnis,⁴⁶ ciri negara hukum yang secara etis juga relevan yakni:

- (1) kekuasaannya dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku,
- (2) kegiatan negara berada di bawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif,
- (3) berdasarkan sebuah undang-undang dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia,
- (4) menurut pembagian kekuasaan.

Sebuah negara merupakan negara hukum berarti bahwa alat-alat negara mempergunakan kekuasaan. Mereka hanya sejauh berdasarkan hukum yang berlaku dan dengan cara yang ditentukan dalam hukum itu. Dalam negara hukum, tidaklah cukup bahwa instansi negara, misalnya pemerintah, atau seorang menteri, berpendapat bahwa suatu tindakan perlu

⁴⁶ op cit hal 295

diambil demi kepentingan umum; melainkan tindakan itu hanya boleh diambil apabila tidak bertentangan dengan undang-undang.

Diskripsi umum itu dapat diperjelas dengan beberapa prinsip yang lebih terperinci termasuk di antaranya prinsip "*auditur et altera pars*" (hendaknya pihak yang lainpun didengar). Orang berhak untuk didengar pandangannya oleh hakim. Penguasa tidak memiliki monopoli kebenaran.

Dalam suatu negara hukum, tujuan suatu perkara bukanlah untuk mempermasalahkan salah satu pihak, melainkan untuk memastikan kebenaran. Maka semua pihak berhak atas pembelaan atau bantuan hukum.

Salah satu tuntutan penting ialah agar semua norma yang berlaku dapat diketahui dan bahwa semua undang-undang dipermaklumkan. Keputusan yang menyangkut orang atau pihak tertentu wajib diberitahukan kepadanya. Tiga prinsip lagi yaitu adalah prinsip proporsionalitas dan larangan terhadap tindakan berlebihan dan prinsip keseimbangan. Melarang setiap campur tangan negara yang melanggar kepentingan-kepentingan lebih penting daripada yang mau direalisasikan melalui campur tangan itu. Dalam prinsip proporsionalitas negara bertindak sedemikian rupa sehingga kepentingan-kepentingan yang terpaksa dilanggar tidak melampaui ukuran yang perlu.

Prinsip keseimbangan dalam negara hukum menegaskan dalam setiap aparat negara dalam menjalankan kekuasaan harus memperhatikan prinsip keseimbangan yang serasi antara:

- Perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia,

- Perlindungan terhadap kepentingan dan ketertiban masyarakat.

Wewenang kekuasaan negara dalam negara hukum tidak boleh berorientasi kepada kekuasaan semata-mata. Aparat negara harus menempatkan diri dalam suatu acuan pelaksanaan kekuasaan negara pada hukum positif. Berlandaskan keseimbangan serasi antara orientasi penegakan dan perlindungan ketertiban masyarakat, dengan orientasi kepentingan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.

Kekuasaan negara dijalankan harus menghindari tindakan-tindakan yang menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia, dengan cara perlakuan yang tidak manusiawi. Aparat negara hendaknya pada setiap saat harus sekaligus dan mampu bertugas, berkewajiban untuk mempertahankan "social interest", yang berbarengan pula dengan tugas dan kewajiban menjunjung tinggi "human dignity" dan "individual protection". Yakni menjunjung tinggi harkat martabat manusia serta perlindungan kepentingan individu. Dengan demikian alat kekuasaan negara harus memahami bahwa dirinya bukan lagi semata-mata sebagai "instrument of power", tetapi harus mampu memahami dan melibatkan dirinya sebagai suatu kelompok aparat yang berfungsi sebagai "agency of service" bagi masyarakat.

Alat-alat kekuasaan negara di semua tingkat di bawah kontrol kehakiman. Dalam pelaksanaan fungsi-fungsi serta dikontrol. Yang mengontrol selain lembaga-lembaga kontrol yang diciptakan khusus untuk tujuan itu berdasarkan undang-undang dasar, adalah masyarakat. Negara dan pemerintah pada suatu kejadian tertentu dapat ditantang atau diadukan di

hadapan pengadilan. Terhadap putusan hakim tingkat pertama orang berhak naik banding ke tingkat berikutnya. Terhadap tindakan negara yang dianggap tidak berdasarkan hukum, warga masyarakat dapat meminta perintah menghentikan tindakan dari pengadilan. Baru apabila negara dapat membuktikan legalitas tindakannya yang diambil atau dilakukan. Kepentingan umum tidak merupakan alasan untuk menganggap sepi hukum yang berlaku itu bukan hanya tuntutan keadilan, melainkan termasuk kepentingan umum sendiri. Masyarakat jauh lebih berkepentingan agar penguasa selalu bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku. Yang menentukan ciri negara sebagai negara hukum adalah bahwa kontrol yang nyata-nyata terlaksana. Jadi bahwa negara betul-betul tunduk terhadap putusan pengadilan dan sungguh-sungguh melaksanakannya.

Negara hanya dapat disebut negara hukum apabila hukum yang diikutinya adalah hukum yang baik dan adil. Artinya hukum sendiri secara moral politis harus dapat dipertanggung jawabkan. Berarti bahwa hukum harus sesuai dengan rasa keadilan masyarakat dan menjamin hak-hak asasi manusia, sehingga secara fundamental harus dihindarkan. Pemberlakuan aturan hukum yang tidak selaras dengan moralitas demokrasi dan nurani masyarakat, akan menghasilkan masyarakat yang apatis. Partisipasi masyarakat yang semakin jauh. Padahal partisipasi masyarakat merupakan sumber daya yang potensial dalam pembentukan hukum yang baik. Sesuai dengan tujuan hukum yakni untuk keadilan dan orientasinya adalah untuk daya guna bagi masyarakat banyak serta peningkatan martabat

kemanusiaan. Hal ini mengisyaratkan bahwa pembentukan undang-undang secara prosedural dan substansinya tidak boleh melanggar kaidah konstitusi. Adilnya hukum dan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia merupakan bagian integral negara hukum.

Pembagian kekuasaan yang sudah semenjak Aristoteles dipandang sebagai syarat bagi keteraturan negara yang baik, kemudian John Locke dan Montesquieu merumuskan pembagian kekuasaan merupakan jaminan atau prasarat struktural terpenting agar negara hukum dapat menjadi kenyataan.⁴⁷ Pembagian kekuasaan bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan dalam suatu tangan. Apabila fungsi-fungsi kekuasaan dibagi atas beberapa pihak. Diharapkan dapat tercipta suatu keseimbangan kekuasaan yang menjamin agar fungsi-fungsi tersebut dijalankan secara optimal, tetapi sekaligus mencegah terjadinya *over lapping* fungsi-fungsi kekuasaan pihak lain.

Pembagian kekuasaan sesuai fungsinya menurut doktrin Trias Politica bahwa kekuasaan negara terdiri tiga macam kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembuat undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan menjalankan undang-undang dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang. Trias Politica adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ("*functions*"), ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang-orang yang sama. Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang

⁴⁷ Miriam Budiardjo, op cit halaman 151

berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi manusia lebih terjamin.

Akan tetapi dalam perkembangan negara hukum, modern, di mana situasinya lebih kompleks, doktrin trias politika terutama pembagian kekuasaan legislatif dan eksekutif sudah bergeser. Karena adanya perkembangan bahwa partai-partai politik yang duduk di dalam badan legislatif turut memainkan peranan yang menentukan, dalam pembentukan pemerintahan dan semakin banyak dibuat undang-undang. Terutama di bidang sosial yang bukan berfungsi sebagai norma-norma umum. Kemudian diterapkan pada pelbagai tindakan, melainkan hanya sebagai legalisasi tindakan-tindakan tertentu oleh eksekutif, misalnya untuk menciptakan dana pensiun bagi pekerja dan pegawai negeri.

Apalagi dalam negara yang sedang berkembang di mana kehidupan ekonomi dan sosial telah berkembang menjadi demikian kompleksnya. Badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, trias politika dalam arti "pemisahan kekuasaan" tidak dapat dipertahankan lagi. Sejalan dengan perkembangan konsep mengenai negara kesejahteraan ("*welfare state*") di mana pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat. Karena itu pemerintah harus menyelenggarakan perencanaan perkembangan kehidupan masyarakat secara menyeluruh. Maka fungsi kenegaraan sudah melebihi tiga fungsi dalam trias politika. Lagi pula tidak dapat diterima sebagai asas bahwa tiap badan kenegaraan itu hanya dapat disertai satu fungsi tertentu saja.

Inti penting dari pembagian kekuasaan adalah ketidak tergantungan hakim dalam menjatuhkan. putusannya dari pemerintah atau fungsi administrasi eksekutif. Kebebasan kekuasaan yudikatif merupakan salah satu batu tumpuan negara hukum.⁴⁸ Seorang kepala negarapun tidak dapat mempengaruhi atau bahkan memberikan perintah kepada pengadilan mengenai putusan yang sama yang harus dijatuhkan.

Faham *the rule of law* sebagaimana diuraikan adalah negara hukum yang dicita-citakan. Namun di dalam realitas ketatanegaraan yang ada dan berkembang beberapa sistem hukum belum tentu identik, atau sama arti dan akibatnya dengan membangun suatu negara hukum atau *rechtsstaat*. Berarti negara yang menjamin berlakunya hukum yang membawa keadilan bagi setiap warganegaranya. Sebab pengertian *the rule of law* dapat dipakai dalam arti formil, hal mana setiap negara, juga negara dengan sistem yang totaliter akan menyebut dirinya sebagai negara hukum. Bahkan jika *the rule of law* itu dapat dipakai dalam arti materiil barulah penegakan *the rule of law* dapat diharapkan membawa keadilan. Oleh karena yang ditegakkan dan dilaksanakan di sini bukanlah semata-mata, peraturan-peraturan dan undang-undang yang diundangkan secara sah oleh pemerintah dan badan-badan legislatif saja. Akan tetapi dalam arti materiil ini kata "*law*" atau hukum itu dipakai dalam arti hukum yang adil ("*just law*"), yaitu hukum yang sesuai dengan dan yang membawa keadilan sosial bagi masyarakat. Dengan demikian hukum dalam faham *the rule of law* (dalam arti materiil

⁴⁸ Frans Magnis, op cit hal 302

ini) juga meliputi putusan-putusan pengadilan. Bahkan mungkin juga hukum kebiasaan (*gewoonte recht*) yang berlaku di dalam masyarakat, sekalipun bertentangan dengan hukum yang diundangkan.

Maka dapat kita lihat bahwa pemakaian faham *the rule of law* dalam arti formil masih berdasarkan aliran legistis dari abad 18 dan ke 19. Akan tetapi pemakaian faham *the rule of law* dalam arti yang materil bersumber pada pikiran-pikiran pada abad ke 20 ini. Setelah dunia mengalami segala perkembangan dan penderitaan yang pahit akibat cara berfikir yang legalistik itu.

Hubungan antara penegakan *the rule of law* dan negara hukum itu terjadi oleh karena hingga kini baik negara-negara yang berdasarkan sistem hukum Anglo Saxon maupun negara-negara yang berdasarkan sistem hukum Eropa Kontinental hanya melihat satu jalan untuk mencapai tujuannya. Dengan memberi wewenang kepada (hakim-hakim) pengadilan untuk mengawasi kebijaksanaan pemerintah secara yuridis. Yaitu untuk menyelidiki apakah suatu undang-undang atau ketetapan pemerintah (*beschikking*) adalah adil (*just atau tidak*). Apakah suatu undang-undang atau ketetapan pemerintah itu tidak inkonstitusional, atau apakah jabatan pemerintah melakukan *onrechtmatigedaad* atau tidak.

Dengan demikian diberikan wewenang kepada pengadilan untuk memutuskan, apakah kebijaksanaan pemerintah itu adil dan sesuai dengan *Grund norm* atau filsafat hukum. Negara yang dianut oleh bangsa yang bersangkutan atau tidak.

Berhubung dengan itu, apabila benar-benar hendak berpijak pada keadilan dan kebenaran, apabila cita-cita bangsa kita, sesuai dengan Mukaddimah Undang-undang Dasar 1945 adalah membangun suatu masyarakat yang adil dan beradab. Maka tidak dapat lain faham *the rule of law* itu harus kita artikan dalam artinya yang materiil, yaitu bahwa dengan penegakan *the rule of law* itu kita maksudkan penegakan hukum yang membawa keadilan. Sesuai dan berdasarkan nilai-nilai yang tersebut dan tersimpul dalam Pancasila. Bukan hanya sekedar penegakan peraturan-peraturan hukum, yang oleh penguasa atau badan-badan pembentuk hukum kita yang berwenang dinyatakan sebagai hukum yang berlaku. Terlepas dari pada ukuran apakah hukum yang dinyatakan berlaku itu memang sesuai, dengan rasa keadilan menurut ukuran-ukuran bangsa kita (Pancasila) atau tidak.

Sehingga untuk mencapai keadaan yang demikian ini, kiranya kita harus memberikan dan mengakui wewenang bukan hanya kepada (hakim-hakim) Mahkamah Agung. Akan tetapi juga kepada hakim-hakim pengadilan negeri untuk menguji suatu undang-undang atau kebijaksanaan pemerintah, yang telah dituangkan ke dalam suatu ketetapan, terhadap Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 (*'materiil toetsingrecht'*). Wewenang untuk menyelidiki dan memutuskan apakah suatu undang-undang atau ketetapan itu benar-benar sesuai dengan Pancasila. Sejalan dengan sistem pemerintahan maupun keadaan hukum yang dicita-citakan oleh Undang-undang Dasar 1945. Akan tetapi apabila hukum ini masih

belum terbentuk dan hakim harus mencari hukumnya sendiri, maka hakim harus mengenal kenyataan hukum masyarakatnya dan mengerti akan tuntutan-tuntutan perikemanusiaan. Sehingga ternyata bahwa kewajiban utama dan pertama dari seorang hakim adalah mengenal benar-benar apa makna dari Pancasila dan apa yang merupakan kebutuhan masyarakat yang nyata.

Mengenai hal ini ada beberapa cara yang harus dilakukan secara serentak untuk mencegah kesalahan-kesalahan itu sejauh mungkin.

Pertama, dengan memungkinkan apa yang dalam sistem hukum Belanda dulu dinamakan ("*Herziening*") yaitu pemeriksaan kembali suatu perkara yang menunjukkan cukup alasan-alasan, bahwa pemeriksaan semula mengandung kekurangan-kekurangan yang mengakibatkan putusan yang bertentangan dengan rasa keadilan.

Kedua, dan inilah yang sebenarnya kini dengan sangat mudah sudah dapat dilaksanakan, tanpa perlu menunggu diundangkannya peraturan baru di bidang peradilan. Yaitu dengan mengharuskan para hakim menyebutkan dasar-dasar hukum (bukan hanya pasal-pasal peraturan yang bersangkutan), daripada putusannya atau mencantumkan segala pertimbangan hukum ("*rechtsoverwegingen*") di dalam berita acara perkara yang bersangkutan. Pertimbangan hukum mana akan dapat menunjukkan terutama kepada para sarjana hukum, apakah hakim yang bersangkutan benar-benar ahli, bijaksana dan adil atau tidak.

Ketiga, jika kesempatan untuk mengawasi putusan-putusan hakim ini benar-benar dipergunakan oleh para sarjana hukum (cendekiawan). Dengan memberikan komentar-komentar yang bermutu dan bertanggung jawab dalam majalah-majalah ilmiah. Maka akan dapat diharapkan suatu kerja sama yang erat antara ilmu pengetahuan (universitas), peradilan (*"the Administration of Justice"*) dan lembaga-lembaga negara yang lain yang bersama-sama atau sendiri-sendiri membentuk hukum nasional.

Di samping cara-cara yang telah disebut di atas, untuk menegakkan hukum yang adil, perlu sekali untuk menegakkan *the rule of law* (dalam arti materiil). Sehingga perlu disebut pula penyempurnaan hukum acara kita baik hukum acara pidana, juga hukum acara perdata. Karena itu mutu hukum acara itulah yang akan menentukan dalam kenyataannya. Apakah hukum materiil yang telah dibentuk di atas kertas itu benar-benar dapat menunjukkan kepada kita, apakah "*access to courts*" itu benar-benar mungkin dan cepat atau tidak. Sehingga hukum acara yang menjamin "*access to courts*" itulah yang merupakan syarat mutlak agar supaya rakyat benar-benar dapat menikmati pelaksanaan dan penegakan hukum materiil yang kita bentuk, untuk dan demi keadilan sosial itu (*"equality before the law"*).

Tentu saja di samping faktor-faktor yang disebut di atas, masih terdapat banyak faktor yang membutuhkan penyempurnaan. Akan tetapi yang penting di sini merupakan persoalan yang fundamental ke arah *the rule of law* dan pembentukan negara hukum. Berarti pengertian *the rule of law*

itu kita hubungkan dengan paham negara hukum (*“rechtsstaat”*) kiranya dapatlah kita katakan bahwa *the rule of law* itu tidak lain dari pada *the rule of justice*.

B. Pengertian Demokrasi dan Negara Demokrasi

Istilah demokrasi berarti “rakyat berkuasa”, faham demokrasi berkembang dari tradisi-tradisi kuno yang ada di Yunani. Tradisi demokrasi itu terletak dalam dua hal yakni, pertama masyarakat mengembangkan suatu sistem kelembagaan dalam pemerintahan (kota) yang secara eksplisit didasarkan pada gagasan “kekuasaan di tangan rakyat” ; kedua, prinsip demokrasi mereka sadari dan mereka refleksikan secara eksplisit-filosofis. Dengan mempertimbangkan secara pro dan kontra serta dengan memperbandingkan bentuk kelembagaan pemerintahan yang demokratis. Dengan bentuk pemerintahan lainnya seperti kekuasaan satu orang dan kekuasaan di tangan kelompok elite.

Demokrasi Yunani dimulai dari sistem pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan itu pada hakekatnya semua keputusan penting diambil oleh sebuah majelis yang dipilih untuk jangka waktu tertentu oleh semua warga negara (budak dan wanita tidak dihitung). Seorang wakil dalam majelis tidak boleh dipilih lebih dari dua kali. Majelis kemudian mengangkat dan memberhentikan para pemimpin. Makna demokrasi itu adalah bahwa negara-negara kota yang sejak dulu kala diperintah oleh penguasa yang tidak demokratis. Entah itu bangsawan, para elite, raja atau diktator,

kemudian diubah menjadi sistem di mana sejumlah cukup besar orang laki-laki yang bebas dan dewasa, berhak berpartisipasi langsung sebagai warganegara dalam pemerintahan.⁴⁹

Pengalaman seperti itu beserta cita-cita yang merefleksikannya melahirkan kesadaran kesadaran yang memungkinkan sistem politik di mana rakyat berdaulat, bukan hanya untuk memerintah diri sendiri. Melainkan juga mempunyai sumber daya dan lembaga-lembaga yang diperlukan untuk itu.

Budaya demokrasi Yunani kuno yang berkembang pada abad pertengahan itu mempunyai keterbatasan⁵⁰, pertama : pemerintahan demokratis hanya terwujud dalam negara kota dan kedua, bahwa demokrasi bersifat cukup langsung. Di mana majelis rakyat dan badan-badan perwakilan lain terus menerus berhubungan langsung dengan rakyat yang telah memilih mereka. Dengan demikian pemerintahan demokratis Yunani kuno tidak cocok untuk negara-negara teritorial besar nasional modern yang mulai berkembang di Eropa pada abad ke-16.

Demokrasi dalam arti modern baru menjadi suatu kemungkinan riil sesudah unsur baru masuk ke dalam wawasan para pemikir politik : prinsip perwakilan atau pemerintahan representatif. Akan tetapi demokrasi representatif sebagai suatu bentuk demokrasi yang cocok untuk negara teritorial modern yang besar. Baru menjadi cita-cita pemikiran politik dengan adanya dua peristiwa besar yaitu revolusi anti kerajaan Inggris di

⁴⁹ Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi*, Sebuah Telaah Filosofis, Penbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hal 35

⁵⁰ ibid

Amerika yang menghasilkan negara Amerika Serikat pada tahun 1776 dan Revolusi Perancis pada tahun 1789. Dua peristiwa itu membuka desakan baru ke arah demokrasi di Eropa.

Cita-cita kekuasaan di tangan rakyat mendasarkan pada ideologi paham kehendak umum oleh Rousseau, yang bersintesa dengan paham John Locke tentang pemerintahan yang terbatas dan terkontrol. Gagasan pemilihan umum dan dewan perwakilan rakyat menjadi cita-cita demokratis. Nyata-nyata operasional seratus tahun kemudian pada akhir abad 19 pola pemerintahan demokratis modern mulai terwujud dalam beberapa negara. Sesudah perang dunia II gejala bahwa secara formal demokrasi sudah merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia.

Dasar demokrasi seperti digambar dengan anggapan umum yaitu partai-partai yang memerintah dan partai oposisi dalam parlemen di negara demokrasi barat. Pada umumnya berusaha untuk mencapai kata sepakat tentang rencana sebuah perundang-undangan. Akan tetapi apabila kata sepakat tentang rencana tersebut tidak tercapai keputusan, diambil dengan suara terbanyak. Itulah salah satu aturan main utama dalam demokrasi. Jadi ada yang menang dan ada yang kalah. Demokrasi hanya dapat jalan apabila minoritas yang kalah tetap mengakui keputusan yang diambil oleh mayoritas. Kemampuan untuk bersedia kalah dan tetap ikut mendukung usaha bersama di bawah pemerintah pimpinan lawan politik, merupakan salah satu syarat bagi keberhasilan pola kenegaraan demokratis.

Dasar ketersediaan masyarakat untuk main menurut aturan demokratis. Aturan main demokratis itu sendiri bagi masyarakat bernilai sangat tinggi, sehingga mereka bersedia menerima kekalahan daripada bertindak tidak demokratis. Main menurut aturan demokratis dirasakan fair, dan sebaliknya kalau pimpinan partai yang kalah kemudian menjadi obstruktif, hal itu dinilai kurang pantas.

Ada syarat-syarat yang harus dipenuhi dan mendasari kesediaan masyarakat untuk main secara demokratis yakni :⁵¹

Pertama: adalah bahwa mekanisme demokratis sendiri harus wajar, artinya harus berjalan dan berjalan sesuai dengan maksudnya. Karena kalau demikian, aturan main demokratis menjamin suatu yang merupakan salah satu unsur hakiki demokrasi yang paling bernilai; kesamaan kesempatan akses terhadap kekuasaan. Dengan demikian keadilan sistem demokratis terjamin. Tak ada demokrasi apabila tidak ada kesamaan akses terhadap posisi-posisi politik penting. Kaitan antara keterbukaan akses yang sama dengan stabilitas sistem demokrasi, menjadi salah satu pendorong utama bagi terwujudnya negara sosial atau negara sejahtera. Keterbukaan akses yang sama dinilai begitu sentral bagi berfungsinya demokrasi, sehingga disepakati luas bahwa negara harus menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar semua warga masyarakat. Bagi anggota masyarakat yang kebutuhan

⁵¹ ibid

dasarnya tidak terjamin kesempatan-kesempatan demokratis yang secara obyektif tersedia tidak dapat dipergunakan. Karena itu, demi kestabilan nasional dan untuk menciptakan syarat kemungkinan konsensus nasional, negara harus menjamin suatu minimum keadilan sosial bagi segenap warga negaranya. Kesadaran itu terungkap dalam pengakuan terhadap hak-hak asasi sosial. Pendek kata, proses demokratis akan ditaati oleh masyarakat apabila ia bukan sekedar permainan mayoritas atau minoritas yang berkuasa.

Kedua: Lebih menentukan lagi. Minoritas akan bersedia menerima keputusan mayoritas dan main menurut aturan demokrasi. Apabila kepentingan mereka yang paling fundamental tidak dapat diganggu gugat oleh mayoritas. Pembatasan kekuasaan mayoritas tercapai lewat jaminan hak-hak asasi manusia, yang dalam demokrasi memang berfungsi untuk menjamin keutuhan berkat kemanusiaan minoritas. Dalam rumusan Nurcholis Majid : "Demokrasi adalah majority rule, minority rights". Itulah sebabnya demokrasi hanya dapat berjalan apabila hak-hak asasi manusia semua kelompok dan golongan dalam masyarakat diakui. Di sini yang paling penting adalah hak-hak yang menyangkut identitas kolektif sub komunitas-sub komunitas dalam bangsa itu, yaitu agama, keyakinan moral, bahasa dan budaya mereka. Perlu dijamin bahwa identitas khas sebuah sub

komunitas tidak menjadi sebab diskriminasi. Apabila kepentingan vital sub komunitas - sub komunitas dalam masyarakat dijamin, mereka tidak akan keberatan untuk mengakui hak mayoritas untuk memutuskan perkara-perkara yang tidak menyangkut identitas dan eksistensi mereka.

Ketiga: Erat hubungan dengan syarat kedua tadi : kepertaian tidak boleh bersifat murni primordial. Apabila satu partai secara eksklusif mewakili suku mayoritas, suku perwakilan minoratis selalu akan kalah. Bukan karena opsi politik politik mereka tidak mendapat dukungan, melainkan semata-mata karena mereka minoritas. Tidak mungkin dalam situasi ini tercapai konsensus dasar demokratis, karena aturan main demokratis de facto akan merupakan sarana sektarian suku mayoritas. Untuk melegitimasi diskriminasi terhadap suku minoritas. Begitu pula apabila partai-partai mencerminkan komposisi agama-agama dalam masyarakat.

Kemudian yang dimaksud dengan negara demokrasi tidak dapat ditentukan secara apriori, melainkan dapat ditelaah dan ditentukan bertolak dari konsep demokrasi empiris menurut konsep ilmu politik. Adapun ciri-ciri negara demokratis menurut Frans Newmann,⁵² sistem politik demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara, melalui wakil-wakil

⁵² Frans Newmann, *opcit*, halaman 79

yang dipilih oleh mereka dan bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi memiliki tujuh ciri hakiki

yakni:

1. pejabat yang dipilih
2. pemilihan yang bebas dan fair
3. hak pilih yang mencakup semua
4. hak untuk menjadi calon suatu jabatan
5. kebebasan mengungkapkan diri secara lisan dan tertulis
6. informasi alternatif
7. kebebasan membentuk sosialisasi.

Menurut Miriam Budiardjo, "demokrasi Konstitusional" pertama-

tama merupakan *Rechtsstaat* lebih terinci disebut:

1. perlindungan konstitusional
2. badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
3. pemilihan umum yang bebas
4. kebebasan menyatakan pendapat
5. kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi, dan
6. pendidikan kewarganegaraan, dimana
7. kebijakan politik ditetapkan atas dasar kehendak mayoritas.

Ciri-ciri itu tercapai lewat struktur institusional yang memuat unsur-unsur sebagai berikut :

1. pemerintah yang bertanggung jawab
2. dewan perwakilan rakyat hasil pemilihan umum bebas dan minimal beralternatif dua yang melakukan pengawasan
3. adanya beberapa partai politik

4. pers/media bebas
5. sistem peradilan bebas, yang menjamin hak-hak asasi.

Miriam Budiardjo juga menunjuk pada kenyataan bahwa dalam sejarah perkembangan kesadaran demokratis hak “kebebasan manusia, terhadap segala bentuk kekangan dan kekuasaan sewenang-wenang baik di bidang agama, maupun di bidang pemikiran serta bidang politik” sangat penting.

Frans Magnis Suseno menyebutkan lima gugus ciri hakiki negara demokrasi yaitu :⁵³

1. negara hukum
2. pemerintah yang di bawah kontrol nyata masyarakat
3. pemilihan umum yang bebas
4. prinsip mayoritas
5. adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.

Lima gugus ciri negara demokratis itu lalu dirinci sebagai berikut :

1. Negara hukum berarti bahwa kekuasaan negara terikat pada hukum. Bukan seakan-akan negara hukum adalah sama dengan demokrasi. Negara hukum tidak mesti demokratis. Pemerintah monarkis atau paternalistikpun dapat taat pada hukum. Tetapi demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Seperti dicatat Iobkovics, demokrasi merupakan cara paling aman untuk

⁵³ ibid hal 56-57

mempertahankan kontrol atas negara hukum. Tuntutan agar negara merupakan negara hukum dapat dirinci dalam lima negara hukum:

- 1.1. Fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan-ketentuan sebuah undang-undang dasar.
- 1.2. Undang-undang dasar menjamin hak-hak asasi manusia yang paling penting. Karena tanpa jaminan itu hukum dapat menjadi sasaran penindasan. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia memastikan bahwa pemerintah tidak dapat menyalahgunakan hukum, untuk melalui undang-undang, melegalkan perbuatan yang sebenarnya tidak adil atau tercela.
- 1.3. Badan-badan Negara menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku.
- 1.4. Terhadap tindakan badan negara masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara.
- 1.5. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.
2. Kontrol efektif terhadap pemerintah memuat :
 - 2.1. Pemerintah wajib mempertanggungjawabkan kebijakan-kebijakan yang diambil.
 - 2.2. Pemerintah berada, serta bersedia berada, di bawah sorotan terus menerus baik Badan Perwakilan Rakyat maupun masyarakat langsung, khususnya pers dan media lain.

- 2.3. Para wakil rakyat bebas menyatakan pendapat mereka, menuntut pertanggung jawaban dan mengkritik serta menolak usulan kebijakan pemerintah.
 - 2.4. Pemerintah tidak dapat membuat undang-undang atau menciptakan norma hukum, sekurang-kurangnya tidak tanpa persetujuan Badan Perwakilan Rakyat.
 - 2.5. Pemerintah diangkat dan diberhentikan secara damai oleh rakyat atau Badan Perwakilan Rakyat dalam kaitannya dengan hasil pemilihan umum.
3. Lembaga Pemilihan Umum dapat dirinci sebagai berikut :
 - 3.1. Ada pilihan bebas antara sekurang-kurangnya dua kandidat atau partai.
 - 3.2. Secara efektif bagian terbesar warga negara berhak dan mampu ikut memilih.
 - 3.3. Kebanyakan warga negara berhak mencalonkan diri untuk dipilih.
 - 3.4. Melalui pemilihan umum itu dipilih Badan Perwakilan Rakyat yang mempunyai hak legislatif, sendirian atau bersama dengan pemerintah, serta hak dan kemampuan untuk mengontrol pemerintah.
 4. Prinsip mayoritas maksudnya adalah bahwa Badan Perwakilan Rakyat mengambil keputusan-keputusannya secara sepakat atau kalau kesepakatan tidak tercapai dengan suara terbanyak.

5. Jaminan atas hak-hak dasar demoratis rakyat meliputi :

- 5.1. Hak untuk menyatakan pendapat serta untuk mengkritik pemerintah baik secara lisan maupun tertulis, hak ini termasuk kebebasan pers.
- 5.2. Hak untuk mencari informasi alternatif terhadap informasi yang disajikan oleh pemerintah.
- 5.3. Hak berkumpul.
- 5.4. Hak membentuk serikat, termasuk hak mendirikan partai politik dan hak berasosiasi.

Dalam implemantasinya faham demokrasi bersifat relatif, kontekstual dan dinamis. Relatif berarti tuntutan etika politik demokrasi hanya berlaku sejauh situasi memungkinkan pelaksanaannya. Jadi, meskipun *an-sich* satu-satunya legitimasi fase tradisional yang wajar adalah keterbukaan demokratis, akan tetapi demokratis hanya dapat dituntut apabila negara sudah secukupnya berfungsi untuk memenuhi tugas-tugasnya yang paling dasar untuk rakyatnya. Bahwa tugas negara melindungi nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan paling dasar masyarakat, jauh lebih penting daripada kedemokratisan sebuah negara. Sehingga apabila syarat-syarat obyektif pemerintahan demokratis belum terdapat, maka tidak ada landasan etis untuk menuntut demokrasi.

Kontektualitas demokrasi dalam etika politik lebih cocok dipakai dalam hubungan interpretasi daripada ciri-ciri demokrasi.⁵⁴ Yang dimaksud

⁵⁴ op cit hal 64

ialah, bahwa bagaimana salah satu ciri pemerintahan demokrasi harus terwujud tergantung dari konteks negara yang bersangkutan. Misalnya kebebasan untuk mengemukakan pendapat tidak dapat dituntut tanpa memperhatikan konteks sosial, kultural dan politik. Operasionalisasi ciri-ciri demokrasi harus sedemikian rupa sehingga mencapai maksud mereka secara optimal menurut kondisi-kondisi yang nyata ada.

Menurut Nurcholis Madjid,⁵⁵ suatu bentuk demokrasi tidak dapat ditcrapkan begitu saja secara kaku dan dogmatis jika diperkirakan akan justru merusak atau mengganggu hasil positif perkembangan negara yang telah dicapai. Pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi dapat sangat beragam. Tuntutan-tuntutan demokrasi tidak boleh dioperasionalisasi sedemikian berlebihan, sehingga lama-kelamaan menjadi destabilisasi sistem politik dengan akibat sebuah *backlash* anti demokrasi.

Demokrasi memuat hak untuk mengkritik pemerintah tapi apa yang dalam masyarakat yang satu dianggap biasa-biasa saja. Dalam masyarakat lain bisa dianggap ajakan untuk memberontak. Kalau misalnya betul bahwa di Indonesia "pemerintah" berperan sebagai "bapak" bagi setiap elemen kemasyarakatan, maka senang atau tidak dengan keadaan itu, pola komunikasi politik bagaimanapun juga budaya itu merupakan kenyataan yang tidak boleh dianggap sepi. Jadi hak kritikpun harus dilaksanakan sesuai dengan budaya sopan santun masyarakat yang bersangkutan.

⁵⁵ opcit hal 65

Dengan relativitas dan kontekstualitas, faham demokrasi juga bersifat dinamis, artinya bahwa faham demokrasi sendiri maupun ciri-cirinya berkembang terus. Demokrasi adalah bentuk kenegaraan yang tidak pernah berhenti dan memang tidak mungkin pernah selesai. Tidak mungkin memandang demokrasi hitam putih. Tidak ada demokrasi maksimal, selalu masih ada kemungkinan untuk meningkatkan atau mengoptimalisasikan kadar demokrasi sebuah negara. Kemungkinan itu selalu relatif terhadap konteks masing-masing realisasi, dari pada ciri-ciri khas demokrasi dapat padat atau tipis, dapat kuat atau lemah. Jadi faham demokrasi bersifat dinamis karena dipengaruhi adanya perubahan dalam masyarakat yang terus berjalan menuntut penyesuaian, institusi-institusi demokrasi secara terus menerus.

C. Pemilihan Umum dan Sistem Pemilihan Umum

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan lembaga yang diharapkan dapat mencerminkan pelaksanaan hak-hak politik rakyat, dalam proses dan upaya menuju perwujudan kedaulatan rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Pelaksanaan pemilu merupakan konsekuensi logis dari perwujudan negara demokrasi. Jalannya proses demokrasi suatu negara dan kualitasnya sangat tergantung pada kualitas proses pelaksanaan pemilu. Makin bermutu proses pelaksanaan pemilu, makin mendekatkan perwujudan demokrasi. Pelaksanaan pemilu melibatkan faktor-faktor perangkat hukum, instrumen prosedur pelaksanaan, piranti organ pelaksana,

lembaga pemantau dan pengawas, rakyat pemilih dan peradilan. Pemilihan umum di samping bertujuan untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk dilembaga perwakilan, juga merupakan sarana untuk mewujudkan penyusunan tata kehidupan negara sebagaimana dimaksud oleh Pancasila, UUD 1945 serta cita-cita proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945.

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok yaitu :⁵⁶

- a. Single member constituency atau biasa disebut sistem distrik.
- b. Multi member constituency atau biasa disebut sistem perwakilan berimbang atau sistem proporsional.

a. Sistem Distrik

Sistem Pemilihan umum dengan sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan pada kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (Distrik/Kabupaten/Kota) mempunyai satu wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan jumlah wakil rakyat dalam DPR ditentukan oleh jumlah distrik yang ada. Perwakilan dari distrik adalah organisasi kontestan yang diwakili oleh seorang individu yang dianggap erat hubungannya dengan distrik tersebut. Oleh karenanya sering disebut sebagai stelsel perorangan. Calon dalam satu distrik yang memperoleh suara terbanyak menang. Sedangkan terhadap suara yang ditujukan kepada calon-calon lain yang kalah dalam suatu distrik dianggap hilang dan tidak diperhitungkan betapapun kecil selisih

⁵⁶ Miriam Budiardjo, op cit halaman 177

kekalahannya. Jadi tidak ada sistem menghitung suara lebih seperti yang dikenal pada sistem perwakilan berimbang (proporsional). Dari sudut ini, baik dalam distrik maupun secara nasional akan tergambar adanya usaha para calon kontestan untuk bergabung agar cukup kuat untuk keluar sebagai pemenang dalam distrik yang bersangkutan. Partai kecil bergabung dengan partai kecil lainnya yang seideologi maupun yang sama program politiknya, atau bergabung dengan partai besar atas dasar pertimbangan yang sama. Agar menjadi cukup kuat atau tetap dapat menyalurkan aspirasi politiknya. Penggabungan tersebut akan mengakibatkan melunaknya perbedaan-perbedaan yang sebelumnya ada pada masyarakat. Dengan demikian sistem ini menyebabkan tumbuhnya sikap yang mendorong ke arah titik persamaan/integrasi.

Lambat laun penerapan secara periodik sistem distrik ini akan menyebabkan penyederhanaan partai-partai politik secara alamiah dan akhirnya menumbuhkan sistem dua partai.

Beberapa kelemahan sistem "Single member constituency":

1. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik.
2. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali; dan kalau ada beberapa partai yang mengadu kekuatan,

maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar, hal ini akan dianggap tidak adil oleh golongan-golongan yang merasa dirugikan.

Segi positif/keunggulan dari sistem distrik

1. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Lagipula, kedudukannya terhadap partainya akan lebih bebas, oleh karena dalam pemilihan semacam ini faktor personalitas dan kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting.
2. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerjasama. Di samping kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat sekecil dibendung, sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa diadakan paksaan. Maurice Douverger berpendapat bahwa dalam negara seperti Inggris dan Amerika sistem ini telah memperkuat berlangsungnya sistem dwipartai.
3. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerjasama antara partai-partai memperoleh bentuknya pemerintah yang stabil dan mempersingkat stabilitas nasional.
4. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Dalam pelaksanaan sistem distrik ini terdapat hal yang penting yakni pelaksanaannya akan mengakibatkan distorsi ("*distorsion effect*") yang menguntungkan partai besar melalui *overrepresentation* dan merugikan partai kecil karena *under representation*.⁵⁷ Hal ini disebabkan banyaknya suara dari partai kecil akan hilang lantaran tidak berhasil menjadi juara satu di satu distrik. Keadaan ini akan sangat berpengaruh dalam masyarakat kita yang pluralis, dengan banyaknya kelompok minoritas, baik agama maupun etnis, ditambah dengan gejala munculnya partai baru.

b. Sistem perwakilan berimbang atau sistem proporsional

Menurut sistem ini pada dasarnya wilayah negara dianggap sebagai satu wilayah pemilihan yang utuh. Dalam kenyataannya wilayah negara dapat dibagi atas sejumlah daerah pemilihan yang berfungsi secara teknis administratif semata-mata yaitu penyelenggaraan pendaftaran, pemungutan, pengumpulan, perhitungan suara dan seterusnya. Dalam sistem ini dikenal bilangan pembagi pemilihan (*electoral quotient*) yaitu perbandingan (*ratio*) antar jumlah pemilih dengan jumlah wakil yang akan duduk dalam lembaga perwakilan. Menurut yang ditentukan oleh perundang-undangan jumlah suara yang diperoleh oleh setiap kontestan dalam pemilihan umum. Dihitung secara nasional dan kemudian dibagi oleh bilangan pembagi tersebut. Sehingga akan menghasilkan sejumlah kursi bagi yang bersangkutan secara proporsional atau sesuai dengan jumlah suara yang

⁵⁷ Miriam Budiardjo, *Menggapai Kedaulatan untuk Rakyat*, 75 Tahun Prof. Miriam Budiardjo, M Syafi'i anwar (ed) Penerbit Ummat dan Mizan Pustaka Kronik Indonesia baru, Jakarta, 1999, hal 185

mendukungnya. Suara yang tidak genap terbagi di tingkat daerah dapat digabungkan secara nasional, yang mungkin masih dapat menghasilkan sejumlah kursi tambahan. Selanjutnya sisa suara yang tidak habis terbagi oleh bilangan pembagi pemilihan tingkat nasional dengan sendirinya akan terbuang, bila mana tidak diperoleh kesepakatan penggabungan atas suara (*stembus accord*) dengan kontestan lainnya.

Untuk menentukan siapa yang berhak menjadi wakil, secara formal atau informal dibuatlah daftar urutan nama yang diajukan oleh kontestan atau biasa disebut dengan sistem daftar. Oleh karena adanya kemungkinan penjumlahan suara secara nasional, sangat mudah bagi partai-partai kecil untuk memperoleh sekurang-kurangnya satu kursi dalam lembaga perwakilan rakyat, tanpa harus bekerjasama dengan kontestan lainnya. Dengan demikian setiap partai politik peserta pemilihan umum terjamin kelangsungan hidupnya (*eksistensinya*) tanpa harus beraliansi/kerjasama dengan partai lainnya. Kerja sama biasanya menyebabkan perbedaan-perbedaan yang ada baik bersifat ideologis maupun program kerjanya ("*political platform*"). Sebagai akibat adanya jaminan eksistensinya, tiap partai politik yang bersangkutan bebas memformulasikan ideologi atau keyakinannya secara ekstrim dan sejauh mungkin perbedaannya dengan ideologi partai politik lainnya. Oleh karena itu sistem ini mengandung sikap mental yang menjauhi persamaan pendapat. Sehingga dapat dimengerti apabila dalam

kampanye pemilu dan juga dalam kehidupan sehari-hari akan terdapat dua pengelompokan yang satu dengan yang lain bersifat antagonistik.

Beberapa kelemahan dari sistem proporsional :

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat; mereka lebih cenderung untuk mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Umumnya dianggap bahwa sistem ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.
2. Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai dan kurang merasakan loyalitas kepada daerah yang telah memilihnya. Hal ini disebabkan oleh karena dianggap bahwa dalam pemilihan semacam ini partai lebih menonjol peranannya daripada kepribadian seseorang. Hal ini memperkuat kedudukan pimpinan partai.
3. Banyaknya partai mempersukar bentuk pemerintah yang stabil, oleh karena umumnya harus mendasarkan diri atas kondisi dari dua partai atau lebih.

Sistem pemilihan umum yang dipakai pada pemilihan umum tahun 1999 menurut undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Bab I Pasal 1 ayat (7) yakni : Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan sistem daftar.

Yang dimaksud dengan pemilihan umum sistem proporsional dengan stelsel daftar adalah :

- Pemilihan umum memilih tanda gambar, bukan nama calon.
- Daerah pemilihan ditetapkan pada daerah tingkat I dan penghitungan suara dilakukan per daerah tingkat I.
- Penentuan jumlah kursi yang diraih partai ditentukan secara proporsional. Penentuan sisa suara/kursi yang belum terbagi juga ditentukan secara proporsional dengan mengacu pada prinsip sisa suara tertinggi (highest remainder).
- Daftar calon perdaerah pemilihan (Dati I) terdiri atas daftar calon yang dikelompokkan per Kabupaten/Kotamadya (Dati II).
- Daftar calon tidak diterakan pada/dalam surat suara, melainkan diumumkan secara terbuka di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Penyelenggaraan pemilihan umum pada tahun 1999 berbeda sekali dengan pemilu pada masa orde baru, terutama pada masa pemilu dua dasawarsa terakhir, di mana pada masa itu pemilu telah menjadi kalender lima tahunan yang bersifat mekanis. Semua serba teratur, direncanakan dan dipersiapkan oleh perangkat penyelenggara pemilu dengan dukungan penuh oleh aparat birokrasi di semua jajaran. Dengan hasil yang selalu mudah bisa diprediksikan sebelumnya. Kegiatan pemilu yang semestinya menjadi media untuk mengukur keotentikan legitimasi politik rakyat terhadap partai politik, telah menjadi ritus politik rutin yang hanya berfungsi untuk

memenuhi kewajiban konstitusi. Filosofi dan spirit diselenggarakannya pemilihan umum menjadi tidak terpenuhi dan pemilu telah kehilangan roh demokrasi yang sejatinya.

Dari segi teknis penyelenggaraan selain hanya diikuti tiga kontestan, pengalaman birokrasi dalam penyelenggaraan pemilu sangat memadai dan teruji, sehingga pemilu dapat diselenggarakan dengan lancar. Penyelenggaraan pemilu dipersiapkan dalam waktu cukup lama, bisa tiga sampai empat tahun sebelumnya sudah ada persiapan pemilu. Kenyataan ini sangat jauh berbeda dengan penyelenggaraan pemilu 1999. Dari segi kontestan jumlahnya meningkat berlipat-lipat ada empat puluh delapan kontestan. Dari segi waktu persiapan pemilu hanya memiliki rentang waktu sangat terbatas. Jika dihitung dari proses diundangkannya revisi Rancangan Undang-undang tentang Politik, maka pemilu tahun 1999 hanya dipersiapkan kurang dari 5 bulan. Dari segi politis penyelenggaraan pemilu 1999 berada di bawah tekanan politik yang sangat berat.

Hal yang menonjol dari substansi undang-undang pemilu tahun 1999 paling tidak ada lima aspek yakni :

1. Menyangkut penyelenggaraan pemilu dari pemilu yang dahulu sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah, berubah menjadi pemilu yang diselenggarakan sepenuhnya oleh partai politik dengan melibatkan unsur pemerintah. Keterlibatan unsur pemerintah sebatas pada aspek dukungan administratif dan pengelolaan anggaran serta sebagai fasilitator menyangkut urusan teknis.

2. Berkenaan dengan jumlah partai politik peserta pemilihan umum, dari tiga kontestan menjadi pemilihan umum multi partai.
3. Dihapusnya hak pilih bagi pegawai negeri sipil dan TNI yang jumlahnya mencapai puluhan juta jiwa, serta netralitas aparat birokrasi dalam penyelenggaraan pemilihan umum.
4. Dibukanya partisipasi rakyat dan lembaga swadaya masyarakat untuk menjadi pemantau pemilihan umum secara bebas.
5. Kewenangan mutlak partai di tingkat pusat dalam pengajuan dan penentuan calon mulai berkurang, dengan diberikannya kewenangan lebih besar kepada pimpinan partai di tingkat bawah.

Berbeda dengan pemilihan umum sebelumnya, pemilihan umum tahun 1999 diselenggarakan dengan paradigma baru, termasuk menyangkut kelembagaan dan penyelenggaraan pemilu. Meskipun menggunakan nama dan infra struktur yang hampir sama dengan lembaga pemilu sebelumnya, lembaga penyelenggara pemilu 1999 sifatnya lebih mandiri dan terpisah dari campur tangan pemerintah. Menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum : Penanggung jawab pemilihan umum adalah presiden. Meskipun demikian, lembaga yang berwenang menyelenggarakan pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bebas dan mandiri. Komisi Pemilihan Umum terdiri atas unsur-unsur partai politik peserta pemilu dan unsur pemerintah.

Pada dasarnya dapat dikategorikan pemilu 1999 diselenggarakan oleh partai politik yang dibantu atau difasilitasi oleh pemerintah,

sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 10 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Komisi Pemilihan Umum mempunyai tugas dan kewenangan yang meliputi :

- a. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum.
- b. Menerima, meneliti, dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta pemilihan umum.
- c. Membentuk panitia pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum mulai dari tingkat pusat sampai tempat pemungutan suara yang selanjutnya disebut TPS.
- d. Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan.
- e. Menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II.
- f. Mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data hasil pemilihan umum.
- g. Memimpin tahapan kegiatan pemilihan umum.

Dalam implementasinya, dua tugas dan kewenangan tidak dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum yaitu :

1. Menerima, meneliti dan menetapkan partai-partai yang berhak sebagai peserta pemilihan umum, Komisi Pemilihan Umum pada pemilu tahun 1999 terdiri atas wakil-wakil partai politik dan wakil pemerintah, pada waktu pembentukan KPU dilakukan, sebelumnya telah ada pengesahan

Partai Politik peserta pemilihan umum yang dilakukan oleh Pemerintah cq Departemen Dalam Negeri melalui Tim Sebelas.

2. Menetapkan seluruh hasil pemilihan umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II, karena proses ini mengalami kebuntuan dan dalam mekanisme persidangan di KPU tidak mencapai quorum, maka penetapan hasil pemilihan umum diserahkan kepada Presiden.

Dalam undang-undang pemilihan umum sudah tegas disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum adalah penyelenggara pemilu yang bebas dan mandiri, tetapi dengan komposisi keanggotaan KPU yang terdiri atas unsur Partai Politik wakil pemerintah, kebebasan dan kemandirian KPU secara realistis sulit terpenuhi. Komisi Pemilihan Umum memang menjadi bebas dari campur tangan pemerintah, karena wakil pemerintah yang duduk di KPU dikenal independen. Tetapi tidak bebas dari campur tangan (kepentingan) Partai Politik. Untuk menjaga kemandirian KPU dari campur tangan pemerintah, maka KPU mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum. Dalam Pasal 5 ditetapkan bahwa seluruh lembaga penyelenggara pemilihan umum beserta perangkat pendukungnya seperti Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I) dan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II) sampai tingkat paling bawah hanya bisa dipimpin oleh wakil Partai Politik, sedangkan wakil pemerintah hanya boleh menempati posisi wakil ketua.

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum Pasal 12 ayat (1), penyelenggaraan teknis operasional pemilihan umum dilaksanakan oleh Lembaga Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Dalam menjalankan tugasnya sebagai pelaksana pemilihan umum, PPI mengikuti jadwal dan tahapan yang telah disusun dalam peraturan KPU Nomor 11 Tahun 1999 tentang jadwal dan tahapan Pemilihan Umum.

Adapun tugas dan kewenangan PPI menurut UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum Pasal 15 yakni :

- a. Membentuk serta mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I yang selanjutnya disebut PPD I di seluruh Indonesia,
- b. Menetapkan nama-nama calon anggota DPR untuk setiap daerah pemilihan,
- c. Melaksanakan Pemilihan Umum untuk pemilihan anggota DPR,
- d. Menghitung suara hasil Pemilihan Umum untuk menentukan anggota DPR.

Kehendak untuk melakukan reformasi melalui penyelenggaraan pemilihan umum yang jujur, adil dan langsung, umum, bebas dan rahasia (jurdil dan luber) tampak tercermin dari tahapan paling awal dari rangkaian penyelenggaraan pemilihan umum. Spirit untuk mengurangi keterlibatan aparat birokrasi tampak begitu menonjol. Indikatornya dapat dilihat dari

pemilihan pimpinan DPD I yang dilaksanakan melalui pemungutan suara dan berkembang secara demokratis, sesuai dengan ketentuan undang-undang. Ketua pada organisasi penyelenggaraan pemilihan umum di semua tingkatan diisi oleh unsur partai politik, sedangkan unsur pemerintah menjadi salah satu wakil ketua.

Dalam penyelenggaraan pemilihan umum tahun 1999 menurut Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diakui asas jujur dan adil (jurdil) dalam pemilihan umum, di samping asas langsung, umum, bebas, rahasia (lubes) yang sudah ada diakui sebelumnya. Menurut penjelasan undang-undang tersebut pengertian asas pemilihan umum yakni :

Jujur: Dalam penyelenggaraan pemilihan umum; penyelenggara/ pelaksana, pemerintah dan Partai politik Peserta Pemilihan Umum, Pengawas dan Pemantau Pemilihan Umum, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Adil: Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, setiap pemilih dan Partai Politik Peserta Pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Langsung: Rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

Umum: Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin, berhak untuk memilih dalam pemilihan umum. Warga negara yang sudah berumur 21 (dua puluh satu) tahun berhak dipilih. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial.

Bebas: Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.

Rahasia: Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun

dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan. Azas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun.

Istilah “jurdil” (jujur dan adil) bukanlah istilah baru dalam perpolitikan Indonesia, semenjak pemilihan umum tahun 1987 istilah ini sudah sering dilontarkan oleh pimpinan Partai Politik Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Kedua partai politik ini menuntut pencantuman asas jurdil dalam undang-undang pemilihan umum. Selain asas luber (langsung, umum, bebas dan rahasia), karena sebagai peserta pemilu “non pemerintah”, mereka merasa mendapat perlakuan tidak adil dari penyelenggara pemilu. Yang dimaksud penyelenggara pemilihan umum tidak lain adalah aparat birokrasi. Diskriminasi terhadap dua parpol itu dirasakan sejak tahap awal penyelenggaraan pemilihan umum hingga tahap akhir.

Pemilihan umum yang bebas dan adil menurut David Beetham dan Kevin Boyle,⁵⁸ merupakan salah satu pilar dalam piramida birokrasi. Namun prinsip keadilan dalam proses pemilihan umum sering menghadapi kendala oleh tiga pilar utama yaitu :

⁵⁸ Sayifullah Ma'sum, *KPU & Kontroversi Pemilihan Umum 1999*, Penerbit Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2001 hal 44.

1. Keuntungan yang diberikan pada partai yang berkuasa, karena duduk dalam pemerintahan, sehingga baik secara langsung atau tidak langsung “orang-orang” dalam pemerintahan dapat memfasilitasi partai yang berkuasa. Kecenderungan ini tidak akan pernah sepenuhnya bisa dihilangkan.
2. Munculnya berbagai macam mal praktek oleh anggota-anggota dan pendukung partai, termasuk penyuapan, intimidasi, penipuan, pencoblosan ganda dan sebagainya. Hal-hal semacam ini hanya bisa dihindari jika tersedia personil, baik yang duduk dalam kepanitiaan pemilihan umum maupun aparat keamanan yang memadai.
3. Keuntungan yang diberikan oleh pemilikan kekayaan pribadi atau oleh adanya akses terhadap para pendukung kaya kepada calon-calon secara personal maupun kepada partai.

Tiga bentuk kendala yang mengganggu keadilan dalam proses pemilihan umum dirasakan betul oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dalam pemilihan umum selama orde baru. Nilai kerugian yang diderita oleh kedua parpol ini yang diakibatkan oleh tindakan penyelenggara pemilu yang tidak jujur dan adil cukup signifikan, meskipun jika asas jurdil diterapkan perolehan suara dari kedua parpolini mungkin tidak sampai bisa mengalahkan suara yang diperoleh Golongan Karya (Golkar).

Usaha kedua partai politik ini tidak pernah berhasil dan nyaris menjadi tuntutan absurd. Salah satu argumen yang disampaikan penguasa

dan golkar untuk mematahkan tuntutan tersebut adalah tidak logis jika asas jurdil dibandingkan dengan asas luber. Selain sudah dari dulu asas pemilihan umum di Indonesia adalah luber, jurdil merupakan istilah yang digunakan dalam konteks etik dan tidak bisa ditetapkan tolok ukurnya. Berbeda dengan luber yang merupakan kata sifat yang bisa diidentifikasi dan dibuat tolok ukurnya. Jurdil merupakan sesuatu yang melekat pada perilaku orang, sehingga tidak perlu dicantumkan secara eksplisit sebagai asas pemilihan umum.

Alasan penolakan seperti itu memang terkesan mengada-ada dan diplomatis. Yang terjadi sesungguhnya jika asas jurdil diterapkan, maka akan melahirkan implikasi dan konsekuensi logis dari penyelenggaraan pemilihan umum. Implikasi paling langsung adalah keharusan pemilihan umum dilaksanakan secara *fair* disertai sikap netral dan perlakuan tidak diskriminatif dari aparat pemerintah selaku penyelenggara pemilihan umum, suatu kondisi yang waktu itu agak mustahil untuk dilepaskan.

Karena itu salah satu arus besar tuntutan rakyat yang mengiringi rencana penyelenggaraan pemilihan umum yang dipercepat pada tahun 1999 adalah diterapkannya asas jurdil dalam undang-undang pemilihan umum, selain asas luber yang sudah menjadi paten. Berbeda dengan era sebelumnya tidak ada satupun kekuatan yang berani atau bisa membendung tuntutan dimasukkannya asas jurdil dalam pemilihan umum. Untuk menunjukkan bahwa tuntutan jurdil itu tidak hanya sekedar retorika atau sekedar main-main maka hadir ratusan lembaga pemantau pemilihan umum independen.

Salah satu tugasnya adalah mengawasi sejauh mana aparatur negara dan para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilihan umum benar-benar bersikap jujur dan adil.

Salah satu catatan yang sering mengiringi pelaksanaan pemilihan umum di negara-negara berkembang adalah tindak kecurangan yang dilakukan partai yang sedang berkuasa. Kecurangan sering terjadi, selain disebabkan kecenderungan pihak partai yang berkuasa untuk mempertahankan posisi dengan segala cara, juga disebabkan lemahnya pengawasan terhadap pelaksanaan pemilihan umum. Demikian juga dengan pemilihan umum di Indonesia. Kecenderungan pemilu telah demikian canggih dan menjadi fenomena rutin selama pemilu di era orde baru. Nyaris tidak mungkin untuk diprotes dan ditindak lanjuti secara hukum, karena mekanisme dan perangkat hukum yang ada dirasakan kurang memadai. Kecuali pers yang bersikap setengah hati dalam melakukan pengawasan atas berbagai pelanggaran pemilihan umum, hanya sedikit lembaga yang berani tampil melakukan kegiatan pengawasan.

Untuk mengeliminasi kecurangan dalam pemilihan umum tahun 1999 dibuka keran yang memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi mengawasi jalannya pemilihan umum serta lembaga-lembaga swadaya masyarakat untuk memantau jalannya Pemilihan Umum (Pemilu).

Porsi dan posisi Pengawas dan Pemantau pemilu yakni :

1. Panitia Pengawas Pemilu ditetapkan oleh Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri dengan anggota yang terdiri dari hakim, perguruan tinggi dan masyarakat.
2. Tugas kewajiban pengawas pemilihan umum (Pasal 26 UU No 3 tahun 1999)
 - a. mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan umum,
 - b. menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu;
 - c. menindak lanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum.
3. Lembaga-lembaga Pemantau Pemilu (dalam negeri maupun luar negeri) dapat melakukan pemantauan terhadap penyelenggaraan pemilu dengan mendaftarkan kepada Komisi Pemilihan Umum.

D. Tindak Pidana Pemilu dan Sistem Peradilan Pidana

1. Tindak Pidana Pemilu

Pembicaraan tentang Tindak Pidana Pemilihan umum tidak dapat dilepaskan dari pembicaraann tentang Tindak Pidana. Menurut Satochid Kartanegara, Tindak Pidana atau Starfbaar Feit yakni perbuatan yang dilarang oleh undang-undang yang diancam dengan hukuman.⁵⁹ Begitu

⁵⁹ Satochid Kartanegara, **Hukum Pidana**, Kumpulan Kuliah, Bagian Satu, Balai Lektor Mahasiswa, tanpa tahun halaman 74.

juga Moelyatno,⁶⁰ memberikan arti bahwa Perbuatan Pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut. Istilah Tindak Pidana ini juga digunakan dengan berbagai istilah,⁶¹ seperti Tirtaamidjaja menggunakan istilah Pelanggaran Pidana, Karni dengan perbuatan yang dapat dihukum. Istilah yang banyak digunakan hingga saat ini yakni Tindak Pidana.

Menurut Moelyatno bahwa :⁶²

“Dapat juga dikatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh suatu aturan hukum dilarang atau diancam pidana asal saja dalam pidana itu diingat bahwa larangan ditujukan kepada perbuatannya (yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh suatu kelakuan orang), sedangkan ancaman pidana yang ditujukan orang yang menimbulkan kejadian itu. Antara larangan dan ancaman pidana ada hubungan yang erat, oleh karena antara kejadian dan orang yang menimbulkan kejadian itu ada hubungan erat pula. Satu tidak dapat dipisahkan dari yang lain. Kejadian tidak dapat dilarang jika yang menimbulkan bukan orang dan orang tidak dapat diancam pidana jika tidak karena kejadian yang ditimbulkan olehnya. Justru untuk menyatakan hubungan erat itu maka dipakailah perkataan perbuatan, yaitu suatu pengertian abstrak yang menunjukkan kepada dua keadaan konkrit; pertama adanya kejadian yang tertentu dan kedua adanya orang yang berbuat yang menimbulkan kejadian itu”.

Moelyatno memakai istilah perbuatan pidana, di mana beliau memisahkan antara perbuatan pidana dan pertanggung jawaban pidana, nampaknya beliau mengikuti pandangan dualistis. Pandangan dualistis berpendapat bahwa seseorang yang melakukan tindak pidana sama

⁶⁰ Moelyatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1983 halaman 54

⁶¹ Mustafa Abdullah dan Ruben Achmad, *Intisari Hukum Pidana*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983. halaman 25

⁶² *opcit* halaman 5

sekali belum mencukupi syarat untuk dipidana, karena masih harus disertai syarat pertanggung jawaban pidana yang harus ada pada orang yang berbuat. Sedang yang tidak memisahkan disebut pandangan monistis, di mana seseorang yang melakukan tindak pidana sudah dapat dipidana.⁶³ Utrecht menggunakan istilah “peristiwa pidana”, karena istilah tersebut meliputi perbuatan (*handelingen* atau *doen*, positif) atau melakukan (*verzuim* atau *naleten*, negatif) maupun akibatnya. Begitu juga Satohid Kartanegara, memakai istilah tindak pidana karena tindak (tindakan) mencakup pengertian melakukan, berbuat (*actieve handeling*) dan atau pengertian tidak melakukan, tidak berbuat, tidak melakukan suatu perbuatan (*pasieve handeling*). Dalam perumusan tersebut harus pula tercakup semua unsur dan delik (tindak pidana), atas dasar mana dapat dipidanya pelaku yang telah memenuhi unsur-unsur tersebut.⁶⁴ Penulis lebih cenderung memakai istilah tindak pidana dalam penelitian ini karena dalam perundang-undangan kita saat ini banyak memakai istilah tindak pidana (KUHP, Konsep KUHP, Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Terorisme dan Tindak Pidana Narkotika dan sebagainya).

Lebih lanjut Moelyatno mengatakan bahwa

“Dan perbuatan itu harus betul-betul dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak boleh atau tidak patut dilakukan karena bertentangan dengan atau menghambat akan tercapainya tata dalam

⁶³ Soedarto, *Hukum Pidana I*, Semarang, FH – Undip, hal 45

⁶⁴ EY. Kanter dan Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana dan Penerapannya*, Jakarta : alumni – AHM PTIHM, halaman 209

pergaulan masyarakat dan cita-cita masyarakat itu". Maka perbuatan pidana, secara mutlak harus termaktub unsur formal yaitu mencocoki rumusan undang-undang (*taibestand maszgheit*) dan unsur material, yaitu sifat bertentangan dengan cita-cita mengenai pergaulan masyarakat atau dengan pendek, sifat melawan hukum (*rechtswidrsteit*), tidak kurang atau tidak lebih dari itu.

Tresna, mengemukakan bahwa peristiwa pidana yaitu : suatu rangkaian perbuatan manusia yang bertentangan dengan undang-undang atau peraturan lainnya, tindakan atau perbuatan mana diadakan tindakan penghukuman"

Di dalam hukum pidana dikenal asas *Nullum Delictum nulla poena sine praevia lege poenali* yang artinya : "Tiada delik, tiada hukuman tanpa suatu peraturan yang terlebih dahulu menyebut perbuatan yang bersangkutan sebagai suatu delik dan yang memuat suatu hukuman yang dapat dijauhkan atas delik itu". Asas ini dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP : "Suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada."⁶⁵

Dengan asas ini diperoleh suatu kepastian hukum, bahwa seseorang dapat dipidana bilamana dapat dinyatakan salah (telah melakukan tindak pidana) dan telah ada aturannya terlebih dahulu.

Sejalan dengan itu Moelyatno mengatakan tindak pidana ini kiranya dapat disamakan dengan istilah Inggris "*criminal act*

⁶⁵ Soedarto, op cit hal 22. Jika diperinci Pasal 1 ayat (1) berisi dua hal yaitu : a. Suatu tindak pidana harus dirumuskan/disebutkan dalam peraturan undang-undang, b. Peraturan undang-undang ini harus ada sebelum terjadinya tindak pidana.

Pertama, karena *criminal act* juga berarti kelakuan dan akibat, atau dengan kata lain perkataan akibat dari suatu kelakuan yang dilarang oleh hukum. Kedua, karena *criminal act* juga dipisahkan dari pertanggung jawaban pidana yang dinamakan *criminal liability* atau *responsibility*. Untuk adanya *criminal liability* (untuk dapat dipidanya seseorang) selain melakukan *criminal act*, orang itu harus mempunyai kesalahan.

Pendapat ini diikuti oleh tim Penterjemah KUHP BPHN Departemen Kehakiman, yang menyatakan bahwa meskipun dipergunakan istilah tindak pidana (*actus reus*), harus dibedakan dan dipisahkan dari pertanggung jawaban pidana.⁶⁶

Untuk sesuatu perbuatan dapat dikatakan sebagai perbuatan yang dilarang, merupakan tugas pemerintah dan pembuat undang-undang.⁶⁷

Namun tidak berarti semua perbuatan yang melawan hukum atau bersifat merugikan masyarakat dapat disebut sebagai tindak pidana dan dapat diberi sanksi pidana. Atau hanya perbuatan-perbuatan yang menimbulkan kerugian yang besar saja yang dijadikan tindak pidana.⁶⁸

Penentuan ini harus dilakukan dengan bijaksana, selain disesuaikan dengan perasaan hukum yang hidup di dalam masyarakat, juga dipengaruhi oleh pandangan apakah ancaman dan penjatuhan pidana itu

⁶⁶ sofyan Sastrawijaya, **Hukum Pidana**, Penerbit Armico, Bandung, 1995 hal 114. Pengertian yang diberikan oleh Tim Pengkajian Hukum Pidana Nasional adalah : Perbuatan melakukan atau tidak dilakukan sesuatu yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana.

⁶⁷ Soedarto, op cit hal 42

⁶⁸ Roeslan Saleh, **Perbuatan Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana**, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1983 halaman 13

merupakan jalan utama untuk mencegah dilanggarnya larangan tersebut.

Sejalan dengan hal tersebut, maka setiap kitab undang-undang hukum pidana memuat dua hal pokok yaitu, pertama memuat pelukisan dari perbuatan-perbuatan orang yang diancam pidana, artinya memuat syarat-syarat yang harus dipenuhi yang memungkinkan pengadilan menjatuhkan pidana.

Jadi, seolah-olah negara menyatakan dan siapa yang dapat dipidana, kedua, menetapkan dan mengumumkan reaksi apa yang akan diterima oleh orang yang melakukan perbuatan yang dilarang itu. Mengenai hal ini Muladi,⁶⁹ mengemukakan bahwa dalam konteks hukum pidana materiil, permasalahan akan berkisar pada tiga permasalahan pokok hukum pidana yakni perumusan perbuatan yang dilarang (kriminalisasi), pertanggung jawaban pidana (kesalahan) dan sanksi yang diancamkan baik pidana maupun tindakan. Sebagai konsekuensi diakuinya asas legalitas ini, maka menurut Moelyatno dibutuhkan adanya hal sebagai berikut :⁷⁰

1. Tidak adanya perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan perundang-undangan.
2. Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi (kiyas).

⁶⁹ Muladi, *Kapita Selekta sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, halaman hal 16

⁷⁰ Moelyatno, op cit hal 25

3. Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.

Dilihat dari sudut dogmatis-normatif, memang materi substantif atau masalah dari hukum pidana terletak pada masalah mengenai : a) perbuatan apa yang sepatutnya dipidana, b) syarat apa yang seharusnya dipenuhi untuk memperlakukan/mempertanggungjawabkan seseorang yang melakukan perbuatan itu, dan; c) sanksi (pidana) apa yang sepatutnya dikenakan kepada orang itu. Ketiga istilah (1) masalah "tindak pidana" (2) masalah "kesalahan" dan (3) masalah pidana⁷¹

Tindak pidana atau perbuatan pidana menurut Moelyatno adanya (1) perbuatan (manusia), (2) memenuhi rumusan dalam undang-undang, (3) bersifat melawan hukum sehingga "perbuatan pidana" adalah perbuatan yang diancam dengan pidana dan dapat dimintai pertanggung jawaban secara hukum (pidana). Menurut Soedarto, unsur-unsur tindak pidana yakni (1) perbuatan dalam arti luas dari manusia (aktif atau membiarkan); (2) sifat melawan hukum (baik bersifat obyektif maupun yang subyektif); (3) dapat dipertanggung jawabkan kepada seseorang; (4) diancam dengan pidana.

Adapun tindak pidana menurut sistematik KUHP saat ini dibagi atas kejahatan (*misdrijven*) dan pelanggaran (*overtredingen*), meskipun dalam KUHP sendiri tidak ada pasal satupun yang memberikan pengertian/definisi tentang kejahatan. Namun demikian pengertian kejahatan dan pelanggaran dapat ditemukan dalam

⁷¹ Barda Nawawi, *Beberapa Aspek...* op cit hal 16

Memorie van Toelichting (MvT) yang menyatakan bahwa kejahatan adalah *rechtsdelicten* yaitu perbuatan-perbuatan yang meskipun tidak ditentukan dalam undang-undang. Sebagai perbuatan pidana, telah dirasakan *onrecht* sebagai perbuatan yang bertentangan dengan tata hukum. Sedangkan pelanggaran adalah *wetsdelicten* yaitu perbuatan-perbuatan yang sifat melawan hukumnya baru dapat diketahui setelah ada *wet* yang menentukan demikian.⁷²

Di samping itu ada perbedaan lain antara kejahatan dan pelanggaran menurut Gewin yaitu *criminal onrecht* (kejahatan) adalah perbuatan-perbuatan yang melanggar peri keadilan tuhan serta undang-undangNya. Sedangkan *politie onrecht* (pelanggaran) adalah perbuatan-perbuatan yang melanggar ketertiban umum yang diatur oleh pemerintah. Di samping itu ada pendapat Oreutzberg,⁷³ yang membedakan *crimineel onrecht* adalah perbuatan yang menentang hukum pada umumnya. Sedangkan *politie onrecht* adalah pelanggaran terhadap larangan atau keharusan yang ditentukan oleh negara untuk kepentingan masyarakat. Suatu perbuatan untuk dapat dikatakan sebagai kejahatan perlu ditetapkan sebagai demikian oleh penguasa dan dapat dikenakan sanksi pidana (*punisble*). Penetapan dapat dikenakan sesuatu perbuatan sanksi pidana, yang berarti pula secara implisit merupakan penetapan perbuatan itu sebagai kejahatan dilakukan oleh penguasa.

⁷² Moelyatno, op cit hal 71

⁷³ Satochid, op cit hal 111

Pengertian kejahatan dapat dilihat secara yuridis dan sosiologis.⁷⁴ Secara yuridis bahwa kejahatan adalah perbuatan yang bertentangan dengan moral kemanusiaan (immoril), merugikan masyarakat (anti sosial) yang telah dirumuskan dan ditentukan dalam perundang-undangan pidana.

Sedangkan pengertian secara sosiologis bahwa kejahatan juga meliputi segala tingkah laku manusia, walaupun tidak atau belum ditentukan undang-undang. Pada hakekatnya oleh warga masyarakat dirasakan dan ditafsirkan sebagai tingkah laku atau perbuatan yang secara ekonomis, maupun psikologis menyerang atau merugikan masyarakat, dan melukai perasaan susila dalam kehidupan bersama. Dalam kamus hukum yang dimaksud kejahatan adalah tindak pidana yang tergolong berat, lebih berat dari pelanggaran.⁷⁵ Kejahatan pertama-pertama adalah suatu konsep yuridis tingkah laku manusia yang dapat dihukum berdasarkan hukum pidana. Kejahatan juga bukan hanya suatu gejala hukum.⁷⁶

Dengan mengutip Saporinah Sadli, Barda Nawawi Arief⁷⁷ mengemukakan bahwa kejahatan atau tindak kriminal merupakan salah satu bentuk dari perilaku menyimpang yang selalu ada dan melekat pada setiap bentuk masyarakat. Perilaku menyimpang itu merupakan

⁷⁴ Soesilo, *Kriminologi*, Penerbit Politea, Bogor, 1985, halaman 11

⁷⁵ J.C.T Simorangkir, Rudy T. Erwin dan J.T. Prasetyo, *Kamus Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hal 81

⁷⁶ Romli Atmasasmita, *Bunga Rampai Kriminologi*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1984, hal 31

⁷⁷ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1996, halaman 11

suatu ancaman yang nyata atau ancaman terhadap norma sosial yang mendasari kehidupan atau keteraturan sosial. Dapat menimbulkan ketegangan individual maupun ketegangan-ketegangan sosial, dan merupakan ancaman riil atau potensiil bagi berlangsungnya ketertiban sosial. Dengan demikian kejahatan selain masalah kemanusiaan juga merupakan masalah sosial. Hal ini menunjukkan bahwa kejahatan itu terjadi dan tumbuh berkembang dalam lingkungan kehidupan manusia. Menurut Gerson W Bawengan,⁷⁸ ada tiga pengertian kejahatan menurut penggunaannya masing-masing yaitu :

1. Pengertian praktis, kejahatan dalam pengertian ini adalah suatu pengertian yang merupakan pelanggaran atas norma-norma keagamaan, kebiasaan, kesusilaan dan norma yang berasal dari adat istiadat yang mendapatkan reaksi baik berupa hukuman maupun pengucilan.
2. Pengertian secara religius, kejahatan ini mengidentikkan arti kejahatan dengan dosa, dan setiap dosa terancam dengan hukuman api neraka terhadap jiwa yang berdosa.
3. Pengertian secara yuridis, kejahatan dalam arti ini dapat dilihat misalnya dalam KUHP hanyalah setiap perbuatan yang bertentangan dengan pasal-pasal dari Buku ke II, itulah yang disebut kejahatan. Selain KUHP dapat pula dijumpai hukum pidana khusus yang menyebut suatu perbuatan sebagai kejahatan.

⁷⁸ Gerson W. Bawengan, Pengantar Psikologi Kriminil, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, 1991, hal 57

Berbagai faktor yang dapat menimbulkan suatu tindak perbuatan yang tergolong sebagai kejahatan seperti misalnya karena faktor keluarga, pendidikan, sosial ekonomi, lingkungan pergaulan maupun tempat tinggal. Pada umumnya seseorang atau kelompok orang melakukan kejahatan karena adanya faktor-faktor antara lain sebagai berikut :

- a. Niat atau kehendak yang timbul karena pengaruh endogen atau dari keadaan pribadi seseorang seperti cacat mental, cacat fisik dan atau pengaruh exsogen atau dari luar pribadi seseorang seperti pendidikan, pergaulan, keluarga, sosial ekonomi, lingkungan di mana seseorang berada.
- b. Kesempatan yang timbul dari pengaruh keadaan pribadi seseorang (*endogen*) misalnya *mental disorder*, kadar emosional tinggi, rasa superioritas yang berlebihan, tekanan-tekanan psikologis dan pengaruh dari luar diri atau exogen seperti tekanan kehidupan, pendidikan yang kurang memadai, lemahnya kontrol sosial masyarakat.

Niat dan kesempatan tersebut terjalin menjadi kesatuan yang utuh, yang satu sama lain saling menunjang, saling mendukung dan tidak terpisah, karena tidak mungkin dilakukan kejahatan jika tidak ada salah satu faktor tersebut.

J.E. Sahetapy berpendapat bahwa :⁷⁹ “berbicara mengenai kejahatan dan penjahat, saya berkesimpulan bahwa kejahatan mengandung konotasi tertentu. Merupakan suatu pengertian dan penamaan yang relatif mengandung variabilitas dan dinamik serta bertalian dengan perbuatan atau tingkah laku (baik aktif maupun pasif) yang dinilai oleh sebagian mayoritas atau minoritas masyarakat. Sebagai suatu perbuatan anti sosial, suatu perkosaan terhadap nilai-nilai sosial dan atau perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat sesuai dengan ruang dan waktu”.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa kejahatan merupakan perkosaan atas norma hukum yang disimpangi, dan ada perasaan masyarakat yang disakiti sehingga hukum tidak dijadikan sebagai pedoman berperilaku dan berinteraksi sosial.

Berhubungan dengan pemilihan umum, maka tindak pidana pemilihan umum dapat diartikan sebagai perbuatan yang melanggar norma-norma yang berhubungan dengan pemilihan umum baik yang terdapat dalam KUHP maupun undang-undang pemilu itu sendiri. Meskipun demikian, tindak pidana pemilihan umum bukan merupakan tindak pidana khusus, tetapi tindak pidana umum.⁸⁰ Di dalam KUHP terdapat ketentuan pidana yang diatur dalam Bab V buku Ke dua mengenai Kejahatan Terhadap Pelaksanaan Kewajiban dan Hak Kenegaraan, yang ada hubungannya dengan suatu Pemilihan Umum yang diadakan berdasarkan undang-undang. Ketentuan Pidana dalam KUHP yakni Pasal 148, Pasal 149,

⁷⁹ JE Sahetapy, *Kapita Selekta Kriminologi*, Penerbit Alumni, Bandung, 1987, halaman 19

⁸⁰ Sintong Silaban, *Tindak Pidana Pemilu*, Suatu tinjauan dalam Rangka Mewujudkan Pelaksanaan Pemilu yang Jujur dan Adil, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1992, halaman 49

Pasal 150, Pasal 151 dan Pasal 152. begitu juga dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dalam Pasal 72, Pasal 73, Pasal 74, dan Pasal 75. Perbedaannya dalam kuantitas ancaman pidana, pada umumnya ancaman pidana dalam undang-undang pemilihan umum jauh lebih berat daripada yang ditetapkan dalam KUHP. Dengan kata lain, dalam kedua ketentuan itu perbedaannya hanya meliputi cakupan pengaturan, redaksi dan ancaman hukumannya.⁸¹

Kalau dilihat perbandingan antara ketentuan pidana pemilu dalam undang-undang pemilu dan tindak pidana pemilu dalam KUHP yang mengatur perbuatan yang sama, ancaman pidana jauh berbeda. Ancaman pidana bagi pelaku tindak pidana pemilu dalam undang-undang pemilu jauh lebih berat.

2. Sistem Peradilan Pidana

Proses penegakan hukum merupakan rangkaian kerja dari beberapa subsistem yang mendukung terwujudnya sistem penegakan hukum secara keseluruhan. Pengertian sistem membawa makna adanya suatu pendekatan yang sistemik, yang berarti menuntut keterpaduan dalam gerak dan langkah masing-masing sub sistem ke arah tercapainya tujuan bersama.

⁸¹ op cit halaman 54

Metode yang paling tepat digunakan untuk memahami sesuatu secara sistemik demikian adalah pendekatan, teori atau metodologi sistem. Pendekatan sistem ini memiliki kemampuan untuk menggambarkan keutuhan karakteristik suatu obyek, serta lebih mudah untuk menganalisanya. Penekanan adalah pada faktor keberhubungan suatu obyek secara internal dan eksternal.

Dengan menggunakan teori sistem atau keseluruhan ("wholes"), kita dapat mempelajari sesuatu yang bagian-bagiannya tidak dapat dipisahkan, dan apabila dipaksakan pemisahannya akan mengakibatkan lenyapnya makna masing-masing bagian yang dipisahkan itu. Bertalanffy mendefinisikan sistem sbagai "*a complex of elements in mutual interactions*". Olah Anatol Rapport dipertegas lagi dengan menyatakan bahwa :⁸² "*whole which functions as a whole by virtue of the interdependence of its parts is called a system*".

Dengan perkataan lain, pendekatan sistem adalah pendekatan yang mempergunakan segenap unsur yang terlibat di dalamnya sebagai suatu kesatuan dan saling berhubungan (interrelasi) serta saling mempengaruhi satu sama lain. Formulasi dasar atau ciri dari suatu kesatuan (sistem) itu adalah:⁸³

- a. Sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (proses);

⁸² D.C Phillips, *Holistic in social Science*, Stanford University Press, California, 1988, halaman 60

⁸³ Lili Rasjidi dan IB Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Penerbit PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1992 hal 43 - 44

- b. Masing-masing elemen terikat dalam satu kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of its parts*);
- c. Kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*);
- d. Keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentuknya (*the whole determines the nature of its parts*).
- e. Bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan, atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the parts cannot be understood if considered in isolation from the whole*).
- f. Bagian-bagian itu bergerak secara dinamis secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan sistem itu.

Proses penegakan hukum yang pada dasarnya adalah proses menegakkan sistem hukum, penggunaan metode atau pendekatan sistem merupakan alternatif pilihan yang dirasa paling memadai. Terkandungnya berbagai faktor atau bagian dalam pengertian sistem membawa pemahaman bahwa peradilan pidana itu merupakan proses bekerjanya beberapa bagian lembaga penegak hukum. Dalam proses penegakan hukum, unsur-unsur tersebut meliputi kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan.⁸⁴ Proses yang berlangsung secara berurutan dan berkesinambungan itu berada dalam sistem,

⁸⁴ Romli Atmasasmita, op cit hal 39

sehingga masing-masing lembaga merupakan sub sistem yang saling berhubungan dan terkait satu sama lain.

Menurut Remington dan Ohlin,⁸⁵ bahwa *crimina justice system* dapat diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana., dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktek administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem ini sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.

Sedangkan Mardjono Reksodiputro⁸⁶ memberikan batasan yang dimaksud dengan sistem peradilan pidana itu sebagai "sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan terpidana". Oleh Ali Said, khusus untuk Indonesia ingin ditambahkan dengan lembaga "masyarakat" dan "penasihat hukum" sebagai bagian dari unsur-unsur sistem tersebut.⁸⁷

Dengan demikian, dapatlah dilihat bahwa lembaga-lembaga yang berada dalam sistem peradilan pidana itu bergerak dalam lingkup tugas yang berbeda meskipun tujuan akhirnya sama yakni penegakan

⁸⁵ op cit hal 14

⁸⁶ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana di Indonesia (Melihat kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-batas Toleransi)* Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan guru Besar tetap pada Ilmu Hukum FH UI, 1993 halaman 1

⁸⁷ Ali Said, "Adress of The Minister of Justice of The Republic of Indonesia Before The UNAFEI Sminar on The Prevention of Crime and Treatment of Offenders", Kekynote Adress, Jakarta, 13 Januari 1984, halaman 6

hukum secara keseluruhan. Lingkup tugas itu adalah penyidikan, penuntutan, pemidanaan dan pelaksanaan/eksekusi pidana. Sistem peradilan pidana itulah yang menjadi perhatian atau porsi terbesar dari pemahaman banyak orang mengenai pengertian kekuasaan kehakiman selama ini.

Paling tidak sistem penyelenggaraan pidana atau *system of administration of criminal justice system* itu menyangkut 3 hal pokok yaitu : siapa yang melakukan (subyek), apa yang dilakukan (bidang atau kompetensi) dan bagaimana cara melakukannya (proses atau mekanisme). Pelaksanaan ketiga hal tersebut akan sangat mempengaruhi tingkat keberhasilannya.

Suatu sistem yang dimaksud sebagai satuan yang lebih besar yang meliputi beberapa unsur di dalamnya, jelas menghendaki adanya jalinan kebersamaan, keserasian dan keterpaduan. Menurut Muladi,⁸⁸ dalam istilah sistem seharusnya terkandung keterpaduan (*integration*) di samping karakteristik yang lain seperti adanya tujuan-tujuan yang jelas dari sistem, proses, sistem kontrol yang efektif dan sebagainya.

Dengan demikian pendekatan keterpaduan (*"integrated approach"*) karena keberhasilannya dalam pengungkapan perkara yang tinggi (*"high clearance rate"*) di kepolisian dan angka penghukuman yang tinggi (*"high conviction rate"*) di pengadilan. Keterpaduan sistem peradilan pidana di Jepang itu diibaratkan sebagai *"a chain of gears,*

⁸⁸ Muladi, op cit hal 1

and each of them should be precise and tenacious in maintaining good combination with each other". Muladi mengemukakan bahwa makna *integrated criminal justice system* adalah sinkronisasi struktural, substansial dan kultural. Segala sesuatu yang dinamakan sistem akan selalu mengandung karakteristik terpadu, dengan indikator-indikator :

- a. Berorientasi pada tujuan (*purposive behavior*)
- b. Menyeluruh daripada sekedar penjumlahan bagian-bagiannya (*wholism*)
- c. Sistem selalu berinteraksi dengan sistem yang lebih besar (*openness*)
- d. Operasionalisasi bagian-bagiannya menciptakan sistem nilai tertentu (*transformation*)
- e. Antar bagian sistem harus cocok satu sama lain (*interrelatedness*)
- f. Adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian secara terpadu (*control mechanism*).

Apabila keterpaduan dalam bekerjanya sistem tersebut tidak berjalan, maka terdapat 3 kerugian yang diperkirakan terjadi :⁸⁹

- a. Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;
- b. Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai sub sistem dari sistem peradilan pidana);

⁸⁹ Mardjono Reksodiputro, op cit hal 85

- c. Karena tanggung jawab masing-masing instansi sering kurang jelas, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektifitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.

Ketiadaan atau kurangnya keterpaduan dalam penyelenggaraan sistem peradilan pidana itu akan terukur atau paling tidak terlihat dari angka kejahatan yang tidak menurun dan dilakukan oleh pelakunya secara berulang. Setiap unsur tindak atau kurang memperhitungkan unsur-unsur lainnya, sehingga hubungan yang timbul tidaklah fungsional. Hal ini berarti, terdapat fragmentasi dan ketidak efektifan dalam sistem tersebut. Fragmentasi yang bersifat mutlak pada suatu sistem akan mengurangi fleksibilitas sistem, dan pada gilirannya bahkan akan menjadikan sistem tersebut sarana keseluruhan disfungsi.⁹⁰

Indonesia menganut sistem peradilan pidana yang dinamakan sistem peradilan pidana terpadu. Dalam keterpaduan sistem peradilan pidana sebagaimana dimaksud, masing-masing kewenangan atau lembaganya tetap memiliki otoritas, manajemen dan kebijakan sendiri-sendiri yang diwujudkan dalam masing-masing perundangan yang berbeda. Dalam kedudukan demikian, tidak ada penegasan unsur atau badan mana yang bertindak sebagai pucuk pimpinan dari keseluruhannya atau *top manager/leader*, sehingga yang ditonjolkan adalah kesetaraan dan kesejajaran dari tiap unsur.

⁹⁰ Muladi, op cit hal 120

Kesetaraan tiap unsur dalam sistem peradilan pidana di Indonesia itu, paling tidak terlihat dalam sistem dengan pembentukan Forum Makehjapol (Mahkamah Agung, Kehakiman, Kejaksaan dan Kepolisian). Konsep awal pembentukan forum ini adalah konsultasi dan koordinasi dari setiap unsur, yang bertujuan untuk menyusun landasan-landasan hukum yang memungkinkan pelaksanaan proses peradilan yang terpadu.

Dalam perkembangannya, kesetaraan yang terlihat dalam wujud forum tersebut menimbulkan pro dan kontra karena dianggap dapat menciptakan kolusi dalam penanganan perkara-perkara tertentu. Lebih dari itu, forum Makehjapol telah memposisikan Mahkamah Agung yang merupakan lembaga tinggi negara dalam kedudukan yang tidak sebagaimana mestinya.

Sistem peradilan pidana Indonesia, yang berlandaskan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana memiliki 10 asas⁹¹, namun dalam prakteknya kesepuluh asas tersebut sudah dikikis secara sistematis dan berkesinambungan. Sehingga yang tampak saat ini hanyalah retorika mengenai asas-asas bukan lagi realita dari asas-asas tersebut.⁹²

Penilaian yang hampir sama terhadap sistem peradilan pidana di Indonesia juga pernah diberikan atas laporan MR P. Koojimans (*Special Repporteur* yang ditunjuk oleh *Commission on Human Rights*)

⁹¹ lihat Penjelasan Atas UU NO 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana

⁹² Romli Atmasasmita, op cit hal 41

sehubungan tuduhan terjadinya pelanggaran hak-hak asasi manusia.⁹³

Dari kesembilan butir penilaian tersebut, dalam sistem peradilan pidana, penegasan pembagian kewenangan, atau lingkup tugas maupun konsistensi dan sinkronisasi antar peraturan yang ada.

Kenyataan tersebut paling tidak telah menggambarkan bahwa pelaksanaan sistem peradilan di Indonesia tidak berjalan baik, sehingga menimbulkan banyak permasalahan dalam aspek penegakan hukum dalam masyarakat. Secara mendasar, Mardjono Reksodiputro mengemukakan lima hal yang harus dibenahi dalam pelaksanaan sistem peradilan pidana (SPP) di Indonesia :

- a) Dalam hal keterpaduan, seharusnya setiap personil dalam SPP memahami bahwa SPP adalah sebagai bejana berhubungan yang terdiri dari tabung-tabung yang saling berhubungan, apabila ada sedikit tinta yang mencemari satu tabung maka tabung yang lain akan tercemar pula;
- b) Pentingnya setiap unsur dalam SPP melakukan kerjasama dalam mencapai tujuan bersama;
- c) Adanya ketidakpercayaan dalam masyarakat terhadap SPP;
- d) Mengenai bentuk SPP yang selama ini didominasi oleh pengadilan (hakim);
- e) Terkotak-kotak SPP karena tidak adanya yang mengawasi.

Inti dari evaluasi pelaksanaan sistem peradilan pidana di Indonesia selama ini adalah ketidakpaduan antar sub sistem yang ada. Meski masing-masing tetap menjalankan peran dan fungsinya. Namun tidak adanya pemahaman yang menyeluruh sebagaimana inti dasar dari

⁹³ Muladi, op cit hal 37

pendekatan sistem, menyebabkan mekanisme dan hasilnya juga tidak maksimal.

Kejahatan dan tingkah laku kriminal, meskipun dalam banyak hal bersifat sosiologis dan psikologis, banyak dipengaruhi juga oleh kerangka kelembagaan yang di dalamnya diatur sistem peradilan pidana. Salah satu faktor mendasar yang menghalangi efektivitas sistem peradilan pidana adalah ketidakteraturan (*disarray*) di dalam sistem peradilan pidana, yakni polisi, jaksa, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan, terlihat bekerja di dalam kotak mereka sendiri, jika tidak, konflik satu sama lain.⁹⁴

Akibatnya pertanggungjawaban untuk efektivitas sistem peradilan pidana begitu lemahnya pada para pejabat dalam masing-masing komponen atau keseluruhan hasil dari sistem peradilan pidana. Terlebih lagi sering terjadi kurangnya usaha dari pejabat yang ada dalam tiap komponen untuk melakukan tindakan dalam rangka keberhasilan sistem peradilan pidana secara menyeluruh. Pertanggungjawaban lebih bersifat kolompok.

Mungkin saja masing-masing komponen tersebut secara individuil ataupun institusionil mampu berfungsi dengan baik atau cukup efisien. Namun belum tentu efisiensi masing-masing institusional itu dengan sendirinya menghasilkan efektivitas bagi sistem

⁹⁴ Topo santoso, *Polisi dan Jaksa : Keterpaduan atau Pergulatan, Studi Peradilan Pidana Indonesia*, Depok, 2000 hal 23

itu secara keseluruhan. Kombinasi antara efisiensi dan efektivitas dalam suatu sistem sangatlah penting.

Soeryono Soekanto⁹⁵ juga mengingatkan bahwa faktor-faktor (aparatus/unsur) penegak hukum merupakan satu faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan, sebab mengabaikan faktor ini akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan. Oleh karena itu dampak yang dirasakan oleh para pencari keadilan dan masyarakat pada umumnya adalah penegakan hukum dan keadilan menjadi semakin sulit tercapai. Salah satu tuntutan terbesar yang diajukan rakyat seiring dengan bergulirnya era reformasi yakni perbaikan-perbaikan menyeluruh terhadap penyelenggaraan sistem hukum. Sistem peradilan pidana merupakan salah satu aspek yang membutuhkan banyak sekali pembenahan, baik dari segi struktur, substansi dan kultur dari unsur-unsur yang terkait di dalamnya.

Menurut Muladi,⁹⁶ satu hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa kita tidak boleh mengharapkan terlalu besar, tentang peranan sistem peradilan pidana sebagai pengendali kejahatan, sebab sistem ini hanya merupakan salah satu sarana saja dalam politik kriminal (yang bersifat penal). Sistem Peradilan Pidana hanya berfungsi terhadap *recorded crimes* yang menjadi masukannya. Fungsinya pun kadang-kadang tidak dapat bersifat maksimal (*total enforcement*) sebab demi menjaga keseimbangan antara ketertiban umum (*public order*) dan hak-

⁹⁵ Soeryono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 1983 halaman 5

⁹⁶ Muladi, *Kapita selekta....*, op cit hal 3

hak individual (*individual right*) maka batas-batas penegakan hukum dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang ketat.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Hubungan Sosial Politik dalam penyelesaian Pelanggaran Undang-Undang Pemilihan Umum

Gelombang reformasi yang melanda di Indonesia pada tahun 1998 telah menimbulkan pembaharuan dan perubahan fundamental di hampir semua bidang kehidupan. Pembaharuan yang mencolok adalah pelaksanaan kemerdekaan berfikir, mengeluarkan pendapat serta kebebasan berkumpul dan berserikat. Beberapa organisasi masyarakat lahir dan partai politik baru timbul pada era ini, menandai era kebebasan berserikat yang praktis ditutup oleh pemerintahan Soeharto.

Proses reformasi juga telah mengantarkan pergantian kepemimpinan nasional yang selama tiga dasawarsa tidak pernah tersentuh oleh perubahan kepemimpinan nasional merupakan perubahan yang paling dominan dan substantif. Sebab perubahan itu menjadi pusat pengaruh bagi terjadinya perubahan-perubahan pada bidang yang lain, baik langsung maupun tidak langsung berupa tuntutan perubahan yang berkelanjutan.

Perubahan untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat melalui lembaga-lembaga politik (partai politik) menghendaki diselenggarakannya pemilihan umum yang benar-benar jujur dan adil pada waktu yang lebih cepat dari yang direncanakan semula.

Untuk itu peserta pemilihan umum harus ditetapkan kembali serta berbagai aturan perundang-undangan mengenai politik dan pemilihan umum harus ditinjau dan diperbaharui kembali sesuai dengan keadaan yang sudah berubah. Selain karena tuntutan reformasi, penyelenggaraan pemilihan umum secara jujur dan adil pada tahun 1999 juga diperlukan sebagai koreksi bahwa penyelenggaraan pemilihan umum selama orde baru termasuk pemilihan umum tahun 1997 berlangsung secara tidak jujur dan adil.

Untuk melayani tuntutan pemilihan umum dipercepat, langkah konstitusional pertama adalah menyelenggarakan sidang istimewa MPR, di mana salah satu hasil sidang itu adalah memerintahkan kepada Presiden agar menyelenggarakan pemilihan umum bulan Juni 1999 seperti tertuang dalam TAP MPR NO. XIV / MPR / 1998. Sebagai tindak lanjut dari amanat sidang istimewa MPR, DPR membuat sejumlah undang-undang politik diantaranya adalah Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Berdasarkan ketiga paket undang-undang politik itu kegiatan pemilihan umum mulai direncanakan dan dikonsolidasikan.

Dalam bab ini dibahas mengenai :

1. Pelaksanaan Pemilihan Umum 1999
2. Terjadinya konflik dan pelanggaran Pemilihan Umum
3. Kajian berdasarkan asas Pemilihan Umum

1. Pelaksanaan Pemilihan Umum 1999

Yang termasuk proses pelaksanaan pemilihan umum ialah pembentukan kinerja penyelenggara pemilihan umum, pendaftaran dan verifikasi partai politik peserta pemilu, pendaftaran pemilih, penetapan calon anggota legislatif, kampanye pemilu, pemungutan dan penghitungan suara, pengiriman dan verifikasi hasil penghitungan suara, penetapan calon anggota legislatif terpilih, netralitas birokrasi terhadap partai politik pemilu, pemantauan pemilu dan penegakan peraturan pemilihan umum.

Manajemen pemilihan umum 1999 sebagaimana juga yang terjadi pada pemilu sebelumnya dilakukan dengan membagi seluruh rangkaian kegiatan pemilu menjadi 10 tahapan yakni :

1. Persiapan (2 Februari s/d 31 Maret)
2. Pendaftaran pemilih (4 April s/d 4 Mei)
3. Penetapan jumlah anggota DPR/DPRD I/DPRD II berdasarkan jumlah penduduk (3 s/d 4 April)
4. Pencalonan anggota DPR/DPRD I/DPRD II (5 s/d 27 April)
5. Kampanye pemilu (19 Mei s/d 4 Juni)
6. Masa tenang (5 s/d 16 Juni)
7. Pemungutan dan Penghitungan suara (7 s/d 212 Juni)
8. Penetapan Hasil Pemilu (28 Juni s/d 8 Juli)

9. Penetapan Calon anggota terpilih dan pemberitahuan (12 s/d 21 Juli)
10. Pengambilan sumpah/janji anggota DPR/DPRD I/DPRD II (26 Juli s/d 1 Oktober).

Sekalipun banyak pihak menilai pelaksanaan pemilihan umum 1999 sudah berlangsung dengan baik, jujur dan adil (jurdil) dan berlangsung demokratis atau setidaknya penyelenggaraan pemilihan umum 1999 jauh lebih baik daripada pelaksanaan pemilihan umum pada masa orde baru, akan tetapi meskipun demikian kenyataannya menunjukkan masih banyak terjadi pelanggaran, tidak jujur dan tidak adil dalam penyelenggaraan pemilihan umum tersebut. Hal ini sebaiknya menjadi perhatian semua pihak dan tidak terulang lagi dalam penyelenggaraan pemilu yang akan datang.

Pelaksanaan pemilihan umum tahun 1999 meskipun telah terjadi perubahan yang sangat drastis. Ditandai dengan dibentuknya lembaga pemilihan umum yang lebih independen yang keanggotaannya terdiri atas unsur Hakim, Perguruan Tinggi dan unsur Masyarakat. Juga muncul banyak lembaga pemantau pemilu baik dari dalam maupun luar negeri. Organisasi atau lembaga yang mendaftarkan diri untuk menjadi pemantau pelaksanaan pemilu 1999, ikut mendukung institusi resmi pengawasan pemilihan umum yaitu Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu).

2. Terjadinya konflik dan pelanggaran Pemilihan Umum

Meskipun demikian di sana-sini masih juga terjadi konflik dan kecurangan serta pelanggaran pemilu 1999 antara lain:⁹⁷

1. Pencoblosan di malam hari, atau pencoblosan dilakukan sebelum tanggal 7 Juni. Kejadian ini terjadi di Bitung Sulawesi Utara dan sejumlah daerah di Sulawesi Selatan. Selain itu ada penggunaan surat asli tapi palsu (aspal) yang ditemukan pada saat dilakukan pemantauan penghitungan suara di Kutai dan Samarinda.
2. Manipulasi penghitungan dengan mengubah angka hasil murni penghitungan suara dan juga memilih lebih dari sekali ditemukan di daerah Gorontalo dan Bolaang Mangondow Sulawesi Utara.
3. Konflik antar pendukung partai PPP dan PKB di Kecamatan Kedung Kabupaten Jepara Jawa Tengah. Konflik pendukung antar partai PPP dan PKB hari Jum'at tanggal 30 April 1999, sekitar pukul 16.30 WIB di desa Dongos, Kecamatan Kedung, Kabupaten Jepara, merupakan kelanjutan dari pengajian dan deklarasi PKB pada tanggal 24 April 1999 di dekat mesjid djami' perempatan Desa Dongos Kecamatan Kedung yang gagal, karena diserang dan panggung dirusak oleh massa. Tanggal 30 April 1999 pukul 15.30 sewaktu iring-iringan 7 mobil PKB yang mengangkut peralatan untuk membuat panggung, menuju ke rumah seseorang di desa

⁹⁷ Syaifuddin Ma'sum, KPU & Kontroversi Pemilu 1999, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000, halaman 152

Dongos Rt 01 Rw 02 Kecamatan Kedung, berpapasan/serempetan dengan konvoi PPP di perbatasan Desa Bugel Sowan Lor (Depan Wartel Kopegtel KUD Sowan Lor saling ejek dan menantang antar pendukung partai. Selanjutnya terjadi perkelahian massa antar pendukung partai PPP dan PKB di desa Dongos Kecamatan Kedung, yang mengakibatkan korban 4 orang meninggal dunia. Dengan jatuhnya korban jiwa dan luka-luka menambah panasnya situasi. Terlebih ketika sebagian besar massa PPP, penggerak kerusuhan, ditangkap dan ditahan Polres Jepara. Mereka tidak puas karena kesalahan bukan pada mereka. Bahkan pengerahan massa direncanakan tokoh-tokoh PPP tanggal 18 Mei 1999. Sasaran mereka untuk meminta pengembalian tahanan anggota PPP di Polres Jepara. Apabila tuntutan tidak dipenuhi, massa PPP akan membakar dan merusak Polres Jepara.

4. Penganiayaan, pengrusakan dan pembakaran yang dilakukan oleh oknum simpatisan partai terhadap oknum partai lain dan kantor Partai Golkar. Pada hari minggu tanggal 9 Mei 1999 mulai sekitar pukul 14.00 WIB di kantor Dewan Pengurus Daerah Tingkat II (DPD II) Partai Golkar kota Semarang. Telah terjadi perusakan gedung dan alat kantor dan pembakaran mobil maupun sepeda motor karyawan. Sehingga kantor Golkar tersebut menjadi berantakan yang dilakukan oleh massa simpatisan yang beratribut Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) berjumlah 50 hingga 100 orang. Hal

ini diakibatkan karena adanya perkelahian antara simpatisan PDI Perjuangan dengan simpatisan partai Golkar yang kemudian simpatisan PDI Perjuangan membawa teman-temannya untuk menuju kantor Partai Golkar yang terletak di Jalan Veteran No 32 A Semarang. Maka terjadilah pengrusakan dan pembakaran tersebut, kemudian dilaporkan ke Kepolisian Kota Besar (Poltabes) Semarang sesuai dengan tanda bukti lapor tanggal 9 Mei 1999 Nomor Pol : 479/K/V/1999/Tabes. Dari laporan tersebut akhirnya ditindak lanjuti dengan adanya pemeriksaan para saksi dan terdakwa. Namun akhirnya perkara tersebut berhenti dan tidak diteruskan penanganannya dikarenakan telah selesai secara politis. Dengan adanya kesepakatan para pimpinan partai dan pejabat pemerintah kota Semarang, sedangkan para terdakwa yang di tahan karena terlibat perkara tersebut akhirnya dikeluarkan.

5. Pelanggaran data calon pemilih di Kota Malang pada tanggal 9 April 1999 sekitar pukul 20.30 WIB saat Pantarlih melakukan penataan warga guna mengikuti pemilihan umum. Salah satu anggota Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) berasal dari PDI-Perjuangan memergoki ada banyak orang di salah satu ruangan kantor Lurah Paleban. Setelah dicermati ternyata di dalamnya ada sejumlah kader Golkar sedang menyelesaikan pengurusan KTP tanpa didampingi staf kelurahan. Setelah itu yang bersangkutan memanggil Ketua PKB ranting Paleban untuk bersama-sama menegur Kader Golkar yang

berada di dalam kantor Lurah Paleban. Malam itu juga persoalan itu diselesaikan dengan staf kelurahan dan disepakati pengurusan KTP tersebut untuk sementara dibekukan. Empat hari kemudian tanggal 13 April 1999, oleh karena tidak ada perkembangan tindak lanjut penyelesaian kasus. Yang bersangkutan konsultasi dengan Pengurus Cabang PDI-P Kota Malang dan atas desakan simpatisan PDI-P akhirnya dia melapor ke Polsek Blimbing dan diteruskan ke Polresta Malang. Adanya pelanggaran yang dilakukan oleh kader Golkar tersebut, DPC PKB Kota Malang juga mengajukan protes kepada Walikota Malang. Karena kantor kelurahan Poleban Kecamatan Blimbing Kota Malang disalahgunakan untuk mendata, mencatat dan mendaftarkan pengurusan KTP. Dengan cara mengisi lembar permohonan sebanyak 1000 lembar, memproses beberapa penduduk yang sebenarnya belum waktunya mendapatkan KTP, serta menyalahgunakan stempel kelurahan. Ditengarai adanya konspirasi politik antar pejabat kelurahan Poleban dengan pendukung Partai Golkar yang melanggar asas jujur menjelang pelaksanaan pemilihan umum.

6. *Money politic* pada kampanye Golkar tanggal 22 Mei 1999 di Lapangan desa Troboso, Kecamatan Sambu Kabupaten Boyolali. Juru kampanye Partai Golkar melakukan aksi bagi-bagi uang kepada peserta kampanye. Adapun uang tersebut "diselipkan", ketika ketahuan oleh Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam) Sambu,

dan kemudian diteruskan ke Panwas Kabupaten dan Kepolisian Resort Boyolali.

7. Konflik antara pendukung PPP dan PKB di Pekalongan. Meskipun tidak terdapat korban jiwa seperti di Jepara, akan tetapi telah memporak porandakan lima desa. Terletak di daerah perbatasan antara Kabupaten Pekalongan dan Kotamadya Pekalongan yakni Kradenan, Buaran, Banyu Urip Ageng, Banyu Urip Alit, Sumbang Wetan, dan Simbang Kulon. Sebagian besar rumah penduduk yang terletak di desa tersebut paling sedikit mengalami pecah-pecah pada kaca jendelanya. Bahkan ada puluhan rumah dan pertokoan yang habis dibakar massa dalam kerusuhan tersebut. Ada tiga faktor yang menyebabkan konflik tersebut.⁹⁸ Pertama faktor bahasa agama yang dipergunakan oleh tokoh-tokoh agama. Misalnya ciri-ciri retorisnya adalah gaya yang tajam, kata-kata yang melecehkan partai lawan, dengan dibumbui teks-teks agama sebagai pembenar. Kedua, timbulnya pertikaian antara pendukung PPP dan PKB adalah adanya persaingan antar tokoh agama untuk memperebutkan pengaruh dalam masyarakat. Di Pekalongan seperti juga di daerah pesisir Jawa Tengah lainnya, seperti Kudus dan Jepara, tradisi nyantri merupakan tradisi "wajib" untuk menimba ilmu di samping pendidikan formal. Bahkan hingga pertengahan awal 80-an di mana pendidikan formal

⁹⁸ Hermawan Sulistiyo, *Kekerasan Politik dalam Pemilu 1999*, Penerbit KIPP Indonesia, Jakarta, 2000, halaman

masih sedikit jumlahnya, pesantren merupakan pendidikan utama bagi sebagian masyarakat di Pekalongan. Ketiga, persepsi masyarakat terhadap politik itu sendiri. Pada masyarakat daerah ini tindakan memilih sebuah partai masih dimaknai sebagai "tindakan beragama" bahasa agama sangat dominan di daerah ini, antara lain yaitu : haram, wajib, murtad, kafir dan lain-lainnya. Merupakan idiom-idiom yang amat kental dalam kehidupan sehari - hari termasuk dalam berpolitik. Akibatnya para kiai yang terjun di bidang politik tidak punya nomenklatur lain kecuali bahasa agama. Bahasa inilah yang biasanya menjadi penyulut pertengkaran yang sulit diurai. Akibatnya persetujuan antara massa partai tidak bisa dimaknai sebagai tindakan kriminal massa, melainkan sebagai bagian dari jihad untuk mempertahankan keyakinan.

Ternyata selama ini yakni sampai dilaksanakannya Pemilihan Umum tahun 1999 sulit ditemukan atau bahkan tidak ada kasus pidana dilakukan penuntutan ke pengadilan, berdasarkan ketentuan undang-undang pemilihan umum.⁹⁹ Kalaupun ada tindak pidana yang bersangkutan paut dengan pelaksanaan pemilu yang dilakukan penuntutan di pengadilan berdasarkan ketentuan KUHP atau ketentuan pidana lainnya. Ketentuan Pidana dalam KUHP yakni : Pasal 148, pasal 149, pasal 150, pasal 151 dan pasal 152. mengesampingkan ketentuan dalam Undang-

⁹⁹ Bandingkan dengan Sintong Silaban, *Tindak Pidana Pemilu, Suatu Tinjauan Dalam Rangka Mewujudkan Pelaksanaan Pemilu yang Jujur dan Adil*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1992 halaman 64, yang menyebutkan bahwa tidak ada satu kasus pun yang diselesaikan menurut hukum yang berlaku, dan tidak ada yang diselesaikan di depan pengadilan.

undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dalam pasal 72, pasal 73, pasal 74 dan pasal 75. sedangkan ketentuan pidana lain yaitu : pasal 338, pasal 170, pasal 362, pasal 351 KUHP. Selain itu Undang-undang Darurat Nomor 12 tahun 1951 Pasal. 1 karena membawa senjata tajam tanpa ijin. Sehingga tidak ada catatan Panitera Pengadilan tentang kasus pidana pemilu. Tidak ada orang yang dipidana melakukan tindak pidana pemilihan umum yang bisa diminta keterangannya mengapa ia melakukan tindak pidana pemilihan umum tersebut.

Adapun yang menjadi kerancuan dan kebingungan Penyidik dalam menerapkan pasal – pasal dalam KUHP dengan pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor: 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum adalah adanya kemiripan bunyi pasalnya, dan yang berbeda hanya mengenai berat ringannya hukuman. Maka dapat dilihat dalam 2(dua) Undang-undang tersebut adalah :

Untuk Pasal dalam KUHP berbunyi sebagai berikut :

Pasal 148 : Barang siapa pada waktu pemilihan yang diadakan menurut Undang-undang umum, dengan sengaja dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan menghalangi seorang akan melakukan haknya memilih dengan merdeka dan tidak terganggu, dihukum penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan .

Pasal 149.; (1) Barang siapa pada waktu pemilihan yang diadakan menurut undang-undang umum, dengan pemberian atau perjanjian memberi suap kepada seseorang supaya ia tidak melakukan haknya memilih, atau supaya ia menjalankan hak itu dengan jalan yang tertentu ,dihukum penjara selama-lamanya sembilan bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.4.500,-

(2) Hukuman itu juga dijatuhkan kepada sipemilih , yang menerima suap atau perjanjian akan berbuat sesuatu .

Pasal 150.; Barang siapa pada waktu pemilihan yang diadakan menurut undang-undang umum melakukan suatu perbuatan menipu , sehingga suara seseorang pemilih tidak berharga, atau seorang lain dari pada yang dimaksudkan sipemilih itu jadi terpilih, dihukum penjara selama-lamanya sembilan bulan .

Pasal 151 . ; Barang siapa dengan sengaja turut memilih dalam pemilihan yang diadakan menurut undang-undang umum , dengan mengaku dirinya orang lain , dihukum penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan.

Pasal 152 . ; Barang siapa pada waktu pemilihan yang diadakan menurut undang-undang umum , dengan sengaja membatalkan pemungutan suara yang telah selesai atau melakukan sesuatu perbuatan menipu , sehingga menyebab putusan pemungutan suara itu jadi berlainan dari pada yang harus diperoleh dengan surat pemungutan suara yang sah

dimasukkan atau dengan suara yang sah dikeluarkan di hukum penjara selama-lamanya dua tahun .

Sedangkan pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor : 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum berbunyi sebagai berikut :

Pasal 72 , (1) : Barang siapa dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang sesuatu hal yang di perlukan untuk daftar pemilih , dipidana dengan hukuman penjara paling lama 1 (satu) tahun.

(2) : Barang siapa meniru atau memalsu suatu surat , yang menurut suatu aturan dalam Undang-undang ini diperlukan untuk menjalankan sesuatu perbuatan dalam Pemilihan Umum, dengan maksud untuk dipergunakan sendiri atau orang lain sebagai surat sah dan tidak dipalsukan, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

(3) : Barang siapa dengan sengaja dan mengetahui bahwa suatu surat dimaksud ayat (2) adalah tidak sah atau dipalsukan, mempergunakannya atau menyuruh orang lain mempergunakannya , sebagai surat sah dan tidak dipalsukan , dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

Pasal 73 . : (1) Barang siapa dengan sengaja mengacaukan, menghalangi atau mengganggu jalannya Pemilihan Umum yang

diselenggarakan menurut Undang-undang ini , dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

(2) , : Barang siapa pada waktu diselenggarakan Pemilihan Umum menurut Undang-undang ini dengan sengaja dan dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih dengan bebas dan tidak terganggu jalannya kegiatan Pemilihan Umum dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

(3) , : Barang siapa pada waktu diselenggarakannya Pemilihan Umum menurut Undang-undang ini dengan pemberian atau janji menyuap seseorang , baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya dengan cara tertentu , dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun . Pidana itu dikenakan juga kepada pemilih yang menerima suap berupa pemberian atau janji berbuat sesuatu.

(4) , : Barang siapa pada waktu diselenggarakan Pemilihan Umum menurut Undang-undang ini melakukan tipu muslihat yang menyebabkan suara seseorang pemilih menjadi tidak berharga atau yang menyebabkan partai tertentu mendapatkan tambahan suara , dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun.

(5) , : Barang siapa dengan sengaja turut serta dalam Pemilihan Umum menurut Undang-undang ini dengan mengaku dirinya sebagai orang lain , dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

(6) , : Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 43 (1) huruf f dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

(7) , : Barang siapa memberikan suaranya lebih dari yang ditetapkan dalam Undang-undang ini dalam satu Pemilihan Umum, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

(8) , : Barang siapa pada waktu diselenggarakan Pemilihan Umum menurut Undang-undang ini dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan , atau melakukan suatu perbuatan tipu muslihat, yang menyebabkan hasil pemungutan suara ini menjadi lain dari yang harus diperoleh dengan suara-suara yang diberikan dengan sah , dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.

(9) , : Seseorang majikan/ atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya tanpa alasan bahwa pekerjaan dari pekerja itu tidak memungkinkannya , dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun.

(10) , : Seorang penyelenggara Pemilihan Umum yang melalaikan kewajibannya dipidana dengan hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling tinggi Rp 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah).

(11) , : Barang siapa memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh KPU dipidana dengan hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah).

Pasal 74 (1), : Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dan Pasal 73 (1) sampai dengan ayat (9) adalah kejahatan.

(2), : Tindak pidana sebagaimana dimaksud dala pasal 73 ayat (10) dan ayat (11) adalah pelanggaran.

Pasal 75, : Dalam menjatuhkan pidana atas perbuatan-perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (2) dan ayat (3) , surat-surat yang dipergunakan dalam tindak pidana itu, beserta benda-benda dan barang yang menurut sifatnya diperuntukkan guna meniru atau memalsu surat – surat itu , dirampas dan dimusnahkan , juga kalau surat-surat, benda-benda atau barang-barang itu bukan kepunyaan terpidana.

Dalam melakukan identifikasi terhadap faktor-faktor yang mendorong terjadinya pelanggaran. Undang-undang pemilihan umum dan merumuskannya secara pasti merupakan pekerjaan yang sulit. Mengingat data konkrit dan pasti untuk mengetahui latar belakang, atau motif orang melakukan tindak pidana itu harus diperoleh dari pengadilan atau dari orang yang melakukan tindak pidana itu sendiri.

Namun dari hasil wawancara terhadap pengurus partai-partai politik di Semarang maupun para relawan pemantau pemilu, maka dapat disebutkan faktor-faktor yang mempengaruhi atau mendorong terjadinya pelanggaran tindak pidana pemilu.

Faktor – faktor yang mendorong terjadinya pelanggaran Undang – undang Pemilihan Umum yaitu :

1. Keinginan seseorang untuk memenangkan kontestan atau partai politik yang didukungnya berdasarkan keyakinan politik yang dianutnya secara tidak proporsional. Masyarakat memiliki pandangan politik yang berbeda-beda, ini disebabkan latar belakang kehidupan, pekerjaan, agama, suku dan sebagainya. Untuk menyalurkan aspirasinya, setiap anggota masyarakat akan dapat memilih secara bebas partai politik yang ada yang dirasakan cocok dan diharapkan dapat mengemban amanat aspirasi politiknya. Pada pemilihan umum 1999 terdapat 48 partai politik peserta pemilihan umum sehingga tingkat intensitas kompetisi partai di antara partai politik semakin ketat. Oleh karena friksi antar orang pendukung partai politik itupun sulit dihindarkan dengan berbagai hal yang melatar belakangnya.
2. Kurangnya kesadaran politik dan kurangnya pengetahuan tentang ketentuan pidana pemilihan umum. Jika seseorang sudah memiliki kesadaran politik tinggi, tentu tidak akan mudah dibujuk maupun mudah diprovokasi untuk melakukan tindakan yang melanggar peraturan. Lebih-lebih peraturan yang menyangkut pemilu. Seseorang yang sudah memiliki kesadaran politik akan mengetahui hak dan kewajibannya. Berarti mengetahui apa yang bisa dan tidak bisa dilakukan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Ada juga yang tidak mengetahui bahwa tindakan kecurangan dalam pemilu itu diancam dengan pidana, sehingga ia tidak ikut.

3. Banyaknya terjadi pelanggaran/kecurangan dalam pemilu tidak dilakukan tindakan hukum oleh pihak yang berwenang sesuai undang-undang yang berlaku. Sehingga mengakibatkan pendukung partai tertentu atau peserta pemilu yang memiliki potensi atau peluang untuk melakukan pelanggaran merasa terbiasa dan mencoba untuk melakukan pelanggaran. Tanpa takut ada sanksi pada pemilu berikutnya, ini terus berulang sepanjang pelaksanaan pemilihan umum.
4. Adanya unsur balas dendam antar pendukung dan memperebutkan massa calon pemilih, sehingga dapat dipolakan sebagai berikut :
 - PDI-P dengan Golkar, merupakan konflik antar kekuatan pendukung status quo atau kekuatan orde baru dengan kekuatan pendukung reformasi sekaligus korban kesewenang-wenangan dari rezim orde baru. Pada moment pelaksanaan pemilu pasca turunnya orde baru dijadikan ajang untuk melawan sisa-sisa kekuatan orde baru. Pemilu dijadikan ajang untuk menumpahkan segala rasa pahit getir selama orde baru atau sebagai "balas dendam" yang diindentikkan dan ditujukan kepada Golkar. Konflik antar pendukung PDI-P dengan Golkar banyak terjadi di Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Sumatera Utara, Sumatera Selatan dan Lampung.
 - Kepentingan Partai Politik terhadap masa calon pemilih, perebutan massa pendukung partai antara PPP dan PKB terjadi

di Kabupaten Jepara Jawa Tengah. Sejak rezim orde baru berkuasa menjadi basis kekuatan PPP maka dengan munculnya partai baru (PKB) yang basis massanya sama-sama mayoritas warga NU (kaum Nahdliyyin) dipandang sebagai pesaing PPP. Kekhawatiran pihak-pihak PPP terhadap kemungkinan berkurangnya perolehan suara dalam pemilihan umum tahun 1999 menjadikan mereka terganggu kepentingan politiknya. Karena mereka dikhianati sesama kaum nahdliyyin. Sebagai partai terbesar di Kabupaten Jepara, PPP mempunyai kepentingan politik untuk mempertahankan eksistensinya. Berusaha dapat mempertahankan perolehan suara seperti hasil pemilihan umum tahun sebelumnya. Demikian pula PKB sebuah partai baru yang lahirnya didanai oleh tokoh-tokoh ulama NU berharap dapat menghimpun kembali warga NU yang selama ini menyalurkan aspirasi politiknya pada beberapa partai politik ke dalam satu wadah partai politik "orang NU" yaitu PKB.

- Hal yang sama terjadi di Sumatera Barat. Konflik kepentingan partai politik dalam memperebutkan massa calon pemilih antara Golkar dan PAN. Pada masa orde baru, Golkar adalah kekuatan politik dominan di Sumatera Barat yang basis utamanya mayoritas warga Muhammadiyah. Meskipun PAN tidak ada sangkut pautnya dengan organisasi Muhammadiyah, akan tetapi oleh karena PAN didirikan oleh tokoh-tokoh terkemuka

Muhammadiyah, maka warga Muhammadiyah merasa ada ikatan emosional dengan PAN. Sehingga benturan kepentingan politik untuk memperebutkan massa pemilih, yang berubah menjadi konflik antar pendukung partai politik sulit untuk dihindarkan. Terlebih lagi Golkar merupakan kekuatan politik besar keberadaannya selalu menjadi sorotan masyarakat yang memikul citra sebagai kekuatan orde baru.

5. Fanatisme merupakan cara yang efektif guna mencapai integrasi massa pendukung partai. Fanatisme erat kaitannya dengan sikap emosional suatu kelompok yang berupaya melakukan pembelaan terhadap anggota kelompoknya berdasarkan argumen-argumen politik semata. Tanpa dilandasi kerangka argumentasi yang rasional dan penilaian secara obyektif. Munculnya fanatisme tidak terlepas dari akibat pernyataan-pernyataan politik dari elit politik yang bersifat provokatif dan menggiring emosional politik.

6. Pemahaman fungsi Partai Politik

Para elit partai politik dalam kampanye pemilihan umum cenderung mengutamakan pengumpulan massa pendukung daripada melakukan fungsi partai politik yang sebenarnya.

Menurut Miriam Budiardjo,¹⁰⁰ Partai politik seharusnya berfungsi sebagai :

- Sarana komunikasi politik,

¹⁰⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, halaman 163 - 164

- Sarana sosialisasi politik,
- Sarana rekrutmen politik, dan
- Sarana pengatur konflik.

Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa sebagian besar partai politik dalam kampanye masih bersifat hura-hura berupa pertunjukan panggung musik. Arak-arakan keliling kota dan belum terarah kepada fungsi sosialisasi kebijakan politik, pendidikan politik, penyalur aspirasi politik maupun manajemen konflik. Kalaupun fungsi politik dijalankan dalam program partai politik itu porsinya masih sangat kecil dan belum optimal.

7. Provokasi terhadap pendukung partai dapat berasal dari kalangan internal partai itu sendiri maupun dari pihak ke tiga. Orasi para juru kampanye partai politik tidak jarang membakar emosi massa pendukung partai bahkan mengucapkan kalimat permusuhan dengan fitnah terhadap lawan politik/ partai lain.¹⁰¹

3. Kajian berdasarkan asas Pemilihan Umum

Guna mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya tindak pidana pemilihan umum, maka pendekatan kajian terhadap faktor-faktor empiris yang pernah terjadi di beberapa daerah selama pemilihan umum

¹⁰¹ lihatlah bagaimana kontroversi antara PPP dan PKB yang saling menghujat dengan melakukan politisasi agama. misalnya dengan menafsirkan surat Al Asr : "demi waktu, sesungguhnya maNUsia merugi, keciali orang-orang yang mendukung PKB" hal yang sama dilakukan oleh PPP guna membalas serangan tersebut dengan menyebutkan bahwa " barang siapa mendukung suatu kemaksiatan, maka ia akan menyertai orang yang berbuat kemaksiatan itu di neraka" lihat Hermawan Sulistiyo, op cit hal 144 - 145

tahun 1999 akan dilakukan kajian berdasarkan asas pemilihan umum yang bebas, adil dan jujur serta teori sosiologi kriminal yang melihat tindak kejahatan dari aspek sosio-kultural.

1. Teori Negara Demokratis

Menurut Frans Magnis Suseno,¹⁰² apabila yang dikehendaki adalah negara demokrasi, maka negara tersebut harus mencerminkan pelaksanaan secara optimal negara hukum, kontrol masyarakat, pemilihan umum yang bebas, prinsip mayoritas dan jaminan terhadap hak-hak demokratis.

Kebebasan berserikat, bersosialisasi dan terutama kebebasan membentuk partai politik sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang kepartaian dan pelaksanaan pemilihan umum yang bebas, jujur dan adil adalah termasuk hakekat kenegaraan yang demokratis.

Jadi tidak ada kebebasan pembentukan partai politik dan pemilihan umum yang tanpa batas, yang membedakan pembatasan yang demokratis dari yang tidak demokratis. Adapun yang membedakan pembatasan yang demokratis dari yang tidak demokratis adalah :

¹⁰² Frans Magnis Suseno, *Mencari sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Penbit PT Gramdia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, halaman 76

1. Pembatasan tercapai lewat penetapan syarat pembentukan partai dan sistem pemilihan umum dan bukan dengan pelarangan langsung;
2. Penetapan itu sesuai dengan konstitusi dan berupa undang-undang;
3. Pembatasan itu merupakan bahan wacana politik yang bebas, jadi dapat dipersoalkan oleh masyarakat.

Kemudian penyelenggara pemilihan umum dapat dikatakan jujur dan adil, adalah yang memenuhi kriteria sebagai berikut :¹⁰³

1. Tidak ada manipulasi (absence of manipulation)
2. Transparansi prosedur (transparancy)
3. Pertanggung jawaban (responsibility)
4. Tidak ada diskriminasi (absence of discrimination)
5. Tidak ada kekerasan (absence of violence)
6. Tidak ada dominasi (absence of domination)

Tabel 1

Kriteria Pemilihan Umum yang Jujur dan Adil

No	Tahapan Pemilu	Kriteria	
		Jujur	Adil
1.	Pendaftaran pemilih	- Tidak ada manipulasi	- tidak ada diskriminasi

¹⁰³ op cit hal 84

2.	Pendaftaran Caleg	- Transparan	- tidak ada intimidasi
3.	Kampanye	- Bertanggung jawab	- tidak ada kekerasan
4.	Pemungutan suara		- tidak ada dominasi.
5.	Perhitungan suara		
6.	Penetapan hasil pemilu		
7.	Pengucapan sumpah dan janji anggota DPR/ DPRD I/ DPRD II.		

Penjelasan Tabel : - Tahapan Pemilu, merupakan jadwal yang harus dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemilu.

- Kriteria jujur dan adil adalah : tidak adanya manipulasi, diskriminasi dan intimidasi, semua harus transparan dan bertanggungjawab, dalam setiap tahapan Pemilu .

Apabila dikaitkan dengan fakta masih banyak terjadi tindak pidana pemilihan umum maupun konflik antar pendukung partai di beberapa daerah, teori demokrasi dapat menjelaskan fenomena sosial. Jadi faktor penyebabnya adalah sebagai berikut :

- Struktur sosial di masyarakat, dilihat dari pelapisan massa pemilih sebelum pemilihan umum 1999 didominasi oleh kemenangan mutlak perolehan suara Golkar dan untuk beberapa daerah yang memiliki

ciri karakteristik tertentu seperti Jepara, Sampang Madura didominasi oleh kemenangan PPP dengan basis massa Nahdlatul Ulama (NU). Pelempasan massa partai berubah secara drastis pada pemilihan umum tahun 1999 dengan banyaknya partai baru yang ikut pemilihan umum dengan berbagai aliran dasar perjuangannya baik yang nasionalis, nasionalis religius maupun religius. Masing-masing partai politik tersebut berupaya menarik simpati massa pemilihnya, guna memilih dan menjatuhkan putusan aspiratif mereka kepada partai politik yang bersangkutan dalam bentuk pencoblosan tanda gambar tertentu.

Selain itu Meskipun undang-undang partai politik dan undang-undang pemilihan umum 1999 sebagai sarana demokrasi jauh lebih baik dan lebih representatif dari undang-undang sebelumnya. Tetapi fenomena cara-cara pencapaian tujuan partai-partai politik itu masih saja ada yang keluar aturan main yang telah dilembagakan yang berakibat terjadinya ketidak seimbangan antara tujuan dan kepentingan dengan cara-cara untuk mencapai tujuan.

Kompetisi dalam pemilihan umum yang keluar dari konteks aturan main yang telah dilembagakan, tercipta situasi yang merupakan bentuk anti demokrasi sebagai berikut :

- (a). Agitasi politik dengan simbol-simbol, agama, stigma orde baru, golongan-golongan tertentu yang memanaskan suasana dan menimbulkan konflik antar pendukung partai politik;

- (b). *Money Politic*, bagi-bagi uang atau sembako kepada massa calon pemilih;
- (c). Pertentangan fisik, penganiayaan, perkelahian antar massa pendukung partai politik serta perusakan aset partai politik oleh massa simpatisan pendukung partai lain;
- (d). Intimidasi lewat *statement* politik, hasutan, fitnah, teror massa simpatisan partai politik terhadap lawan politiknya di luar cara-cara/ nilai-nilai demokratis, moral, etika dan tatanan hukum dalam rangka pemenangan pemilihan umum.

Mengenai munculnya anarkisme dalam pemilihan umum karena dua hal yaitu:

1. Fungsi partai politik sebagai *voters educator* belum berjalan sebagaimana mestinya;
2. Banyak partai politik memiliki massa dari kalangan muda "sebagai darah muda, mereka lebih memilih untuk mengadakan arak-arakan yang berpotensi besar menimbulkan anarkisme.

Kekerasan dalam kampanye pemilihan umum memperlihatkan bahwa kecerdasan politik di Indonesia masih rendah. Sebenarnya tidak usah melakukan arak-arakan massa atau kampanye monologis tetapi cukup dengan menonton televisi atau mendengarkan radio. Kecerdasan politik yang masih rendah itu utamanya pada elit politik yang mempunyai kemampuan mengorganisir massa pendukungnya untuk tidak

berbuat anarkis. Elit politik partai belum atau bahkan tidak mampu secara sistematis merubah cara-cara pemenangan pemilihan umum yang kontroversial dengan cara baru guna mengoptimalkan fungsi partai politik yang sebenarnya. Sehingga praktik *money politic* maupun konflik antar pendukung partai politik dapat dihindarkan atau setidaknya dapat ditekan seminimal mungkin.

Jadi faktor penyebab timbulnya tindak pidana pemilihan umum didorong oleh upaya untuk mempertahankan tujuan, namun masih menggunakan cara-cara di luar tatanan hukum positif, nilai-nilai demokrasi, etika, moral, keagamaan. Kecenderungan menghalalkan segala cara itu dan itu semua dimanipulasi untuk mencapai tujuan.

2. Teori Differential Association

Kejahatan atau Tindak Pidana adalah salah satu bentuk “perilaku menyimpang” yang telah ada sejalan dengan peradaban manusia itu sendiri.¹⁰⁴ Menurut Saparinah Sadli¹⁰⁵, perilaku menyimpang itu merupakan suatu ancaman yang nyata atau ancaman terhadap norma-norma sosial atau aturan-aturan normatif yang berlaku yang mendasari

¹⁰⁴ Kejahatan merupakan persoalan yang dialami oleh manusia dari waktu ke waktu. Mengapa kejahatan terjadi dan bagaimana memberantasnya merupakan persoalan yang tiada henti diperdebatkan. Lihat Made Darma Weda, *Kriminologi*, Penerbit RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1996, hal 11. Lihat pula Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit Alumni Bandung, 1981 halaman 107. “Pidana itu sendiri dapat diperkirakan sudah ada sejak adanya manusia, akan tetapi daftar jenis perbuatan yang dapat dipidana berubah dari waktu ke waktu dan berbeda dari tempat ke tempat”.

¹⁰⁵ Lihat Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1996, halaman 11

kehidupan atau keteraturan sosial; dapat menimbulkan ketegangan individual maupun ketegangan sosial; dan merupakan ancaman riil atau potensiil bagi berlangsungnya ketertiban sosial. Dengan demikian, kejahatan di samping masalah kemanusiaan juga merupakan masalah sosial.

Terhadap masalah kemanusiaan dan masalah kemasyarakatan yang tertua ini, telah banyak usaha penanggulangan yang dilakukan dalam berbagai cara. Salah satu usaha pencegahan dan pengendalian kejahatan itu ialah menggunakan hukum pidananya dengan sanksinya berupa pidana. Namun demikian, usaha ini pun masih sering dipersaoalkan. Menurut Herbert L Packer, usaha pengendalian perbuatan anti sosial dengan menggunakan pidana pada seseorang yang bersalah melanggar peraturan pidana merupakan suatu "problem sosial yang mempunyai dimensi hukum yang penting".

Penggunaan upaya hukum, termasuk hukum pidana sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Di samping itu karena tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijakan penegakan hukum itupun termasuk dalam bidang kebijakan sosial, yaitu segala usaha yang rasional, untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebagai suatu masalah kebijakan, maka penggunaan (hukum) pidana sebenarnya tidak merupakan suatu keharusan.

Tidak ada absolutisme dalam bidang kebijakan, karena pada hakikatnya dalam masalah kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif. Dengan demikian masalah pengendalian atau penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana, bukan hanya merupakan problem sosial seperti yang dikemukakan Pecker di atas, tetapi juga merupakan masalah kebijakan (*"the problem of policy"*). Menurut Sutherland,¹⁰⁶ kejahatan secara sosiologis yaitu merupakan suatu situasi sosial yang terdiri dari seperangkat hubungan-hubungan dan bukan merupakan suatu tingkah laku dengan perumusan hukum yang khusus.

Timbulnya berbagai macam kebutuhan baru dengan banyak partai politik peserta pemilihan umum dalam pemilu 1999, dapat dipastikan terjadi polarisasi suara pemilih. Pada berbagai partai politik akan mengurangi kepentingan/kesempatan partai untuk meraih perolehan suara dalam pemilu seperti yang diharapkan. Tingginya tingkat kompetisi dalam memperebutkan suara pemilih, membuka peluang bagi partai politik dengan segala daya maupun cara untuk memenangkan pemilu. Termasuk pula dengan segala daya maupun cara untuk memenangkan pemilu, perilaku menyimpang dari elit partai politik, kader maupun simpatisan partai politik. Juga timbulnya konflik antar pendukung partai bilamana ada persamaan dalam kepentingan dan tujuan-tujuan yang mendesak, mudah menimbulkan benturan kekerasan.

¹⁰⁶ Mohammad Kemal darmawan dan Purnianti, *Mashab dan Penggolongan Teori dalam Kriminologi*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, halaman 110

Anarki dalam pemilihan umum akan mudah terjadi apabila partai politik yang bersaing satu sama lain di dalam usahanya untuk bergerak/ interaksi di dalam satu bidang interaksi yang sama. Benturan kekerasan antar pendukung partai akan menimbulkan rasa loyalitas terhadap partainya masing-masing. Untuk mempertahankan diri dan menumbuhkan rasa solidaritas dan kesediaan untuk berkorban bagi kepentingan partainya, konflik antar kepentingan partai politik dan perebutan kekuasaan akan selalu ada di dalam organisasi politik setiap masyarakat. Jadi faktornya adalah untuk memenangkan pemilu maka ditempuh berbagai macam cara yang dilakukan oleh partai politik itu.

Terjadinya degradasi nilai-nilai etika, moral keagamaan ke arah pelanggaran hukum dalam tatanan demokrasi oleh sighele, Tarde dan Le Bon dijelaskan dengan menunjukkan sifat/ ciri-ciri suatu kelompok massa antara lain :

1. Dengan memasuki kelompok massa, individu anggota-anggotanya secara psikis dan moral berubah dalam kepribadian maupun dalam cara berpikir dan perasaan serta tindakannya. Konflik antara PPP dan PKB serta antara Golkar dengan PDI-P pada saat konflik terjadi telah merubah simpatisannya dari segi moral, kepribadian, perasaan dan tindakan. Mereka telah melepaskan nilai-nilai ajaran agama dan berubah menjadi agresif dan brutal. Aparat keamanan sampai kewalahan dalam mengatasi situasi konflik tersebut.

2. Perubahan intelektual dan penerimaan moral serta kehilangan nilai-nilai penghargaan dari saat sebelum konflik terjadi.
3. Perubahan tersebut membuat tindakan mereka tidak dapat diperkirakan sebelumnya dan dapat berbahaya.

Dalam penelitian terungkap bahwa peranan pemuka-pemuka (elit) politik partai menjadi dominan dalam penyelesaian konflik pemilihan umum. Hubungan sosial politik yang terjadi antar elit partai maupun dengan penegak hukum (kepolisian dan kejaksaan) menjadi penentu keberhasilan dalam upaya menyelesaikan konflik antar pendukung partai tersebut.

Para elit partai dengan kekuasaan yang dimilikinya mencoba untuk menyelesaikan konflik antar mereka secara internal, melalui kesepakatan itulah penyelesaian konflik itu tercapai. Seperti yang dilakukan oleh elit partai di Jepara maupun Pekalongan. Para pendukung fanatik partai politik tertentu jauh lebih menghormati perintah elit partai politiknya daripada pihak luar seperti penegak hukum. Oleh karena itu peranan penegak hukum menjadi terdesak ke samping dalam rangka penyelesaian kasus hukum.

Secara teoritis, dikatakan bahwa sub sistem politik ternyata memiliki konsentrasi energi lebih besar daripada hukum yang mengakibatkan bahwa apabila hukum harus berhadapan dengan politik,

maka ia berada pada kedudukan yang lemah.¹⁰⁷ Hubungan tersebut disebut hubungan yang mengkondisikan. Daniel S Lev, sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa : “untuk memahami sistem-sistem hukum di tengah-tengah transformasi politik, kita harus mengamatinya mulai dari bawah, untuk mengetahui macam peran sosial dan politik apakah yang diberikan orang kepadanya, fungsi-fungsi apakah yang boleh dilakukannya, yang didorong untuk dilakukannya dan yang dilarang untuk dijalankannya”. Politik adalah aktivitas yang dijalankan oleh masyarakat untuk mengorganisasikan dan mengarahkan sumber-sumber daya guna mencapai tujuan suatu masyarakat. Dengan demikian, apabila kita berbicara dalam kategori perurutan maka kegiatan politiklah yang pertama-tama akan menyita perhatian suatu bangsa dan negara yang baru didirikan. Sesuatu yang bersifat karakteristik dari keadaan demikian, yaitu ikhwal mengutamakan tujuan, adalah mengutamakan isi, substansi di atas prosedur atau cara-cara untuk mencapai substansi tersebut. Apabila yang merupakan substansi adalah ketertiban, maka tercapainya ketertiban itulah yang menjadi pokok perhatian, sedangkan persoalan tentang cara-cara untuk mencapainya terdorong ke belakang.

Jadi faktor penyelesaian konflik antar pendukung partai dilakukan oleh elit partai-elit partai, dengan kekuasaan yang dimiliki menyelesaikan

¹⁰⁷ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan AntarDisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit CV sinar Baru, Bandung, 1985, halaman 71. Lihat pula buku beliau, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Penerbit Alumni Bandung, 1983 hal 32. “Hukum dalam hal ini pengadilan, menerima masukan dari sektor politik ini dalam bentuk petunjuk tentang apa dan bagaimana ia harus menjalankan fungsinya itu”.

konflik antar mereka secara internal melalui kesepakatan damai dalam bentuk penyelesaian secara politis.

Dengan demikian penyelesaian secara politis kasus-kasus pelanggaran undang-undang pemilihan umum jauh lebih menonjol daripada penyelesaian secara hukum. Pilihan ini dirasakan jauh lebih praktis ketimbang harus menempuh jalur hukum. Berkaitan dengan sistem politik yang mempunyai akselerasi terhadap perubahan. Jalur hukum jika hendak ditempuh akan mengalami kelambanan-kelambanan. Kelambanan ini dirasakakan akan merugikan dinamika politik yang tengah berkembang secara cepat dan terkadang mengalami perubahan-perubahan mendasar. Tidak mustahil antar pendukung partai yang pernah bentrok tersebut, setelah pemilihan umum terjadi penggabungan suara. Hal ini tentu akan merugikan jika ditempuh jalur hukum. Oleh karena itu penyelesaian secara politis jauh lebih menguntungkan. Peranan partai politik yang dimanifestasikan oleh elit partai menjadi dominan ke arah penyelesaian secara damai. Hubungan sosial politik yang terjalin erat antar elit politik merupakan jaminan bagi penyelesaian kasus pelanggaran undang-undang pemilihan umum secara damai dan adil.

Hubungan sosial politik itu terwujud dalam bentuk pernyataan bersama, kesepakatan bersama antar elit partai. Begitu juga tentang upaya-upaya apa yang akan ditempuh jika terjadi benturan antar peserta kampanye pemilihan umum, atau pelanggaran yang dilakukan oleh

“oknum” partai politik. Kesepakatan itulah nantinya akan menjadi acuan dalam penyelesaian konflik antar mereka.

B. Realisasi Penerapan Hukum terhadap bekerjanya Sistem Peradilan Pidana dalam pelanggaran undang-undang pemilihan umum

Dalam bab ini dibahas mengenai hal-hal sebagai berikut :

1. Timbulnya kekerasan dalam Pemilu 1999
2. Penerapan Hukum

1. Timbulnya kekerasan dalam Pemilu 1999

Meskipun diakui bahwa pelanggaran terhadap undang-undang pemilihan umum terjadi di sana-sini, akan tetapi perkara tersebut jarang diajukan ke pengadilan, di lain pihak polisi sebagai penyidik melakukan tindakan yang berhati-hati dalam upayanya menangani perkara-perkara yang diduga tindak pidana. Penyidik maupun Penuntut Umum pada umumnya melakukan tindakan preventif-edukatif dalam rangka menangani perkara tindak pidana pemilihan umum.

Pada masa transisi demokrasi, apalagi ketika struktur politik mengalami kerapuhan-kerapuhan dalam wujud “pembusukan” sistem yang telah parah, di sanalah akan bersemi kekerasan politik. Kekerasan politik dalam era seperti itu (transisi) sering kali tidak dapat dihindari, dan kadang kala menjadi semacam *trade mark* baru bagi siapa saja yang

mempunyai peluang untuk melakukannya.¹⁰⁸ Gejala semacam ini dapat ditemukan dari berbagai kecenderungan kekerasan politik pada pemilu 1999 yang merupakan pelanggaran undang-undang pelanggaran Pemilu dalam wujud kekerasan. Catatan-catatan sepanjang pelaksanaan pemilu 1999 menunjukkan kecenderungan tersebut, tetapi yang cukup menarik adalah adanya gejala pembalikan jenis-jenis dan dimensi ("*scope*") kekerasan dan pelakunya.

Dalam ruang lingkup kekerasan, tampak terjadi perubahan dari semacam gejala "perlawanan". Untuk meningkat menjadi gejala "politik balas dendam" dari partai-partai tertentu. Terhadap kekuatan lama yang dianggap sebagai penanggung jawab kondisi sosial, politik, ekonomi dan berbagai persoalan sosial lainnya. Pada masa lalu *scope* kekerasan dengan berbagai bentuknya dilakukan oleh negara dan para pengikut setianya. Tetapi, kecenderungan ini berbalik, ketika politik mengalami kerapuhan bahkan pembusukan, sehingga peluang kekerasan dapat dilakukan oleh arus kekuatan politik yang "kuat" terhadap arus kekuatan politik yang "lemah".

Pada sisi inilah, transisi demokrasi harus dicatat sebagai sesuatu "yang tidak lazim" terjadi. Karena seharusnya nilai-nilai keadilan, perlindungan hak-hak politik sipil, hak asasi manusia, kebebasan, maupun penegakan hukum, merupakan cara yang paling efektif untuk melakukan perubahan. Tetapi, transisi demokrasi, melalui pemilihan umum 1999, tidak dapat memberikan jaminan itu semua. Kecuali

¹⁰⁸ Hermawan Sulistiyo, op cit hal 89

kebebasan untuk memilih, praktek-praktek kotor masih sering ditemukan di lapangan.

Studi mengenai kekerasan (=tindak pidana) politik ini menemukan berbagai bentuk pembalikan. Karena politik kekerasan biasanya dilakukan oleh negara (*state violence*), tetapi pada pemilihan umum 1999, ternyata sebagian besar justru dilakukan oleh masyarakat (*mass violence*). Umumnya dalam situasi politik yang “rapuh”, penggunaan kekerasan politik seringkali dipahami dalam konteks “legitimasi ideologis” melalui dua cara yakni, pertama, aturan-aturan normatif suatu sistem politik dipahami sebagai sesuatu yang “salah”. Kedua, dengan kondisi semacam itu, maka kekerasan politik digunakan mempunyai alasan pembeda, termasuk di dalamnya adalah cara-cara pengerahan kekuasaan.

Gejala semacam ini merupakan pandangan umum dalam pelaksanaan pemilu 1999 pada masa pemerintahan transisi. Baik dimulai sebelum kampanye, pada saat kampanye dan pada hari “H” pemberian suara. Penyebabnya adalah rapuhnya sistem kontrol yang dilakukan oleh negara terhadap berbagai kekuatan politik yang ada. Kelemahan ini sebagai akibat dari dosa-dosa politik pada masa lalu yang “tidak pernah” dipikirkan sebelumnya, yang ternyata menimbulkan kemarahan masyarakat. Pada sisi lain, masyarakat mulai mempertanyakan legitimasi sosial yang “dimiliki oleh para penguasa”. Pada situasi seperti inilah, di mana elit penguasa kehilangan legitimasi sosial - dan hanya memiliki

legitimasi politik saja dan negara menjadi lemah. Negara, dalam pengertian generik, yaitu termasuk seluruh perangkatnya, mengalami berbagai kegamangan dalam menjalankan aturan-aturan yang telah disepakati bersama.

Gejala seperti ini terlihat pada kasus-kasus kekerasan yang terkait dengan pemilu 1999 di Jawa Tengah. Gejala-gejala di atas juga terlihat, meskipun dengan *scope* kekerasan yang relatif kecil. Dengan sifat kekerasan menengah di mana sebagian kasus kekerasan bersifat horizontal. Berbagai kasus yang tercatat menunjukkan bahwa para pelakunya sebagian besar dilakukan oleh massa partai politik maupun simpatisannya. Kekuatan politik negara mulai kehilangan kepercayaan, "otomatis" ada peluang untuk melakukan kekerasan dan intimidasi pada pemilu 1999.

Faktor-faktor penyebabnya di samping karena faktor kerapuhan, adalah adanya perlawanan yang sangat ketat dari kekuatan-kekuatan politik lain, untuk mengontrol kekuatan utama negara yang lama seperti Golkar. Akibatnya kecenderungan kekerasan yang terjadi justru berbalik arah, berbeda dengan kekerasan pada masa sebelumnya.

Secara struktural pelaksanaan pemilu 1999 sama sekali berbeda dengan pemilu-pemilu orde baru. Unsur yang dominan tidak lagi pemerintah, tetapi juga berasal dari unsur partai politik sebagai pelaksana. Demikian juga dengan struktur pengawasan pemilu, yang diisi oleh unsur-unsur pengadilan, tokoh masyarakat dan perguruan tinggi. Di

sisi lain, juga mulai dilembagakan pemantau-pemantau pemilu. Dari sisi aturan pelaksanaan, sebenarnya unsur-unsur atau agen kekerasan politik pada masa orde baru sudah diposisikan netral, seperti PNS (birokrasi) dan ABRI. Tetapi, jika dilihat dari fungsi-fungsi struktur tersebut, masih banyak yang mengalami dilema di lapangan. Panitia Pengawas Daerah Tingkat I (Panwasda I) dan Panitia Pengawas Daerah Tingkat II (Panwasda II) seringkali dianggap sebagai lembaga yang tidak memiliki "gigi" dan kewenangan yang jejas. Untuk menindak lanjuti pelanggaran maupun tindak kekerasan yang terjadi di masyarakat pada masa Pemilu. Bahkan, mereka yang menjadi anggota Panwasda I Jateng justru menjelaskan bahwa fungsi panwasda sebatas penilaian dan sanksi administratif. Tidak berfungsi untuk memberikan sanksi atas pelanggaran atau tindak kekerasan yang terjadi. Meskipun aturannya demikian, tetapi di sejumlah tempat masih ditemui kekerasan dalam bentuk "intimidasi". Contohnya keinginan seorang "penguasa" untuk tetap berkuasa kedua kalinya, membuatnya menggunakan berbagai cara untuk memenangkan partai Golkar. Cara yang digunakan adalah dengan menginstruksikan kepada jajarannya untuk memenangkan partai politik itu. Selanjutnya pejabat di bawahnya akan menekan pejabat di bawahnya lagi dan begitu seterusnya.

Akibat-akibat struktur dan fungsi pelaksanaan pemilu 1999 yang "gamang" dalam menjalankan aturan-aturan main pemilu, yang terjadi adalah kekerasan dalam bentuk dimensi kekerasan horizontal.

Kegamangan ini menunjukkan bahwa pelaksana pemilu baik di tingkat Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I) maupun Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II), hampir sebagian besar “kebingungan” dengan munculnya pelanggaran dan kekerasan yang terjadi. Umumnya, lembaga pelaksana (PPD I dan PPD II) yang berasal dari partai politik, tidak dapat mencegah kekerasan yang terjadi dalam putaran-putaran kampanye politik. Memang, sebagai penilai dari aturan-turan yang dibuat oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) maupun PPD I dan II sebagai implementasi dari undang-undang pemilu adalah Panwas pusat maupun daerah. Tetapi tampaknya panwasda hanya berfungsi sebagai penjaga moral, dan memberikan imbauan-imbauan saja, tanpa memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi.

Akibatnya kekerasan yang terjadi sepertinya mendapat peluang secara struktural untuk tetap terjadi, sebagai akibat dari kegamangan struktur pelaksana pemilu yang tidak memiliki sikap yang tegas atas terjadinya tindak kekerasan. Kekerasan akhirnya menjadi sesuatu yang biasa, ditolerir dan sepertinya sudah “*included*” dalam proses politik yang tidak menentu dan dalam politik tanpa arah, dan tanpa kendali. Ini menunjukkan bahwa masyarakat adalah pemenang sementara atau sebagai pengendali proses politik. Di bandingkan pemerintah sebagai pelakunya. Dalam suasana politik seperti ini, suka atau tidak, kekerasan sepertinya dibenarkan sebagai bagian integral dari sistem yang sedang kehilangan kepercayaan dari publik.

Dampak paling nyata sebagai akibat dari situasi demikian, tampaknya berbalik hampir seratus delapan puluh derajat, bila dibandingkan dengan pemilu 1997. Di mana Golkar sebagai partai pemenang masih didukung oleh semua lapisan, baik birokrasi, penguasa, ABRI maupun pendukungnya. Tetapi, pada pemilu 1999, Golkar yang telah kehilangan *cantolan* birokrasi, penguasa, ABRI dan sebagian pendukungnya, semakin mendapatkan perlawanan dari musuh-musuhnya yang dahulu juga diperlakukan sewenang-wenang.

Pola kekerasan yang terjadi bersifat kekerasan horizontal, yaitu kekerasan yang dilakukan oleh massa satu partai dengan massa partai lainnya, atau massa rakyat dengan massa partai. Dilihat dari faktor-faktor pemicunya, kekerasan didorong oleh egoisme partai. Seperti tidak senang dengan calon caleg, akibat ejekan-ejekan, dan akibat pencabutan bendera oleh massa yang satu diikuti pula oleh massa yang lain sehingga menimbulkan reaksi, dengan berlanjut timbulnya konflik hingga terjadi kekerasan.

Tabel 2

Faktor-faktor pemicu kekerasan selama Pemilihan Umum 1999

di Jawa Tengah

(n = 31 kasus)

Faktor Pemicu	Prosentase
1. Tidak senang terhadap calon caleg	22
2. Pencabutan bendera	13,6

3. "Egoisme" massa partai	36,4
4. Ejekan-ejekan	18,2
5. Lain-lain	9
Jumlah	100

Sumber Polda Jateng, data primer diolah

Penjelasan Tabel :

1. Tidak senang terhadap calon legislatif (caleg) karena : caleg dulunya dari partai lain, dan sebagainya.
2. Pencabutan bendera : Tidak senang dengan Partai tersebut, maka benderanya dicabuti.
3. Egoisme massa partai : Adanya provokasi maka kemarahan massa partai muncul, hingga bertindak semaunya sendiri, karena cintanya terhadap partai politik.
4. Ejekan-ejekan : Sepulang dari kampanye saling mengejek dengan massa partai lain.
5. Lain-lain : Menyobek tanda gambar peserta pemilu.

Faktor egoisme terutama kecintaan terhadap partai politik yang dilakukan massa merupakan suatu fenomena umum pada pemilu 1999. Hampir di semua lokasi, faktor ini yang paling memicu munculnya kekerasan. Polanya biasanya terjadi akibat ejek-ejekan ketika melakukan kampanye atau pada saat saling berpapasan, kemudian terjadilah lemparan-lemparan batu atau benda-benda lainnya. Pada sisi lainnya kekerasan juga dipicu oleh adanya tindakan pencabutan bendera,

umumnya terjadi pada partai Golkar. Sikap politik ini menarik, karena unsur partai yang "simbol"nya selalu diganggu hanyalah Golkar. Sikap politik semacam ini tidak hanya menunjukkan simbol kekecewaan pada masa lalu, tetapi sekaligus dapat diartikan sebagai rasa "balas dendam" atau perlakuan-perlakuan pada masa lalu yang dilakukan oleh Golongan Karya.

Sebagaimana diketahui pada masa Orde baru, untuk dapat menjadi partai kekuatan tunggal atau ("*single majority*"), Golkar dengan berbagai agennya, termasuk birokrasi sipil maupun militer, tidak hanya melakukan tekanan, teror atau ancaman (kekerasan non fisik) tetapi sering kali juga melakukan tindak kekerasan fisik, seperti penahanan dan lain sebagainya.

Puncak yang paling kental terlihat pada kongres PDI di Medan tahun 1994 dan tahun 1996. Terutama kongres tahun 1996 yang digunakan untuk menggusur PDI Megawati. Semua kristalisasi kekecewaan ini diwujudkan pada sikap-sikap perlawanan politik massa, semenjak pemilu 1997, dan masih "tersisa" pada pemilu tahun 1999.

Kekerasan juga dipicu oleh ketidak senangan terhadap calon legislatif. Hal ini terutama terjadi di tubuh PDI-Perjuangan. Kekecewaan massa terhadap calon yang dianggap "bunglon", atau penghianat dan hanya memanfaatkan situasi politik. Inilah yang mendorong massa tidak percaya terhadap calon legislatif dari wilayahnya. Kontrol ini dilakukan karena massa merasa tidak memahami kebijakan partai dari cabangnya

yang mencalonkan seseorang yang dulunya dianggap sebagai orang-orang Golkar, yang kemudian menyeberang ke PDI-Perjuangan. Sentimen loyalitas dan apa yang pernah dilakukan terhadap partai, akhirnya mengubah kekesalah menjadi tindak kekerasan. Buntut dari semua itu diwujudkan dalam bentuk merusak rumah caleg yang bersangkutan, bahkan ada yang hingga menikam sang calon legislatif.

Sementara itu dilihat dari jenis kekerasan, yang paling sering terjadi adalah perusakan (seperti perusakan kantor, kendaraan massa partai dll) dan pemukulan atau penyiksaan serta pelemparan batu dan intimidasi. Lebih jelas tentang jenis kekerasan yang terjadi sepanjang pemilihan umum 1999 di Jateng dapat dilihat dalam tabel 3 berikut :

Tabel 3 a

Jenis-jenis kekerasan selama Pemilihan Umum 1999 di Jawa Tengah

(n = 31 kasus)

Jenis Kekerasan	Persentase
1. Pemukulan/penyiksaan	24
2. Intimidasi	12
3. Bentrokan	4
4. Pelemparan Batu	12
5. Perusakan (kantor dan kendaraan)	11

6. Pengeroyokan	3
7. Perkelahian	6
8. Penikaman/pembacokan	3
9. Penyanderaan	1
Jumlah	100

Penjelasan Tabel :

1. Pemukulan/ penyiksaan ; dilakukan oleh pendukung partai tertentu terhadap pendukung partai lain.
2. Intimidasi dilakukan dengan cara mengancam agar memilih partai tertentu .
3. Bentrokan , terjadi setelah pulang kampanye berpapasan antar pendukung partai.
4. Pelemparan batu dilakukan di kantor atau pos-pos Partai .
5. Perusakan kantor dan kendaraan di kantor Partai Golkar .
6. Pengeroyokan dilakukan setelah pulang kampanye .
7. Perkelahjian dilakukan karena ingin balas dendam .
8. Penikaman dan pembacokan dilakukan antar pendukung partai .
9. Penyanderaan dilakukan karena melakukan pelemparan batu dan tertangkap oleh kader partai yang jaga kantor tersebut.

Jenis-jenis kekerasan di atas merupakan jenis kekerasan yang umumnya terjadi dan sudah menjadi suatu kebiasaan. Seperti pemukulan/penyiksaan, intimidasi, bentrokan, pelemparan batu,

perusakan kantor dan kendaraan, pengeroyokan, perkelahian. Yang agak lain dibandingkan dengan ciri kekerasan sebelumnya adalah penyanderaan dan penikaman/pembacokan yang justru umumnya dilakukan terhadap caleg wakil mereka sendiri.

Kemudian muncul pertanyaan di masyarakat, siapakah pelaku yang sering melakukan tindak kekerasan. Ternyata massa Golkar dan massa PDI-Perjuangan lah yang paling sering melakukan kekerasan. Umumnya, kekerasan dilatar belakangi oleh faktor "egoisme", dan saling mengejek di antara kedua partai yang sejak lama sudah saling mempunyai persoalan-persoalan.

Tabel 3 b

Pelaku tindak kekerasan selama Pemilihan Umum 1999 di Jawa Tengah

Pelaku Kekerasan	Persentase
1. Massa Golkar	34,2
2. Massa PDI-P	37,1
3. Birokrasi	3,6
4. Warga Masyarakat	11,4
5. PUDI	2,8
6. PPP	2,8
7. PAN	2,8
8. PUI	2,8

9. PDI	2,8
Jumlah	100

Sumber data Polda Jateng

Keterangan tabel : Pendukung Partai yang satu melakukan kekerasan terhadap pendukung partai lain dihitung berdasarkan prosentasi.

Dari gambaran pelaku di atas, terlihat adanya kecenderungan benturan dua arus utama kekuatan politik di Jawa Tengah. Kekuatan politik yang kuat diperankan oleh PDI-Perjuangan, sementara kekuatan politik yang "lemah" diperankan oleh Golkar. Di sini kemudian dapat dicatat bahwa proses pemilihan umum 1999 di Jawa Tengah melambangkan pertarungan dan kompetisi para kontestan pemilu yang sebenarnya. Yang paling menarik adalah mengapa Golkar mengalami degradasi kepercayaan politik dan massa lebih meyakini PDI-Perjuangan sebagai alternatif pembawa perubahan rakyat.

Semua itu sebagai akibat *performance* Golkar pada masa orde baru yang dianggap terlalu menekan dan menindas rakyat dan kekuatan yang berusaha untuk tumbuh sebagai pesaingnya. Bagi rakyat kecil, Golkar dianggap sebagai penanggung jawab masalah-masalah sosial politik. Terutama krisis ekonomi, yang sedang terjadi, tetapi yang menarik adalah kecenderungan perlawanan secara fisik hanya dilakukan oleh massa partisan partai yang militan, dan masyarakat secara umum

tidak terlibat di dalam proses kekerasan itu. Di sinilah terlihat adanya "*silent majority*" atau massa mayoritas yang diam. Seorang ibu rumah tangga bahkan mengatakan : "mengapa saya harus memilih Golkar, karena Golkar selama ini telah merusak dan membodohi rakyatnya". Umumnya rakyat yang tergolong "*silent majority*" inilah yang menjadi penentu pemilu, karena mereka yang memiliki suara rakyat yang sesungguhnya.

Bagi PDI-Perjuangan, situasi demikian ini sangat menguntungkannya, terutama ketika Golkar telah mengalami ketidakpercayaan dari rakyat, maka satu-satunya alternatif bagi partai yang dianggap mampu membawa perubahan bagi rakyat adalah PDI-Perjuangan. Hal ini sebagai akibat empati yang diberikan kepada sosok dan simbol Megawati yang telah sekian lama ditekan dan ditindas oleh orde baru bersama dengan Golkar, dan bahkan militer. Jawa Tengah umumnya mempunyai kaitan historis dengan PDI-Perjuangan ini, terutama ketika pemerintahan Orde lama berkuasa. Dan selama orde baru, partai inilah yang paling menderita.

Derita-derita inilah yang menimbulkan ikatan-ikatan emosional yang sangat kuat antara massa "*silent majority*" dengan PDI-Perjuangan. Akibatnya PDI-Perjuangan menggusur perolehan partai Golkar di Jawa Tengah khususnya Semarang.

Dari berbagai bentrokan di Jawa Tengah, terlihat bahwa mobilisasi pendukung partai, uang dan senjata dari pihak massa menjadi

elemen penting, dari kampanye pemilihan umum. Sekalipun tidak tercatat terjadinya bentrokan dengan kekerasan "sebanyak" kemungkinan atau peluang untuk itu. Jika dibandingkan dengan "potensi" konflik kekerasan sebagaimana tercermin dari alat-alat kekerasan yang dipersiapkan atau dibawa oleh partisipan kampanye. Selain yang telah disebutkan di atas, tetapi dipersiapkannya atau dibawahnya alat-alat kekerasan itu sendiri telah mengindikasikan potensi konflik dengan kekerasan. Di lain pihak, tampak sekali betapa lemahnya negara dalam melakukan tindakan hukum atau memberikan sanksi kepada partai politik yang melanggar rambu-rambu pemilihan umum. Kasus-kasus kekerasan yang tercatat umumnya tidak ditindak lanjuti secara justisial di pengadilan.

Kekerasan yang muncul sepanjang pelaksanaan pemilihan umum 1999 menunjukkan dua kecenderungan umum yaitu adanya indikasi kekerasan *inherensi* dan kekerasan *contigency*. Kekerasan *contigency* muncul sebagai akibat adanya kondisi-kondisi struktural yang diduga menjadi akar persoalan munculnya kekerasan politik.

Format pemilihan umum 1999 ternyata memberikan ruang bagi terjadinya kekerasan politik. Hal ini paling tidak disebabkan oleh beberapa hal :

Pertama, struktur pelaksanaan pemilihan umum 1999 yang diisi oleh unsur dari partai politik dan pemerintah ternyata tidak mampu menjalankan aturan-aturan main yang bebas dari unsur

kekerasan. Dengan demikian kekerasan merupakan suatu kenyataan yang susah untuk ditampik kehadirannya. Di bawah situasi politik yang tidak menentu, di mana pemerintah, termasuk aparat penegak hukum telah kehilangan otoritas dan legitimasi politiknya. Suatu situasi yang berimplikasi pada pelaksanaan pemilihan umum itu sendiri. Termasuk dalam hal ini adalah Panwasda tingkat I dan tingkat II yang tidak mempunyai otoritas penuh untuk menindak berbagai pelanggaran yang terjadi, termasuk dalam hal ini terjadinya kekerasan politik.

Kedua, kekerasan politik yang terjadi merupakan reaksi massa partai terhadap massa partai yang dianggap status quo (Golkar). Ini terlihat dari frekwensi konflik yang terjadi antara massa PDI-Perjuangan dengan Golkar. Kondisi-kondisi struktural yang menyebabkan munculnya kekerasan *contigency* ini antara lain adalah akibat tidak adanya lembaga-lembaga pelaksana pemilihan umum yang memiliki otoritas penuh. Untuk menindak lanjuti berbagai pelanggaran maupun kekerasan yang terjadi. Agak berbeda dengan pelaksanaan pemilu-pemilu pada masa orde baru, seperti pada kasus Lapangan Banteng di Jakarta, 11 Maret 1982, ketika kekacauan segera ditindak lanjuti oleh pemerintah (yang membela Golkar), atau kekerasan di Banjarmasin pada pemilu 1997, di Pekalongan 1997 dan

Madura 1997, yang segera diatasi dengan cara-cara yang represif oleh negara. Pada masa itu, negara masih memiliki otoritas penuh untuk melakukan penggunaan kekerasan, sehingga tindak kekerasan secara horizontal tidak meluas dan dapat dieliminasi dengan cara kekerasan pula.

Sebaliknya pada pemilihan umum 1999, Golkar dilepaskan oleh pendukung utamanya, yaitu ABRI dan Birokrasi. Sehingga di beberapa lokasi di Jawa Tengah, Golkar (yang telah menjadi partai politik) menjadi pihak yang sangat tersudut dan mendapat perlawanan dari partai PDI-Perjuangan. Unsur konflik yang berpengaruh adalah persoalan "egoisme" massa partai. Dengan demikian, secara *inherensi* pelaku tindak pidana pemilihan umum memahami dengan sadar apa yang dilakukannya. Unsurnya lebih banyak dipengaruhi oleh rasa balas dendam politik, seperti diketahui, ketika orde baru berkuasa (termasuk di dalamnya adalah Golkar). Partai-partai lain mengalami kekerasan politik secara struktural (*contingency*). Inilah yang memicu munculnya "kesadaran" politik massa yang mendorong kekerasan terhadap Golongan Karya.

Fenomena yang dikemukakan di atas, terjadi di hampir semua daerah. Dengan kata lain, massa pada tingkat bawah memahami bahwa dalam masa transisi politik yang sulit bagi "partai pemerintah" untuk berkelit. Ketika pemerintah mulai kehilangan legitimasi politiknya, maka kekerasan yang terjadi secara nyata disadari oleh para pelakunya. Hal ini

sebagai dasar kepercayaan massa pelaku, bahwa kekerasan yang terjadi apabila dilakukan terhadap Golkar tidak akan diproses secara hukum maupun dianggap sebagai pelanggaran berat dalam pemilihan umum. Apalagi lembaga Panwasda, sehingga agenda yang lebih penting bagi pelaksana pemilu adalah bagaimana pemilihan umum dapat dilaksanakan dan berjalan dengan lancar. Konteks politik inilah yang ikut mendorong munculnya berbagai tindak kekerasan politik, baik dalam dimensi *inherensi* maupun *contingensi*.

Dengan demikian, kekerasan dipicu oleh rapuhnya struktur politik, otoritas penguasa, dan hilangnya kepercayaan rakyat terhadap penyelenggara kekuasaan. Segera dalam kondisi semacam ini, teori penularan menjadi alat yang paling efektif atas terjadinya kekerasan. Penularan ini kian penting bagi munculnya “budaya kekerasan” di masyarakat. Dalam konteks demikian, maka kekerasan justru merupakan suatu destruksi dari kebebasan, betapapun polanya dilakukan oleh masyarakat. Kalangan yang memuja pendekatan budaya biasanya melihat bahwa gejala-gejala penularan terjadi sebagai akibat dari internalisasi dan sosialisasi perilaku kekerasan. Melalui media massa, televisi, film maupun bentuk-bentuk teknologi informasi lainnya. Meskipun sangat sulit untuk mengukur seberapa besar pengaruhnya. Pada sisi lain, perubahan-perubahan sosial sering kali dianggap memicu letupan-letupan kekerasan. Dari konteks inilah salah satu cara kedepan untuk meredam kekerasan adalah dengan mewujudkan cita-cita demokrasi. Demokrasi

merupakan satu-satunya sarana untuk dapat melakukan perubahan secara damai.

Selama pemilihan umum 1999, wacana kekerasan tidak mencatat banyak peristiwa tindak kekerasan politik yang terjadi di Jawa Tengah secara utuh. Meskipun pertikaian antar kelompok partai Islam, khususnya antar PPP dan PKB menguat, tetapi nampaknya masing-masing pihak menjaga diri. Banyak selebaran yang ditemukan tidak cukup kuat untuk meletupkan suatu kekacauan. Terlepas dari apakah selebaran-selebaran itu merupakan skenario pergolakan politik yang lebih besar dan berasal dari luar Jawa Tengah, isinya juga merepresentasikan gejolak politik masyarakat lokal.

Dari selebaran yang ada, mudah sekali diraba adanya perseteruan yang kuat antara dua partai Islam yaitu PPP dan PKB. Apabila diteliti, berbagai selebaran yang ditemukan di daerah merupakan foto copy faksimili yang dikirim dari Jakarta. Selebaran yang pada intinya mengklasifikasikan PPP sebagai salah satu partai status quo, dianggap merugikan partai tersebut. Dalam pandangan PPP selebaran itu akan sangat merugikan perolehan suara mereka, karena masyarakat "fobi" dengan status quo.

Pelanggaran atas undang-undang pemilihan umum tahun 1999 dapat dikelompokkan kepada :

Pertama, ketentuan mengenai "massa mengambang" yang pada dasarnya bertujuan untuk menghindarkan rakyat lapisan bawah dari

kegiatan politik dan memfokuskannya pada upaya-upaya meningkatkan kesejahteraan. Ternyata, disalahgunakan untuk menguntungkan OPP tertentu dengan memanfaatkan jalur birokrasi dan menghambat kegiatan-kegiatan politik dua OPP lainnya.

Kedua, Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Pemilu jo PP NO 20 tahun 1976 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam Parpol atau Golkar juga membuka peluang terjadinya kecurangan. Kecurangan tersebut biasanya terjadi pada saat pegawai negeri yang ingin menjadi anggota parpol selalu mendapat hambatan. Sementara yang ingin masuk Golkar lancar-lancar saja. Selain oleh pihak yang berkuasa (ABRI dan aparat keamanan lainnya, aparat birokrasi pemerintah dan Golkar) pelanggaran atau kecurangan dalam pemilihan umum juga dilakukan oleh Badan Penyelenggara Pemilu. Pada hakikatnya juga dibentuk oleh pemerintah. Badan Penyelenggara pemilihan umum itu antara lain:

- a. Panitia Pendaftar Pemilih (Pantarlih),
- b. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS),
- c. Panitia Pemungutan Suara (PPS),
- d. Panitia Pemilihan Daerah (PPD), dan
- e. Panitia Pengawas Pelaksana Pemilu (Panwaslak).

Mereka melakukan kecurangan antara lain :

1. *Money politic*, permainan uang dalam politik, khususnya pembelian suara yaitu para pemilih diberikan sejumlah uang atau barang dengan

imbalan agar memilih OPP tertentu. Aksi ini dikategorikan sebagai “proyek” sehingga sebagian dari dana tersebut dapat masuk ke kantong petugas itu sendiri. Di Boyolali aksi ini terjadi ketika juru kampanye dari Partai Golkar berinisial SM yang melakukan aksi bagi-bagi duit ketika yang bersangkutan melakukan kampanye di Desa Troboso, Kecamatan Sambu, Boyolali tanggal 22 Mei 1999 kepada salah seorang peserta kampanye, malangnya aksi SM ini diketahui oleh Wakil Ketua Panwascam yang secara langsung menyaksikan aksi SM, akhirnya yang bersangkutan di adili di pengadilan dengan dakwaan melanggar Pasal 73 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

2. Semangat jabatan/kedudukan atau ining-iming hadiah bagi para peserta kampanye. Bagi pejabat kegiatan itu merupakan usahanya untuk mempertahankan kekuasaan dengan meraih suara sebanyak-banyaknya. Di samping itu, sering kali pejabat tertentu menjanjikan akan memberikan semacam hadiah tertentu bagi bawahannya jika dapat memenuhi target suara yang ditentukannya.
3. Takut kena sanksi. Selain motivasi-motivasi di atas, juga terdapat semacam rasa takut dikenai sanksi oleh atasannya, apabila yang bersangkutan tidak dapat memenuhi target yang telah ditentukan, akan tidak diikutkan dalam program-program pemerintah, atau dipersulit dalam memperoleh pelayanan publik.

2. Penerapan Hukum

Begitu juga dengan konflik antar partai PPP dan PKB di Jepara yang terjadi pada tanggal 30 April 1999 yang terjadi di Desa Dongos, Kecamatan Kedung, Kabupaten Jepara, kepolisian telah melakukan upaya refresif dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan dengan mengidentifikasi korban dan memeriksa para tersangka perkara pembakaran, penganiayaan dan membawa senjata tajam yang mengakibatkan korban 4 orang meninggal dunia, 12 orang luka-luka dan kerugian 3 buah rumah dibakar, 14 buah kendaraan roda empat dan 8 buah sepeda motor musnah dibakar. Para tersangka dikenakan pasal-pasal tentang pembunuhan (pasal 338 KUHP), penganiayaan (pasal 351), pengeroyokan (Pasal 170 KUHP), pembakaran (Pasal 188 KUHP) dan membawa senjata tajam (pasal 1 Undang-undang Darurat Nomor 12 tahun 1951). Terhadap para tersangka telah dilakukan penangkapan dan penahanan. Berkas perkaranya kemudian dikirim ke kejaksaan untuk dilakukan penuntutan. Perkara ini telah disidangkan di Pengadilan Negeri Jepara pada tanggal 28 Juli 1999 dan sampai saat ini masih dalam status banding di Pengadilan Tinggi Jawa Tengah dan ada pula yang telah diputus tetapi mengajukan upaya hukum Kasasi di Mahkamah Agung Republik Indonesia di Jakarta.

Dengan demikian dapatlah dikemukakan bahwa, meskipun terdapat pelanggaran atas undang-undang pemilihan umum terutama asas

Luber,¹⁰⁹ namun pelanggaran itu sangat sedikit yang diajukan ke pengadilan. Kompromi-kompromi politik antar elit partai politik menjadi dominan dalam penyelesaian kasus itu. Apalagi dengan adanya kesan bahwa undang-undang pemilihan umum khususnya tentang ketentuan pidana Pasal 72 hingga Pasal 75 terjadi tumpang tindih dengan ketentuan dalam KUHP. Dilain pihak, ketentuan pidana dalam undang-undang pemilihan umum merupakan delik politik.¹¹⁰ Sehingga penyelesaiannya pun lebih menggunakan pendekatan-pendekatan politik dari pada pendekatan hukum. Dengan demikian mesin politik yang bekerja telah memandulkan sistem hukum terutama Sistem Peradilan Pidana untuk menyelesaikan pelanggaran undang-undang pemilu melalui jalur hukum.

Memang harus diakui bahwa, sama sekali tidak ada jaminan pemilu yang "Luber" dan "Jurdil" akan menghasilkan pemerintahan yang demokratis.¹¹¹ Pemerintahan hasil pemilu yang paling bermutu sekalipun bisa saja inefisien, korup, tidak bertanggung jawab dan tidak sanggup menerima kebijakan yang dituntut kepentingan umum.

¹⁰⁹ Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu, Pelanggaran Asas Luber*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1996, halaman 14, meskipun diakui bahwa sulit untuk mengkategorikan pelanggaran terhadap satu asas pemilu, kaena tumpang tindih dengan kategori-kategori yang lain sehingga diputuskan untuk menggabungkan pelanggaran itu ke dalam satu kategori saja yaitu pelanggaran terhadap Asas Luber. Begitu juga Hadi Sasongko, *Pemilu '99 Komedi atau Tragedi*, Penerbit Pustaka Grafiksi, 1999, hal 1 "Pemilu jangan membuat hati pilu"

¹¹⁰ Menurut Loebby Leoqman Delik Politik merupakan istilah sosiologis, bukan istilah yuridis. Karena itu terjadi kerancuan dalam praktek dan menyulitkan terjadinya kesatuan pendapat tentang substansi delik politik. Ternyata dalam praktik penyelesaian konflik politik dicoba untuk diselesaikan melalui pengadilan. Lihat makalah beliau "Penyelesaian Konflik Politik, Tinjauan Historis-filosofis dan Praktis Pemanfaatan Peradilan sebagai Wahana". Makalah dalam diskusi sehari "Peradilan Politik dan Hukum" bersama dengan Perhimpunan Bantuan Hukum Indonesia (PBHI) dan Pusat Studi Kependudukan Universitas Nasional Jakarta, 25 Juni 1997 halaman 1. Lihat juga buku beliau *Delik Politik di Indonesia*, Penerbit Ind-Hill co, Jakarta 1992

¹¹¹ Pax Benedanto (Ed) < *Pemilihan Umum 1999, Demokrasi atau Rebutan Kursi*, Penerbit Lembaga Studi Pers dan Pembangunan. Jakarta, 1999, halaman 8

Meskipun demikian, dapat dikemukakan bahwa melalui pemilihan umum tahun 1999 ini, pelanggaran pemilihan umum telah dicoba untuk dilakukan pendekatan hukum dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan, penuntutan dan peradilan meskipun dalam jumlah yang kecil. Sehingga dapat dikemukakan bahwa sistem peradilan pidana sudah mulai bekerja untuk menyelesaikan pelanggaran undang-undang pemilu melalui jalur hukum yang selama ini tidak pernah terjadi pada pemilihan umum sebelumnya.

C. Pengaruh Kekuatan Partai Politik terhadap Penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan Umum

Dalam bab ini dibahas mengenai :

1. Penegakan Hukum
2. Pengaruh Kekuatan Partai Politik
3. Penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan Umum

1. Penegakan Hukum

Meskipun telah ada upaya penegakan hukum terhadap pelanggaran undang-undang pemilihan umum. Akan tetapi persentasenya sangat kecil dibandingkan dengan pelanggaran undang-undang pemilihan umum sesungguhnya. Hal ini disebabkan karena di satu pihak penegak hukum seperti penyidik ragu-ragu untuk menerapkan ketentuan hukum

yang akan digunakan untuk menjerat pelaku. Apakah akan menggunakan undang-undang pemilihan umum atau ketentuan dalam KUHP.

Bentrokan antara PPP dan PKB di Desa Dongos Kabupaten Jepara, penyidik menggunakan ketentuan KUHP. Hal ini berdasarkan pertimbangan bahwa ketentuan pidana dalam undang-undang pemilu lebih merupakan delik politik, karena itu penyelesaian secara politikpun jauh lebih terbuka di bandingkan dengan penyelesaian secara hukum.

Hanya kasus *money politic* di Boyolali yang ditempuh jalur hukum dengan menggunakan ketentuan pidana dalam Pasal 73 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Meskipun demikian pendekatan politik tetap dilakukan oleh elit-elit partai politik tersebut. Agar yang bersangkutan meskipun telah terbukti melakukan tindak pidana, namun kepada hakim dimohonkan agar terpidana tidak perlu menjalankan hukuman kecuali di belakang hari yang bersangkutan melakukan tindak pidana lagi. Dengan demikian jelas bahwa sistem peradilan pidana dalam bekerjanya dipengaruhi oleh suasana politik yang tengah berlangsung dalam suatu saat tertentu.

Partai politik yang dipersonifikasikan oleh tokoh-tokoh politik menjalankan mesin politik sesuai dengan arahan dan kebijakan partai menghadapi suatu masalah tertentu. Dengan demikian juga berarti bahwa bekerjanya sistem peradilan pidana juga akan dipengaruhi oleh bekerjanya mesin politik birokrasi yang lebih besar.

Secara teoritik dapat dikemukakan bahwa subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum.¹¹² Sehingga jika harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lemah. Dalam kenyataannya hukum kerap kali menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan politik sehingga tidak sedikit orang yang memandang bahwa hukum sama dengan kekuasaan.

Sehubungan dengan "lebih kuatnya energi" politik dalam berhadapan dengan hukum, apa yang dikemukakan oleh Dahrendorf,¹¹³ dapat memperjelas mengapa hukum menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan atau identik dengan kekuasaan. Ada enam ciri kelompok dominan atau kelompok pemegang kekuasaan politik yakni : Pertama, jumlahnya selalu kecil dari jumlah kelompok yang dikuasai, Kedua, memiliki kelebihan kekayaan material, intelektual dan kehormatan moral. Ketiga, dalam pertentangan selalu terorganisir lebih baik dari kelompok yang ditundukkan. Keempat, kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang memegang posisi dominan dalam bidang politik, sehingga elit penguasa diartikan sebagai elit penguasa dalam bidang politik. Kelima, kelas penguasa selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya kepada kelas/kelompoknya sendiri.

¹¹² Satjipto Rahardjo, Loc cit. Lihat pula Moh Mahfudz, *Politik Hukum di Indonesia*, Penerbit Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998. halaman 13. dengan mengutip pendapat Sri Sumantri, Mahfudz mengatakan bahwa

"mengkonstatasi hubungan antara hukum dan politik di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya. Jika hukum diibaratkan rel dan politik diibaratkan lokomotif, maka sering terlihat lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilalui".

¹¹³ Machfudz, op cit hal 14

Keenam, ada reduksi perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa.

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa hukum sebagai produk politik, maka politik itu pulalah yang akan menentukan hukum dan juga penegakannya. Hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing. Menurut pandangan empiris, produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam penibuatannya tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya.

Karena lebih kuatnya konsentrasi energi politik, maka menjadi beralasan adanya konstansi bahwa kerap kali otonomi hukum di Indonesia ini diintervensi oleh politik.¹¹⁴ Bukan hanya dalam proses pembuatannya tetapi juga dalam implementasinya. Dengan demikian semakin jelas bahwa hukum merupakan cerminan kehendak-kehendak politik dalam suatu saat tertentu. Begitu juga penegakannya senantiasa tergantung kepada kehendak-kehendak politik tertentu dari pemegang kekuasaan dalam waktu tertentu pula. Apalagi berhubungan dengan penegakan hukum dalam bidang politik, pengaruh konfigurasi politik yang tengah berlangsung di kala tertentu akan menentukan arah penegakan hukum atas pelanggaran hukum tertentu.

Apabila penegakan hukum diartikan sebagai upaya untuk merealisasikan keinginan-keinginan hukum dalam kenyataan, maka keinginan-keinginan hukum itu juga dicerminkan oleh keinginan

¹¹⁴ Machfudz, op cit hal 13

kekuatan tertentu dalam suatu masyarakat. Apabila politik dihubungkan dengan *de reele macht faktoren* maka kehendak partai-partai politik dominan akan mewarnai penegakan hukum saat itu.

Menurut Satjipto Rahardjo,¹¹⁵ pada masyarakat manapun juga, orang atau golongan yang bisa menjalankan kekuasaannya secara efektif adalah mereka yang mampu mengontrol lembaga-lembaga politik dan ekonomi dalam masyarakat. Keadaan yang demikian ini memberikan pengaruh yang penting di bidang hukum dan penegakannya. Timbulnya pusat-pusat kekuasaan yang membentuk struktur kekuasaan dalam masyarakat memberi warna tersendiri terhadap kehidupan hukum di situ. Pada masyarakat-masyarakat yang kompleks, sejak pembuatan hukumnya, pengaruh struktur kekuasaan telah mulai bekerja. Dalam pembuatan hukum ini pihak yang diuntungkan adalah mereka yang lebih kaya serta golongan-golongan dalam masyarakat yang aktif dalam kegiatan politik.

Sejalan dengan hal itu, dalam rangka penegakan hukum, sistem peradilan pidana hendaklah dilihat sebagai sesuatu yang saling berinteraksi dengan sistem sosial di lingkungan sosialnya dalam peringkat-peringkat, masyarakat, ekonomi, politik, pendidikan, dan teknologi, serta subsistem-subsistem dari sistem peradilan pidana itu sendiri.¹¹⁶ Kesemua sub sistem sosial itu saling ketergantungan dan keterkaitan satu sama lain.

¹¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Penerbit sinar Baru, Bandung, tanpa tahun, hal 57

¹¹⁶ Muladi, *Kapita Selekta sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, halaman vii

Bekerjanya hukum dalam masyarakat tidak dalam medan yang hampa, oleh karena itu terjadilah hubungan saling mempengaruhi yang kuat antara keduanya. Dilihat dari segi penegakan hukum, maka ini berarti bahwa ia juga akan tertarik ke dalam medan pengaruh dan konfigurasi kekuasaan dalam masyarakat. Struktur kekuasaan yang kompleks yang umumnya ditemukan pada masyarakat-masyarakat yang tidak lagi sederhana, pada gilirannya juga akan menimbulkan penegakan hukum yang tidak sederhana lagi. Dalam hubungan dengan struktur kekuasaan yang kompleks ini, kita berbicara mengenai adanya penegakan hukum yang selektif. Sifat dan ciri dari sistem hukum yang dilahirkan dalam masyarakat yang kompleks diturunkan dari konflik-konflik yang inheren pada struktur masyarakat yang demikian itu. Menurut Satjipto,¹¹⁷ terdapat hubungan resiprositas antara badan-badan penegak hukum dan masyarakatnya. Lebih lanjut dikatakan bahwa :¹¹⁸

“... oleh karena badan-badan itu berusaha untuk meningkatkan atau menarik keuntungan-keuntungan dari masyarakat dan menekan hambatan serta ancaman yang datang kepadanya, maka penegakan hukum bisa cenderung meringankan golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan dan memberatkan mereka yang tidak memilikinya. Golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan memperoleh keuntungan, oleh karena badan-badan penegak hukum akan merisaukan kemampuan golongan tersebut untuk melakukan tindakan resiprositas”.

Partai politik diartikan sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita

¹¹⁷ ibid

¹¹⁸ ibid

yang sama.¹¹⁹ Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik, (biasanya) dengan cara konstitusional, untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka. Partai politik yang menjadi wadah dari aktor-aktor politik memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi pihak lain guna mengikuti kehendak mereka. Kekuasaan inilah yang terkadang digunakan untuk mempengaruhi sistem peradilan pidana dalam rangka menanggulangi kejahatan yang berkaitan dengan pemilihan umum.

Pada pihak lain, penegakan hukum itu bukan merupakan proses yang logis semata,¹²⁰ melainkan sarat dengan keterlibatan manusia di dalamnya. Hal itu berarti bahwa penegakan hukum tidak dapat dilihat sebagai suatu proses legislasi, melainkan suatu yang kompleks. Masuknya faktor manusia menjadikan penegakan hukum sarat dengan dimensi perilaku dengan sekalian faktor yang menyertainya. Penegakan hukum bukan lagi merupakan hasil deduksi logis, melainkan lebih merupakan hasil dari pilihan-pilihan. Dengan demikian luaran (out put) dari penegakan hukum tidak hanya didasarkan pada ramalan logika semata, melainkan juga hal-hal yang "tidak menurut logika".

Menurut Satjipto Rahardjo,¹²¹

"penegakan hukum dilakukan oleh institusi yang diberi wewenang untuk itu, seperti polisi, jaksa dan pejabat pemerintahan. Sejak hukum itu mengandung perintah dan

¹¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, halaman 160

¹²⁰ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Penerbit Universitas Muhammadiyah, Surakarta, 2002. halaman 174.

¹²¹ *ibid*

pemaksaan (*coercion*) maka sejak semula hukum membutuhkan bantuan untuk mewujudkan perintah tersebut. Hukum menjadi tidak ada artinya bila perintahnya tidak dapat dilaksanakan. Diperlukan usaha dan tindakan manusia agar perintah dan paksaan yang secara potensial ada di dalam peraturan itu menjadi manifest”.

Keterlibatan manusia dalam hukum oleh Donald Black disebutkan dengan mobilisasi hukum. Dalam mobilisasi hukum inilah manusia turut campur, sehingga hukum tidak hanya mengancam dan berjanji di atas kertas. Konsep mobilisasi hukum memberitahu kepada kita, bahwa peristiwa pidana di dalam KUHP hanya menjadi kenyataan apabila muncul kasus-kasus pidana dan kasus tersebut hanya dapat muncul karena ada mobilisasi hukum. Mobilisasi hukum adalah proses yang melalui itu hukum mendapatkan kasus-kasusnya. Tanpa mobilisasi atau campur tangan manusia, kasus-kasus tersebut tidak akan ada sehingga hukum hanya akan menjadi huruf-huruf mati di atas kertas belaka.

Tersedianya hukum berhubungan dengan akses ke dalam hukum. Mobilisasi hukum juga ditentukan oleh seberapa besar hukum itu tersedia bagi rakyat atau seberapa mudah hukum itu dapat sampai kepada rakyat sehingga mereka dapat menggunakannya. Mobilisasi hukum dapat dimulai dengan inisiatif polisi maupun anggota masyarakat. Anggota masyarakat dapat melaporkan terjadinya kejahatan, sehingga menggerakkan roda hukum pidana. Apabila masyarakat itu tidak bertindak, maka tidak akan ada kasus pidana.

Negara hanya menyediakan fasilitas bagi terjadinya penegakan hukum, sedang selebihnya diserahkan kepada rakyat untuk bertindak (atau tidak bertindak), dengan menggunakan fasilitas yang tersedia tersebut. Kendati tidak ada diskriminasi dalam penggunaan fasilitas atau hukum tersebut, tetapi dalam kenyataan di lapangan, tidak semua orang berada di dalam posisi yang sama untuk menikmati fasilitas yang disediakan oleh hukum.

Para pelaku yang memiliki kekuasaan yang lebih besar akan mendominasi penegakan hukum. Kekuasaan tersebut berupa pengetahuan, status, hubungan-hubungan sosial dan kemampuan ekonomi. Dengan kekuasaan inilah mereka itu lebih mampu mengendalikan dan memanfaatkan penegakan hukum.

Menurut Ronny Hanitijo,¹²² struktur kekuasaan memberikan kesempatan kepada golongan-golongan atau orang-orang yang mempunyai kedudukan yang berkuasa untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang tersedia. Kondisi dan kemampuan suatu masyarakat untuk menyediakan daya dan materi akan berakibat apakah pada masyarakat itu akan ada golongan yang berkuasa dan apakah ada golongan yang bersedia menerima perlakuan dari golongan yang berkuasa.

Struktur kekuasaan memberi corak tersendiri terhadap kehidupan hukum dan penegakan hukum. Pada masyarakat yang

¹²² Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Penerbit Sinar Baru, Bandung, 1984, halaman 71

kompleks, sejak mulai pembuatan hukum, pengaruh struktur kekuasaan itu sudah mulai bekerja. Selanjutnya dikatakan :¹²³ “Dalam pembuatan hukum pihak yang diuntungkan adalah orang-orang atau golongan-golongan yang lebih kaya dan yang aktif dalam kegiatan politik, sedangkan kepentingan-kepentingan rakyat jelata akan dikesampingkan atau tidak mendapatkan perhatian seperti yang termasuk dalam golongan politik yang berkuasa”. Struktur kekuasaan yang modern dan kompleks menimbulkan terjadinya penegakan hukum yang selektif.

Penegakan hukum yang selektif ini akan terlihat dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran undang-undang pemilihan umum. Partai-partai besar relatif mampu membentengi dirinya dari proses penegakan hukum, sehingga pelanggaran yang dilakukannya relatif dapat dikendalikan dari tangan-tangan penegak hukum. Dengan kata lain pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan partai secara organisatoris umumnya tidak sampai ke pengadilan, kecuali yang dilakukan oleh perorangan, seperti yang dilakukan oleh SM di Boyolali

2. Pengaruh Kekuatan Partai Politik

Sebagai gambaran bahwa selama pemilihan umum 1999 terjadinya pelanggaran dan kerugian yang dicatat oleh Polri adalah sebagai berikut :

¹²³ ibid

Tabel 4

Gambaran pelanggaran undang-undang pemilihan umum

No	Deskripsi	Kampanye putaran I & II	Keterangan
1	Pelanggaran Administratif	4.489 kasus	Pelanggaran terbesar: kampanye tanpa pemberitahuan sebanyak 4.393 kasus
2	Tindak Pidana Pemilu	<ul style="list-style-type: none"> - merusak alat peraga : 94 kasus, - tindak pidana lain : 75 kasus 	Dalam tindak pidana lain, yang terbesar adalah pelemparan oleh massa saat kampanye 21 kasus
3	Kerugian Materiil	<ul style="list-style-type: none"> - alat peraga dirusak sebanyak 1.783 buah - alat peraga dibakar sebanyak : 357 buah, - mobil dirusak sebanyak : 31 buah, - mobil dibakar sebanyak : 3 buah 	

		<ul style="list-style-type: none"> - sepeda motor dirusak sebanyak 13 buah, - kantor parpol di rusak sebanyak 7 buah, - rumah dirusak sebanyak 9 buah, - fasilitas umum dirusak sebanyak 5 buah. 	
--	--	--	--

Sedang penyimpangan (pelanggaran) undang-undang pemilihan umum dan tindak lanjutnya disajikan dalam tabel berikut :

Tabel 5

Jenis penyimpangan dalam pemilu 1999 dan tindak lanjutnya

Jenis Penyimpangan	TINDAK LANJUT			Jumlah
	Telah diselesaikan	Dilimpahkan ke polisi	Dilimpahkan ke pengadilan	
Penyimpangan yang bersifat administrasi	605 (26,77 %)	1 (0,04 %)	-	606 (26,81 %)
Penyimpangan yang menyangkut tata cara penyelenggaraan pemilu	678 (29,9 %)	16 (0,7 %)	-	694 (30,6 %)

Penyimpangan yang berupa tindak pidana	342 (15,1 %)	364 (16,1 %)	3 (0,13 %)	709 (31,33 %)
Penyimpangan yang berupa money politic	83 (3,6 %)	13 (0,6 %)	-	96 (4,2 %)
Penyimpangan birokrasi dan pejabat pemerintah	154 (6,98 %)	1 (0,04 %)	1 (0,04 %)	156 (7,06 %)
Jumlah	1862 (82,35 %)	395 (17,4 %)	4 0,17 %	2261

Secara umum, tidak ada satu kasus *money politic* pun yang diajukan ke pengadilan. Meskipun demikian tidak berarti bahwa pelanggaran berupa *money politic* seperti yang terjadi di Boyolali tidak terjadi sama sekali. Penyelesaian kasus tersebut lebih banyak diselesaikan secara politis melalui elit partai yang bersangkutan sehingga terdapat konsensus untuk menyelesaikan pelanggaran undang-undang pemilu secara musyawarah.

Kasus penyerangan kantor Partai Golkar di Jawa tengah (Semarang) merupakan contoh konkrit bahwa pelanggaran undang-undang pemilihan umum maupun tindak pidana menurut ketentuan KUHP berupa perusakan barang yang dilakukan oleh lebih dari 50 orang pada hari Minggu tanggal 9 Mei 1999 telah menimbulkan kerusakan harta benda. Aparat kepolisian Kota Besar Semarang (POLTABES) telah melakukan penyelidikan dan penyidikan dan beberapa orang sudah

dimintai keterangan. Beberapa saat kemudia terjadi kesepakatan politik antar kedua partai politik untuk mengakhiri perselisihan tersebut secara damai, kemudian perkaranya dicabut.

Di sini kelihatan bahwa partai politik yang dipersonifikasikan oleh elit partai dan para tokoh masyarakat pada umumnya dalam realitasnya dapat mempengaruhi kinerja sistem peradilan pidana dalam melakukan pengusutan perkara pidana. Sehingga diperoleh *out put* berupa putusan pengadilan yang menjatuhkan pidana bagi mereka yang terbukti melanggar undang-undang.

Gambaran demikian memang tidak dapat dielakkan, sebagaimana dikemukakan oleh Muladi bahwa : ¹²⁴ “sistem peradilan pidana hanya berfungsi terhadap *recoded crimes* yang menjadi masukannya. Fungsinyapun kadang-kadang tidak maksimal (*total enforcement*) sebab demi menjaga keseimbangan antara ketertiban umum (*public order*) dan hak-hak individual (*individual right*) maka batas-batas penegakan hukum dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang ketat. Karena itu menurut Muladi¹²⁵ :” kita tidak boleh mengharapkan terlalu besar, tentang peranan sistem peradilan pidana sebagai pengendali kejahatan, sebab sistem ini hanya merupakan salah satu sarana saja dalam politik kriminal”.

Dengan demikian sering kali timbul hambatan-hambatan, sehingga pelaku tindak pidana tidak dapat diajukan ke pengadilan, karena

¹²⁴ Muladi, *Kapita Selekta ...* op cit hal

¹²⁵ *ibid*

syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam penyidikan atau penuntutan tidak lengkap. Bila mana diajukan ke pengadilanpun tidak mustahil si pelaku tindak pidana dapat lolos dari mekanisme sistem peradilan pidana karena terpaksa dibebaskan atau dilepaskan dari segala tuntutan karena pembuktiannya tidak memadai.

Begitu juga dalam bidang politik. Menurut Loebby Loqman¹²⁶, perkara pelanggaran undang-undang pemilihan umum lebih merupakan peristiwa politik, karena itu penyelesaian secara politik jauh lebih baik dan efektif. Penggunaan sistem peradilan pidana justru akan menimbulkan masalah berupa kemandekan-kemandekan dalam politik. Orang semakin enggan untuk melakukan kegiatan politik, karena setiap saat perilakunya akan dikoreksi oleh badan-badan peradilan. Kehidupan politik yang relatif "cair" terhadap berbagai perkembangan akan bertolak belakang dengan kultur sistem peradilan pidana yang ketat dan kaku. Maka membawa kasus politik ke pengadilan sama dengan menguji perilaku politik para aktor-aktor politik (legislatif) terhadap badan-badan peradilan (yudikatif). Pasti akan menimbulkan ekses-ekses yang tidak perlu, seperti keengganan politik dan sejenisnya. Politik itu merupakan seni untuk mencapai tujuan, dalam hal ini aspek *doelmatigheid* lebih dikedepankan; sedangkan hukum dalam hal ini sistem peradilan pidana lebih mengedepankan aspek *rechtsmatigheid*, memperbandingkan antara keduanya jelas akan timpang. Karena itu penegakan hukum dalam bidang politik lebih menggunakan pendekatan politik daripada pendekatan hukum. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa pendekatan hukum

¹²⁶ Loebby Loqman, Wawancara Pribadi, Jakarta, 14 Januari 2000

dalam rangka penyelesaian kasus-kasus pelanggaran undang-undang pemilihan umum tidak diutamakan. Dengan kata lain tidak dilakukan mobilisasi, hukum terhadap pelanggaran undang-undang pemilihan umum.

Kepolisian lebih banyak melakukan pendekatan preventif dari pendekatan represif. Begitu juga kejaksaan lebih menunggu hasil penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian. Sehingga bekerjanya sistem peradilan pidana tidak dapat berjalan secara efektif karena adanya pendekatan-pendekatan politik yang dilakukan oleh partai-partai politik. Dengan demikian, tidak mengherankan kalau banyaknya pelanggaran terhadap undang-undang pemilihan umum tidak diikuti banyaknya pelanggaran tersebut yang dilakukan proses hukum terhadapnya. Aparat penegak hukum terkesan menunggu adanya laporan masyarakat, barulah kemudian melakukan pengusutan.

-Tepatlah apa yang dikemukakan oleh Soedarto,¹²⁷ bahwa "membicarakan masalah penegakan hukum di sini tidak dibicarakan bagaimana hukumnya, melainkan apa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam menghadapi masalah-masalah dalam penegakan hukum". Sejalan dengan itu, Muladi menyatakan bahwa¹²⁸ : sebagai salah satu bagian dari keseluruhan kebijaksanaan penanggulangan kejahatan, memang penegakan hukum pidana bukan merupakan satu-satunya tumpuan harapan untuk dapat menyelesaikan atau menanggulangi kejahatan secara tuntas. Hal ini wajar karena hakikatnya kejahatan itu

¹²⁷ Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 1981 halaman 113

¹²⁸ Muladi. op cit-hal 7

merupakan “masalah kemanusiaan” dan “masalah sosial”, yang tidak dapat diatasi semata-mata dengan hukum pidana. Sebagai suatu masalah sosial, kejahatan merupakan suatu fenomena kemasyarakatan yang dinamis, yang selalu tumbuh dan terkait dengan fenomena dan struktur kemasyarakatan lainnya yang sangat kompleks. Oleh karena itu ada yang menyebutnya sebagai *socio-political problem*.

3. Penyelesaian tindak pidana Pemilihan Umum

Pendekatan politik dalam usaha penyelesaian tindak pidana pemilihan umum baik yang dilakukan oleh partai politik yang bersangkutan atau oleh penegak hukum, sebenarnya merupakan sarana politik kriminal yakni sarana non penal yang sering kali disebut sebagai pencegahan tanpa menggunakan pidana (*prevention without punishment*).¹²⁹ Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur “non penal” lebih berisifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan. Maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan suburkan kejahatan. Dengan demikian dilihat dari sudut politik kriminal secara makro dan global, maka upaya-upaya non penal menduduki posisi kunci dan strategis dari keseluruhan upaya politik kriminal.

¹²⁹ Muladi, op cit hal 4. lihat pula Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996 halaman 48

Dalam bidang politik, terjadinya pelanggaran undang-undang pemilihan umum lebih disebabkan oleh faktor-faktor diluar hukum pidana, yakni di bidang ketatanegaraan dan partisipasi politik warga negara, dengan demikian upaya penanggulangan kejahatan pelanggaran undang-undang pemilihan umum berada diluar batas jangkauan hukum pidana. Karena itu berlaku "prinsip-prinsip pembatas" penggunaan sanksi (hukum Pidana).¹³⁰ penggunaan hukum pidana hendaklah dihindarkan, karena itu jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai tujuan yang dapat dicapai. Secara lebih efektif dengan sarana-sarana lain yang lebih ringan juga hukum pidana jangan memuat larangan-larangan yang tidak mendapatkan dukungan kuat dari publik.¹³¹

Jeremy Bentham mengemukakan bahwa "pidanaan tidak boleh diterapkan apabila tidak memiliki dasar, tidak dibutuhkan, tidak menguntungkan dan tidak efektif."¹³² Sejalan dengan itu, Herbert L Packer¹³³ mengemukakan bahwa sanksi pidana pada satu sisi merupakan penjamin yang utama jika digunakan secara hemat cermat ("*providently*") dan berperikemanusiaan ("*humanely*") dan merupakan pengancam utama disisi lain jika dipergunakan secara "menyamartakan" dan "pemaksaan" atau ("*indiscriminately*") dan ("*coercivly*").

¹³⁰ Barda Nawawi Arief, *Beberapa aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal 47, lihat juga Nigel Walker, *Sentencing in a Rational Society*, Penguin Books, 1972 hal 44 - 52

¹³¹ Barda, op cit hal 48

¹³² Nigel Walker, op cit hal 50

¹³³ Herbert L Packer, *The Limit of The Criminal Sanction*, Stanford University Press, 1968, hal 366

Penggunaan hukum pidana merupakan “ancaman” tersendiri dalam kehidupan politik, jika digunakan dalam rangka penyelesaian kasus hukum yang berhubungan dengan pelanggaran undang-undang pemilihan umum. Sejalan dengan hal ini menurut Loebby Loqman, sebaiknya para tokoh politik dan partai politik melakukan introspeksi diri, sehingga bentrokan antar partai dapat dicegah sejak dini. Mereka para politisi itu juga hendaknya menetapkan rambu-rambu apa yang akan dipergunakan jika friksi politik telah terjadi diantara mereka atau antar pendukung-pendukungnya.

Menurut Loebby Loqman,¹³⁴ usaha untuk menarik kasus-kasus politik ke wilayah hukum pasti tidak akan efektif. Dinamika politik yang berkembang pesat sering menyebabkan perubahan-perubahan sedemikian cepat dan sedemikian rupa sehingga apa yang terjadi pada hari ini akan berbeda dengan esok. Kehidupan di bidang politik terkadang sukar diramalkan oleh siapapun termasuk juga mereka yang menjadi aktor politik itu. Sedang dalam wilayah hukum semuanya berjalan dengan baku dan tertib. Ketentuan-ketentuan hukum materiil maupun hukum formil menjadi pegangan utama penegak hukum, sehingga hasil yang akan diperoleh/dicapai nantinya terkadang sudah dapat diramalkan.¹³⁵ Apabila pendekatan ini hendak dipergunakan, jelas akan menimbulkan kemandegan-kemandegan politik, dinamika yang begitu cepat di bidang

¹³⁴ Wawancara Pribadi, 14 Januari 2000

¹³⁵ Dengan Tepat Oliver Wendell Holmes mengatakan bahwa “*The law is Predictions of What Courts Will do*”, dalam *The Nature of Law*, MP Golding (ed), Columbia University Press, 1966 hal 175

politik akan terhambat apabila proses hukum dijalankan secara "*full enforcement*".

Dengan demikian maka para tokoh politik dan partai politik akan menempuh jalur "non penal" ini. Apalagi bagi partai dominan seperti Golongan Karya dan Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan (PDI-P), merupakan partai dominan di eranya masing-masing. Reformasi yang telah berhasil menggulingkan pemerintahan orde baru hanya mampu menurunkan Soeharto dari tampuk kekuasaannya. Akan tetapi gagal untuk memarginalisasikan partai golongan karya yang merupakan mesin politik yang ditakuti kala itu. Begitu juga PDI-P merupakan partai dominan semenjak pemilihan umum 1999, dan berhasil mendudukkan Ketua Umumnya sebagai wakil presiden.

Dominasi itulah yang dipergunakan dalam menyelesaikan kasus-kasus hukum mereka masing-masing. Peristiwa penyerbuan kantor Golkar di Semarang merupakan bukti bahwa kelebihan kekuatan itu dipergunakan oleh masing-masing pihak untuk melakukan mobilisasi hukum pidana. Sehingga aparat peradilan seperti polisi dan jaksa tidak dapat menjalankan tugasnya secara wajar. Pendekatan politik yang dilakukan oleh petinggi kedua partai lebih dominan, sehingga sistem peradilan pidana bekerja secara tidak optimal. Pengusutan (penyelidikan dan penyidikan) yang dilakukan oleh polisi menjadi terhenti karena adanya kesepakatan antara kedua tokoh partai dan pemuka masyarakat kala itu sehingga perkaranya tidak dilanjutkan ke pengadilan. Dalam aksi penyerangan itu, kerugian harta benda banyak dialami oleh Partai Golkar, karena itu penyidik sudah mengarahkan penyidikannya berdasarkan Pasal

406 KUHP yakni tentang Perusakan Barang, Penganiayaan Pasal 351 dan Pembakaran atribut partai.

Peristiwa penyerangan kantor Partai Golkar dipicu dengan adanya tindakan saling mengejek dan melempar batu antara kedua simpatisan, yang kemudian terjadi bentrok fisik antara mereka. Massa PDI-P yang berjumlah lebih banyak menyerang massa Golkar yang relatif lebih sedikit. Pada saat itu massa Golkar hanya melakukan tindakan defensif yakni hanya membela diri, akan tetapi massa dari pihak lain justru lebih besar dan kuat, sehingga jatuhnya korban tidak dapat dihindarkan lagi.¹³⁶

Menghadapi peristiwa itu, dan telah jatuhnya korban dari kalangan partai Golkar, maka kejadian tersebut dilaporkan ke pihak kepolisian. Aparat kepolisian sudah melakukan identifikasi atas kerugian yang dialami oleh partai Golkar. Akan tetapi upaya yang sudah sedemikian rupa dilakukan oleh kepolisian tidak ditindak lanjuti. Hal ini disebabkan terjadinya kesepakatan antara pimpinan kedua partai politik secara musyawarah di hadapan Kepala Kepolisian Kota Besar (Kapoltabes) Semarang untuk tidak melanjutkan kasus tersebut ke pengadilan. Adapun pertimbangan yang diperhitungkan kala itu bahwa terjadinya penyerangan tersebut disebabkan oleh faktor yang sepele, antara kedua pihak sebenarnya tidak terdapat friksi yang serius. Keduanya saling bersinergi dalam membangun iklim perpolitikan Jawa Tengah, namun tindakan “emosional”, yang lebih menjadi faktor pemicu

¹³⁶ Drs H A Munif, Wawancara Pribadi, Semarang, 27 Desember 2000

terjadinya aksi penyerangan tersebut.¹³⁷ Peristiwa itu bermula dari pendukung partai Golkar yang terlebih dahulu memukul simpatisan PDI-P, kemudian simpatisan PDI-P melakukan tindakan balasan, yang mengakibatkan kerugian dan jatuhnya korban yang luka-luka. Berdasarkan kesepakatan kedua pihak untuk menyelesaikan masalah tersebut dan dikembalikan kepada akar masalah bahwa terjadinya tindak kekerasan itu hanya disebabkan oleh faktor emosional belaka. Peristiwa itu kemudian tidak dilanjutkan lagi melalui jalur hukum. Tindakan emosional yang dilakukan dan telah menimbulkan kerugian tersebut merupakan tindakan yang manusiawi dan logis. Bahwa manusia bisa khilaf dan kerugian tersebut merupakan konsekwensi logis dari kekhilafan tersebut.

Munculnya peristiwa tersebut tidak didasarkan kepada faktor-faktor yang bersifat ideologis atau masalah-masalah substansial lainnya. Para pendukung partai yang terlampau fanatik, terkadang kehilangan rasionalitasnya untuk berbuat dalam situasi tertentu. Pemicu yang sederhana bisa menyebabkan bentrokan yang tak terelakkan yang membawa kerugian harta benda maupun jiwa manusia, seperti peristiwa di Dongos Kabupaten Jepara. Meskipun telah jatuh korban jiwa dan harta benda, aparat kepolisian melakukan tindakannya secara selektif. Dari sekian banyak orang yang diduga melakukan pelanggaran hukum hanya sedikit yang diajukan ke pengadilan. Itupun didasarkan pada ketentuan dalam KUHP bukan berdasarkan undang-undang pemilihan umum.

¹³⁷ Tugiran, SH. Wawancara Pribadi, Semarang, 3 Januari 2001

Peristiwa *money Politic* yang terjadi di Boyolali, juga dilakukan pendekatan politik, meskipun yang bersangkutan telah divonis hukuman penjara oleh pengadilan, akan tetapi dalam tingkat banding yang bersangkutan dibebaskan. Pengadilan menganggap bahwa penyelesaian kasus politik kurang tepat jika dilakukan secara hukum melalui pengadilan. Merupakan kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) untuk menjatuhkan sanksi kepada yang bersangkutan. Apakah akan tetap diikutkan dalam pemilihan umum sebagai calon anggota legislatif dari partai yang bersangkutan atau tidak. Semuanya dikembalikan kepada mekanisme partai untuk menyelesaikannya. Mesin politik birokrasi seperti Golkar dirasa cukup ampuh untuk menyelesaikan pelanggaran yang dilakukan oleh MS secara politis.

Pengaruh kekuatan partai politik ternyata lebih dominan dalam penyelesaian friksi di dalam partai politik yang bersangkutan atau antar parpol dan pendukung-pendukungnya. Para pendukung fanatik partai politik justru lebih mematuhi perintah organisasi partainya daripada mematuhi perintah aparat hukum. Di sini sekali lagi sistem peradilan pidana tidak dapat bekerja secara efektif berhadapan dengan mesin politik yang ternyata memiliki energi dan sumber daya yang lebih kuat. Sistem peradilan pidana ternyata tidak dapat bekerja dalam ruangan yang hampa, tanpa adanya mobilisasi hukum dari pihak-pihak yang berperkara. Nyatanya suatu perkara yang sudah mulai dilakukakan penyidikan oleh penyidik kepolisian dihentikan karena adanya

kesepakatan antar tokoh partai politik untuk menyelesaikannya secara musyawarah. Ternyata, sistem peradilan pidana tidak dapat melakukan tugasnya secara *full enforcement* berhubung adanya kesepakatan-kesepakatan antara para pihak. Meskipun demikian, upaya tersebut dalam rangka politik kriminal juga disebut dengan *prevention without punishment* tanpa mengenakan pidana pada para pelakunya. Cara demikian dinilai cukup efektif untuk menyelesaikan sengketa politik antar partai politik dan pendukung-pendukungnya. Kekuatan partai politik ternyata memiliki energi yang lebih besar daripada sub sistem hukum dalam hal ini sistem peradilan pidana. Bekerjanya sistem peradilan pidana tidak dapat dilepaskan begitu saja dari pengaruh partai politik dominan kala itu. Pencegahan dengan tanpa mengenakan pidana kepada pelakunya di bidang politik juga mempunyai dampak politik bagi yang bersangkutan, apakah akan dipercaya oleh para pemilihnya atau tidak. Mereka yang tidak lagi mendapat simpati dari pemilihnya tentu tidak akan dipercaya lagi untuk duduk di lembaga perwakilan sebagai wakil rakyat. *Prevention without punishment* ini dalam bidang politik mempunyai bentuk hukum yang cukup efektif untuk menghambat langkah seorang calon untuk duduk di lembaga legislatif atau pemerintahan ini. Keterlibatan media massa tentu tidak dapat diabaikan guna melakukan kontrol sosial terhadap seseorang yang diduga melakukan tindak pidana.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan analisis dan temuan-temuan dalam penelitian dapat ditarik simpulan sebagai berikut :

- A. Hubungan sosial politik antar partai dalam bekerjanya sistem peradilan pidana dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik pada saat tertentu. Hubungan sosial politik yang dipersonifikasikan oleh elit politik akan mempengaruhi kinerja aparat penegak hukum. Guna melakukan pengusutan pelanggaran undang-undang pemilihan umum yang dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Pelanggaran pasal-pasal seperti Pasal 72 hingga Pasal 75 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum lebih banyak diselesaikan secara politis, sehingga sangat sedikit kasus yang dilakukan penyidikan oleh kepolisian dan yang dilimpahkan ke pengadilan.
- B. Realisasi penerapan hukum terhadap pelanggaran undang-undang pemilihan umum menunjukkan sedikit kemajuan. Meskipun terdapat pelanggaran terhadap undang-undang pemilihan umum yang belum dilakukan proses hukum. Hanya sebagian kecil yang dilimpahkan ke pengadilan. Kasus *money politic* yang dilakukan SM, terjadi di Boyolali hanya merupakan contoh bahwa hanya sedikit pelanggaran undang-undang pemilihan umum yang diselesaikan oleh pengadilan, bahkan

secara nasional tidak ada sama sekali. Realisasi pelanggaran undang-undang pemilihan umum yang dilakukan melalui proses hukum masih rendah dan belum memuaskan itupun akhirnya diputus bebas di tingkat banding.

- C. Kekuatan partai politik mempengaruhi kinerja penegak hukum. Meskipun suatu kasus telah dilakukan penyidikan, tetapi karena adanya kesepakatan politik antar tokoh partai politik untuk menyelesaikannya secara musyawarah, menyebabkan kasus yang tengah ditangani tersebut dihentikan. Seperti peristiwa penyerangan kantor Partai Golkar di Semarang merupakan bukti, bahwa kekuatan politik antar partai menjadi faktor yang menentukan apakah suatu kasus akan dilimpahkan ke pengadilan atau tidak. Dengan demikian sistem peradilan pidana ternyata tidak dapat bekerja dalam ruangan yang hampa tanpa adanya mobilisasi hukum dari pihak-pihak yang berperkara.
- 3 D. Para Penegak Hukum masih ragu dalam menerapkan pasal-pasal yang ada pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yaitu : Pasal 72 sampai dengan pasal 75. Hal ini dikarenakan adanya kemiripan dengan pasal-pasal di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), yaitu : Pasal 148 sampai dengan pasal 152. Sebagai contoh di desa Dongos Kabupaten Jepara. Polisi lebih cocok menerapkan pasal-pasal yang ada di dalam KUHP, karena lebih mudah penerapan maupun penanganannya. Sedangkan pasal-pasal pada

Undang-undang Pemilu, lebih merupakan delik politik, yang belum pernah dilakukannya.

Contohnya Timbulnya konflik antar pendukung partai dalam Pemilihan Umum 1999 dikarenakan adanya persamaan dalam kepentingan tujuan yang mendesak. Berakibat mudah menimbulkan benturan kekerasan, dikarenakan masih rendahnya pendidikan dan kesadaran para pendukung partai. Hal ini terjadi di Jepara antara PPP dan PKB yang hanya mengenai masalah-masalah sepele.

B. Saran-saran

1. Pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten oleh aparat hukum seyogyanya menjadi mekanisme penyeimbang untuk terwujudnya demokratisasi. Guna menghindarkan tarik menarik berbagai kepentingan, pergeseran dan toleransi politik. Perlu dibangun dan tumbuh kembangkan suatu sistem yang dapat mendukung tegaknya supremasi hukum. Aparatur penegak hukum seyogyanya menyadari bahwa supremasi hukum dalam kehidupan masyarakat merupakan kondisi yang diharapkan bagi terciptanya iklim demokrasi yang sehat dan dinamis.
2. Pelanggaran undang-undang pemilihan umum hendaklah dilihat sebagai suatu yang harus diselesaikan menurut hukum. Kompromi-kompromi politik seyogyanya dilihat sebagai upaya untuk menumbuhkan iklim budaya politik yang benar. Tanpa harus mengorbankan kepentingan

penegakan hukum yang lebih besar. Mobilisasi hukum hendaklah tetap dipertahankan jika pelanggaran hukum sudah begitu serius, seperti tindakan *money politic*, sedangkan tindakan kekerasan hendaklah mengacu kepada ketentuan dalam KUHP.

3. Perlu dilakukan revisi terhadap undang-undang pemilihan umum, terutama yang berkaitan dengan sanksi pidana. Ketentuan yang sudah diatur dalam KUHP seyogyanya tidak perlu diatur lagi dalam undang-undang pemilihan umum, karena akan membingungkan aparat penegak hukum dalam menangani kasus yang diduga merupakan tindak pidana. Kerancuan dan *overlapping* dalam kedua undang-undang akan merugikan penegakan hukum dan pembentukan budaya hukum yang baik.
4. Agar penerapan undang-undang pemilihan umum berjalan sebagaimana mestinya. Sistem peradilan pidana hendaknya bekerja berdasarkan mekanisme yang telah ditentukan oleh hukum acara, meskipun yang dihadapi adalah aktor-aktor politik yang dengan kekuatan massanya, terkadang dapat melakukan tekanan-tekanan kepadanya. Konsistensi itu dibutuhkan karena jika tidak masyarakat akan menganggap bahwa penegak hukum telah bertindak diskriminatif.
5. Dalam bidang politik perlu dikembangkan etika politik untuk senantiasa mematuhi perundang-undangan yang ada dan menegakkan hukum jika terjadi pelanggaran undang-undang. Penegakan etika politik dan pembentukan budaya hukum yang baik dalam bidang politik perlu

dikembangkan agar tercipta iklim politik yang sehat dan penegakan hukum yang adil.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Abu Daud Busroh dan H Abubakar Busro, 1985. **Asas-asas Hukum Tata Negara**, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.
- A.A.G. Peter, 1988. **Hukum dan Perkembangan Sosial**, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta.
- Alan Coffey, 1974. **An Introduction of Criminal Justice System and its Process**, Printice, Hall Inc, Englewood, cliff, New Jersey.
- Al Wisnu Broto, 1995. **Lembaga dan Pranata Hukum dalam Bekerjanya Sistem Peradilan Pidana**, Wisma Siswacarita Press, Semarang.
- Alexander Irwan dan Edriana, 1992. **Pemilu, Pelanggaran Asas Luber**, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta.
- Artidjo Alkōstar dan M. Sholeh Amin, 1986. **Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional**, Penerbit LBH, Yogyakarta.
- , 2000. **Negara Tanpa Hukum**, Catatan Pengacara Jalanan, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Baharuddin Lopa, 1996. **Al-Qur'an dan Hak Asasi Manusia**, Penerbit Dana Bakti Prima Yasa, Yogyakarta.
- Barda Nawawi Arief, 1998. **Beberapa Aspek Kebijakan dan Pengembangan Hukum Pidana**, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1996. **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1994 **Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara**, Penerbit CV Ananta, Semarang.
- B. Mardjono Reksodipuro, 1994. **Hak Asasi Manusia dan Sistem Peradilan Pidana**, Kumpulan Karangan, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Frans Magnis Soeseno, 1987 **Etika Politik**, Prinsip-prinsip moral Dasar Kenegaraan Modern, Penerbit Gramedia, Jakarta.
- , 1997. **Mencari Sosok Demokrasi**, Sebuah Telaah Filosofis, Penerbit Gramedia, Jakarta

- Hermawan Sulistyono, 2000. **Kekerasan Politik dalam Pemilu 1999**, Penerbit KIPP, Jakarta.
- Lexy J Moleong, 1999. **Metode Penelitian Kualitatif**, Penerbit Rosda Karya, Bandung.
- Loebby Loqman, 1993, **Delik Politik di Indonesia**, Penerbit Ind-Hill & Co, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 1999. **Dasar-dasar Ilmu Politik**, Penerbit Gramedia, Jakarta.
- 1998. **Menggapi Kedaulatan untuk Rakyat**, M Syafi'i Anwar (ed), Penerbit Mizan, Jakarta.
- Maria S W Sumardjono, 1996. **Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar**, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- M Dimiyati Hartono, 1997. **Lima Langkah Membangun Pemerintahan Yang Baik**, Penerbit Ind-Hill Co, Jakarta.
- M Dawam Rahardjo (ed), 1996. **Sistem Pemilu : Demokratisasi dan Pembangunan**, Penerbit CIDES, Jakarta.
- Moelyatno, 1999. **KUHP**. Penerbit
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, **Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia**, Penerbit Pusat studi Hukum Tata Negara FH-UI, Jakarta.
- Moh. Mahfudz, 2000. **Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia**, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.
- , 1999. **Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia**, Penerbit Gama Media, Yogyakarta.
- , 1998. **Politik Hukum di Indonesia**, Penerbit PT. Pustaka LP3ES, Jakarta.
- , 1998. "Menegakkan Supremasi Hukum Melalui Demokrasi" dalam **Hukum dan Kekuasaan**, Majalah Hukum FH-UII, Yogyakarta.
- Muladi, 1997. **Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana**, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- , 1995. **Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana**, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

- , 1990, **Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang**, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Mata Pelajaran Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang
- , 1992. **Lembaga Pidana Bersyarat**, Penerbit Alumni Bandung.
- dan Barda Nawawi Arief, 1992. **Bunga Rampai Hukum Pidana**, Penerbit Alumni, Bandung.
- , 1984. **Teori-teori dan Kebijakan Pidana**, Penerbit Alumni Bandung.
- Mulyana W Kusumah, 1983. **Kriminologi Suatu Pengantar**, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.
- , 2000. **Menata Politik Paska Reformasi**, Penerbit KIPP Indonesia, Jakarta.
- Nigel Walker, 1968. **Sentencint in a Rational Society**, Penguin Book, Toronto
- Romli Atmasasmita, 1997. **Kriminologi**, Penerbit Mandar Maju, Bandung.
- , 1995. **Sistem Peradilan Pidana**, Perspektif ksistensialisme dan Abolisionisme, Penerbit Bina Cipta, Bandung.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1984. **Masalah-masalah Sosiologi Hukum**, Penerbit Sinar Baru, Bandung.
- , 1990. **Metode Penelitian Hukum dan Yurimetri**, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.
- R. Soesilo, **KUHP Dengan Pembahasan dan Komentar Pasal Demi Pasal**, Penerbit Politeia, Bogor.
- Sanafiah Faisal, 1990. **Penelitian Kualitatif**, Dasar-dasar dan Aplikasi, Penerbit Yayasan Asah, Asih, Asuh, Malang.
- S. Nasution, 1996. **Metode Peneltian Naturalistik Kualitatif**, Penerbit Tarsito, Bandung.
- Satjipto Rahardjo, 1983. **Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional**, PT Sinar Baru, Bandung.
- , 1976. **Hukum dan Perubahan Sosial**, Penerbit Alumni Bandung.

- , 1979. **Hukum, Masyarakat dan Pembangunan**, Penerbit Alumni, Bandung.
- , 1982. **Pendidikan Hukum Untuk Memenuhi Kebutuhan Masyarakat**, Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, FH-UII, Yogyakarta.
- , 1977. **Pemanfaatan Ilmu-ilmu sosial bagi Pembangunan Ilmu Hukum**, Penerbit Alumni. Bandung.
- , 1980. **Hukum dan Masyarakat**, Penerbit Angkasa, Bandung.
- , 1981. **Hukum dalam Perspektif Sosial**, Penerbit Alumni, Bandung.
- , 1986. **Ilmu Hukum**, Penerbit Alumni, Bandung.
- Sintong Silaban, 1992. **Tindak Pidana Pemilu, Suatu Tinjauan Dalam Rangka Mewujudkan Pelaksanaan Pemilu yang Jujur dan Adil**, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta.
- Sudarto, 1981. **Hukum dan Hukum Pidana**, Penerbit Alumni, Bandung.
- , 1981. **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Penerbit Alumni, Bandung.
- Suharsimi Arikunto, 1993. **Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek**, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.
- Sumadi Suryabrata, 1998. **Metodologi Penelitian**, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sunaryati Hartono, 1987. **Apakah The Rule of Law itu ?** Penerbit Alumni, Bandung
- , 1994. **Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20**, Penerbit Alumni, Bandung.

PERUNDANG-UNDANGAN

- Himpunan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah bidang Politik, 2000. Penerbit Komisi Pemilihan Umum, Jakarta.
- Tiga Undang-undang Politik Tahun 1999,, 2000. Penerbit Sinar Grafika, Jakarta