

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demokrasi di Indonesia setelah 24 tahun reformasi pemilihan umum secara langsung sangat dinantikan masyarakat sebagai proses transisi kekuasaan dan proses penilaian dari kinerja partai politik selama 5 tahun sebelumnya. Partai politik yang menjadi organisasi dijamin oleh konstitusi untuk menyumbangkan banyak kadernya untuk duduk di lembaga eksekutif dan legislatif di berbagai tingkatan. Geliat politik Pemilihan Umum Tahun 2024 yang masih 1 tahun lebih dirasa lama bagi masyarakat, namun tentu tidak untuk Penyelenggara Pemilu dan Partai Politik yang sejak sekarang sudah bersiap menyambut pesta demokrasi tersebut.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, ini merupakan Undang-Undang pertama yang disahkan dan digunakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019 yang lalu, dan akan digunakan dalam Pemilu Tahun 2024 mendatang. Pemilihan Umum atau yang disebut pemilu itu sendiri dalam Undang-Undang ini adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Sesuai dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024 tahapan Pemilu 2024 diawali dengan tahapan perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu dimulai hari Selasa, 14 Juni 2022. Sedangkan pelaksanaan Pemilu Tahun 2024 telah ditetapkan tanggal 14 Februari 2024, dan diakhir tahapan Pemilu 2024, yaitu dengan pengucapan sumpah/ janji Presiden dan Wakil Presiden terpilih di hari Minggu, 20 Oktober 2022.²

Semangat demokrasi yang saat ini berlangsung dimulai dengan meningkatnya tingkat partisipasi politik masyarakat yang dalam kehidupan sehari-hari mulai diwarnai dengan aktivitas politik Calon Kandidat, Tim sukses, Koalisi Partai Politik, dan Relawan diberbagai elemen lapisan masyarakat, yang mulai terbentuk dan dinamika lain yang mulai menampilkan kecenderungan terhadap salah satu figur calon. Seperti yang baru-baru ini dilakukan oleh Partai Nasdem dalam Rakernas 2022, merekomendasikan tiga nama calon presiden yang berpotensi bakal diusung dalam Pemilihan Presiden (Pilpres) 2024. Tiga nama tersebut merupakan usulan para kader Nasdem di daerah selama tiga hari Rakernas di JCC Senayan, Jakarta mulai 15-17 Juni lalu. "Pertama, Anies Rasyid Baswedan. Kedua, Muhammad Andika Perkasa. Ketiga, Ganjar Pranowo," ucap

¹ Presiden Republik Indonesia, "UU No.7 2019 Pemilu Serentak," Undang-Undang Pemilu (2017), <http://rumahpemilu.org/wp-content/uploads/2017/08/UU-No.7-Tahun-2017-tentang-Pemilu.pdf>.

² KPU RI, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Tahapan Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024*, 2022.

Ketua Umum Partai Nasdem Surya Paloh di hadapan para kader dihari terakhir Rakernas.³

Melihat situasi politik yang semakin hangat menjelang Pemilu 2024 dan tahapan Pemilu 2024 yang sudah berjalan Partai Politik dan Penyelenggara Pemilu segera bersiap untuk memasuki tahapan Pendaftaran dan Verifikasi Partai Politik peserta Pemilu 2024 yang akan dimulai hari Jumat, 29 Juli 2022 hingga Selasa 13 Desember 2022.⁴ Tahapan ini sangat penting dan strategis, karena ditahap pendaftaran dan verifikasi ini Partai Politik peserta Pemilu akan ditentukan nasibnya apakah dapat menjadi peserta Pemilu 2024 atau tidak.

Dalam pelaksanaannya KPU dan BAWASLU harus bekerjasama untuk memberikan pelayanan terbaik kepada Partai Politik peserta Pemilu 2024 dengan menjaga agar tidak ada upaya diskriminasi baik dalam tahapan pendaftaran, verifikasi administrasi maupun verifikasi faktual. Proses pelaksanaan tahapan pendaftaran dan verifikasi Partai Politik peserta Pemilu 2024 mendatang haruslah mencerminkan tata kelola pemilu yang baik dan berintegritas. Kegiatan verifikasi Partai Politik bertujuan untuk memeriksa dan menilai keterpenuhan persyaratan Partai Politik calon peserta pemilu untuk dapat ditetapkan sebagai peserta pemilu (*eligibility*). Untuk itulah adanya keharusan verifikasi Partai Politik sebagai upaya memperbaiki institusi Partai Politik agar lebih profesional dalam pengelolaannya.⁵

³ C N N Indonesia, “Daftar 3 Nama Calon Presiden 2024 Pilihan Nasdem” (2022).

⁴ RI, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Tahapan Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024*.

⁵ Kampus Limau Manis, “PARTAI POLITIK DAN KEHARUSAN VERIFIKASI: MEMBANGUN,” no. 8 (2019): 20–29.

Untuk Pemilu 2024 terdapat perubahan dalam pelaksanaan verifikasi Partai Politik calon peserta Pemilu.

Hal ini berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020, yang memutuskan bahwa Partai Politik yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 serta lolos atau memenuhi *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 tetap diverifikasi secara administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual. Adapun partai politik yang tidak lolos atau tidak memenuhi ketentuan *Parliamentary Threshold*, serta partai yang memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi dan Kabupaten Kota dan Partai yang tidak mempunyai keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi dan Kabupaten Kota diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, dan hal tersebut juga berlaku untuk Partai politik yang baru.

Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang digunakan dalam Pemilu 2024 mendatang, Pemerintah dan DPR memastikan KPU dan BAWASLU sebagai garda terdepan penyelenggaraan dan pengawasan Pemilu 2024 agar berjalan dengan aman, damai dan sebisa mungkin dapat meminimalisir pelanggaran-pelanggaran baik dari penyelenggara maupun dari peserta Pemilu. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, terdapat serangkaian peraturan perundang-undangan yang diperlukan, guna menjamin penyelenggaraan Pemilu 2024

mendatang sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu demokratis, sesuai dengan asas pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil. Tahapan Pendaftaran dan Verifikasi Partai Politik yang diatur dalam Pasal 173 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tersebut, verifikasi partai politik merupakan ujung tombak dalam menseleksi keprofesionalan institusi partai politik. Tujuan verifikasi partai politik sebenarnya mengecek kesiapan dan keterpenuhan syarat sebagai partai politik baru, tetapi juga partai politik yang pernah ikut pemilu sebelumnya.⁶ Selain itu apabila proses tahapan Pendaftaran dan Verifikasi Partai Politik ini berjalan dengan baik maka ditahapan selanjutnya juga diharapkan akan berjalan dengan baik. Salah satunya adalah meminimalisir atau mencegah pelanggaran tindak pidana pemilu yang dapat mengurangi kehikmatan dan kelancaran proses dan tahapan Pemilu 2024 yang saat ini sudah berjalan. Menurut data dari Bawaslu pada Pemilhan Umum Tahun 2019 yang lalu pelanggaran Pemilu yang terjadi cukup banyak seperti yang tergambar pada tabel dibawah ini :

Tabel. 1.1
Hasil Penanganan Pelanggaran Pemilu⁷

Pelanggaran Administrasi	Pelanggaran Kode Etik	Pelanggaran Pidana	Pelanggaran Hukum Lainnya	Bukan Pelanggaran	Total
16.134	373	582	1.475	2.578	21.142

Pada tabel diatas terlihat ada sebanyak 16.134 pelanggaran administrasi, kemudian ada pelanggaran kode etik sebanyak 373, pelanggaran pidana sebanyak

⁶ Saldi Isra and Kolom Pakar, “Keharusan Verifikasi Partai Politik ” (2014): 2012–2014.

⁷ Bawaslu, “Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019,” *Bawaslu RI*, no. November (2019), <https://www.bawaslu.go.id/id/hasil-pengawasan-pemilu/update-data-pelanggaran-pemilu-tahun-2019-4-november-2019>.

582, dan ada sebanyak 1.475 sebanyak pelanggaran hukum lainnya, dan sebanyak 2.578 termasuk bukan pelanggaran. Melihat banyaknya pelanggaran Pemilu yang terjadi menjadi pekerjaan rumah bersama terutama penyelenggara dan pengawas pemilu yaitu KPU dan Bawaslu untuk membuat kebijakan yang strategis dalam pencegahan pelanggaran pemilu 2024.

Uraian di atas menunjukkan bagaimana tahapan pendaftaran dan verifikasi partai politik adalah tahapan yang sangat penting diawal tahapan Pemilihan Umum 2024, sehingga penulis melakukan penelitian terkait pendaftaran dan verifikasi Partai Politik peserta Pemilu 2024 dihubungkan dalam Pencegahan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu yang selanjutnya hasil penelitian tersebut disajikan dalam penulisan karya ilmiah berupa tesis berjudul:

“UPAYA PENCEGAHAN PELANGGARAN TINDAK PIDANA PEMILU MELALUI PENDAFTARAN DAN VERIFIKASI PARTAI POLITIK”.

B. Rumusan Masalah

Sejalan dengan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Faktor apa saja yang menyebabkan pelanggaran pidana Pemilu ?
2. Bagaimanakah hubungan antara pendaftaran dan verifikasi Partai Politik terhadap upaya pencegahan pelanggaran pidana Pemilu?
3. Bagaimana model penyelesaian sengketa pemilu dan rumusan konsep ideal pencegahan pelanggaran pidana Pemilu dimasa yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan berpegang pada perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor apa saja yang menyebabkan pelanggaran pidana Pemilu.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimanakah hubungan antara pendaftaran dan verifikasi Partai Politik terhadap upaya pencegahan pelanggaran pidana Pemilu.
3. Untuk menganalisis bagaimana model penyelesaian sengketa pemilu dan rumusan konsep ideal pencegahan pelanggaran pidana Pemilu dimasa yang

akan datang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian bermanfaat untuk pengembangan Ilmu Hukum, khususnya Hukum Pidana Pemilu.
- b. Sebagai sumbangan pemikiran penulis dalam bentuk tulisan yang diharapkan berguna bagi para akademisi dan pembaca sekalian.
- c. Menambah bahan bacaan di perpustakaan berkaitan dengan Hukum Pidana Pemilu, khususnya tentang pendaftaran dan verifikasi Partai Politik untuk Pemilu 2024 dalam pencegahan pelanggaran tindak pidana Pemilu.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi masyarakat

Masyarakat mengetahui permasalahan tentang tahapan pendaftaran dan verifikasi Partai Politik dalam pencegahan pelanggaran tindak pidana Pemilu 2024.

- b. Bagi Presiden

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat dipergunakan sebagai sumber

informasi dan usulan pemikiran kepada Presiden untuk melakukan revisi terhadap UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, khususnya mengenai upaya pencegahan pelanggaran pidana Pemilu.

c. Bagi KPU dan Bawaslu

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat dipergunakan sebagai sumber informasi dan sumbangan pemikiran bagi KPU sebagai penyelenggara Pemilu untuk memastikan penyelenggaraan Pemilu berjalan dengan Jujur dan Adil. Selain itu untuk Bawaslu sebagai pengawas Pemilu dapat semakin meningkatkan pengawasan dan meminimalisir pelanggaran tindak pidana Pemilu.

d. Bagi Partai Politik

Hasil penelitian memberikan sumbangan pemikiran bagi Partai Politik sebagai upaya memperbaiki institusi Partai Politik agar lebih profesional dalam pengelolaannya dan meminimalisir pelanggaran pidana pemilu.

e. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat

Hasil penelitian memberikan sumbangan pemikiran bagi Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan *legislative review* atau revisi terhadap UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, bersama presiden.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian tesis terkait hubungan pendaftaran dan verifikasi Partai Politik dan pencegahan pelanggaran tindak pidana Pemilu pernah diteliti oleh peneliti lain, tetapi penelitian tersebut menekankan pada hal yang berbeda dengan yang penulis teliti. Penelitian yang pernah ditulis tersebut antara lain:

Tabel. 1.2
Keaslian Penelitian

Nama, Tahun, Judul	Metode	Hasil Penelitian	Perbedaan
Joko Sulistiono S.H., (2019). ⁸ “Penegakan Hukum Pidana Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Pemilu (Studi Di Kota Pontianak).	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian dengan menggunakan pendekatan normatif sosiologis.	Aspek perbuatan, pelaku dan sanksi pidana terdapat kekhususan dibandingkan dengan tindak pidana umum. Penerapan Tindak Pidana Pemilu Tahun 2014 di Kota Pontianak sebanyak 94 tindak pidana pemilu, dari 94 tindak pidana pemilu tersebut hanya 2 tindak pidana pemilu yang diproses hukum, karena cukup bukti dan memenuhi aturan undang-undang, 2 putusan berkekuatan hukum tetap dan telah mengajukan upaya hukum sesuai dengan undang-undang dan juga telah ditetapkan oleh Pengadilan Tinggi, sementara putusan yang satunya melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum atau <i>ontslag van ale rechtvervolging</i> , juga telah mengupayakan hukum dan mendapat putusan dari Pengadilan Tinggi. Sementara 91 tindak pidana pemilu tidak dapat dilanjutkan karena, tidak cukup bukti, dan kadaluarsa.	Tidak fokus menjelaskan tentang pendaftaran dan verifikasi partai politik.

⁸ Joko Sulistiono, “Penegakan Hukum Pidana Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Pemilu (Studi Di Kota Pontianak),” *Pemilu 2*, no. 1 (2019): 1–17.

<p>Ibram Ragah, Chalax. (2018).⁹</p> <p>“Implementasi Kewenangan KPU DIY Dalam Verifikasi Faktual Partai Politik Peserta Pemilu 2019 Di Yogyakarta.”</p>	<p>Metode penelitian <i>library research</i> dan penelitian lapangan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris.</p>	<p>KPU DIY melakukan verifikasi kepada partai politik peserta pemilu tahun 2019. Sebelum dilakukan verifikasi, KPU DIY terlebih dahulu memanggil semua perwakilan partai untuk diberikan sosialisasi terkait verifikasi faktual partai politik. Kemudian KPU DIY juga melakukan pengecekan terhadap kantor partai yang bersangkutan terkait status kantor, serta ke lengkapan kantor sesuai yang dilaporkan di dalam sistem SIPOL, selanjutnya KPU DIY selama proses verifikasi baik pengurus dan anggota harus dihadirkan untuk diperiksa kesesuaian identitasnya melalui pengecekan KTA sesuai data yang di upload ke dalam sistem SIPOL kepada semua partai calon peserta pemilu 2019.</p>	<p>Belum menjelaskan pelanggaran pidana pemilu.</p>
<p>Robert Hoffinan,(2019).¹⁰</p> <p>“Pelaksanaan Verifikasi Terhadap Syarat Keanggotaan Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2019”</p>	<p>Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan sosiologis (empiris).</p>	<p>Pelaksanaan verifikasi yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Sintang terhadap syarat keanggotaan partai politik peserta pemilu tahun 2019 di Kabupaten Sintang dilakukan dengan 2 (dua) tahap yaitu tahap penelitian administrasi dan tahap verifikasi faktual. Faktor penghambat dalam pelaksanaan verifikasi terhadap syarat keanggotaan partai politik peserta pemilu tahun 2019 di Kabupaten Sintang terdapat pada faktor substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum, sehingga pelaksanaannya belum efektif.</p>	<p>Belum ada relasi antara pendaftaran dan verifikasi partai politik dengan pencegahan pelanggaran pidana pemilu.</p>
<p>Tutus Bahtiar, (2018).¹¹</p> <p>“Tinjauan Hukum Persyaratan Partai Politik Sebagai Peserta Pemilihan Umum”.</p>	<p>Yuridis Normatif (<i>Legal Research</i>) hukum, dengan pendekatan undang-undang (<i>statute approach</i>), dan pendekatan konseptual (<i>conceptual approach</i>).</p>	<p>Partai Politik calon peserta pemilu harus lolos dalam tiga tahap proses pencalonan antara lain pendaftaran, verifikasi administratif, verifikasi faktual. Ada kejanggalan ketentuan dalam pelaksanaan verifikasi faktual yang hanya diperuntukkan Partai politik yang baru, sedangkan untuk partai politik lama tidak dikenakan Verifikasi faktual. Adapun terkait dengan ketentuan ambang batas atau <i>electoral threshold</i> dianggap mendimiskriminasi partai politik baru hal ini tidak bisa dianggap benar, karena dengan adanya ketentuan <i>electoral threshold</i> maka akan memperkuat <i>system</i></p>	<p>Tidak membahas secara khusus tentang pelanggaran pidana Pemilu</p>

⁹ Ibram Ragah Chalax, “Implementasi Kewenangan KPU DIY Dalam Verifikasi Faktual Partai Politik Peserta Pemilu 2019 Di Yogyakarta,” *Fakultas Hukum UII* (Universitas Islam Indonesia, 2018).

¹⁰ Robert Hoffman, “Pelaksanaan Verifikasi Terhadap Syarat Keanggotaan Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2019,” *Jurnal PERAHU*, 7, no. September (2019): 1–18.

¹¹ Tutus Bahtiar, “Tinjauan Hukum Persyaratan Partai Politik Sebagai Peserta Pemilihan Umum,” *Digital Repository Universitas Jember* (Universitas Negeri Jember, 2018).

		<i>presidensial</i> di Indonesia.	
Heri Joko Setyo, (2016). ¹² “Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Di Indonesia”	Penelitian empiris, mengkaji hukum dalam realitas di lapangan atau kenyataan di dalam masyarakat. Bersifat deskriptif dengan pendekatan kualitatif.	Problematika penegak hukum terhadap dugaan tindak pidana Pemilu Legislatif di Indonesia adalah <i>Pertama</i> , keterlambatan pembentukan struktur Pengawas Pemilu. <i>Kedua</i> , pembentukan struktur Pengawas Pemilu di tingkat kabupaten kota bersifat <i>Ad-Hoc</i> . <i>Ketiga</i> , batasan waktu bagi Pengawas Pemilu dan aparat penegak hukum dalam melakukan penanganan dan tindak lanjut pelanggaran. <i>Keempat</i> , tidak semua laporan dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu bisa diterima pihak kepolisian. <i>Kelima</i> , keengganan masyarakat untuk melaporkan dugaan tindak pidana Pemilu. <i>Keenam</i> , belum optimalnya Sentra Penegakan Hukum Terpadu. <i>Ketujuh</i> , ketidak profesional Pengawas Pemilu dan Aparat Penegak Hukum. Kedelapan, lemahnya ketentuan peraturan perundang-undangan tentang <i>money politic</i> dan penahanan.	Batasan masalah pada penelitian ini adalah pelanggaran pidana Pemilu pasca reformasi yaitu Pemilu 1999, Pemilu 2004, Pemilu 2009, dan Pemilu 2014.

F. Kerangka Teori

1. Teori Relatif atau Teori Tujuan (*Teori Utilitarian*)

Teori relatif atau teori tujuan juga disebut teori utilitarian, lahir sebagai reaksi terhadap teori absolut. Secara garis besar, tujuan pidana menurut teori relatif bukanlah sekedar pembalasan, akan tetapi untuk mewujudkan ketertiban di dalam masyarakat. Filosof Inggris Jeremy Bantham (1748-1832), merupakan tokoh yang pendapatnya dapat dijadikan landasan dari teori ini. Menurut Jeremy Bantham bahwa manusia merupakan makhluk yang rasional yang akan memilih secara sadar kesenangan dan menghindari kesusahan. Oleh karena itu suatu pidana harus ditetapkan pada tiap kejahatan sedemikian rupa sehingga kesusahan akan

¹² H J SETYO, “Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia” (2016), <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/8875/RTP111.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

lebih berat dari pada kesengaman yang ditimbulkan oleh kejahatan.¹³ Sebagaimana dikemukakan Koeswadji bahwa tujuan pokok dari pemidanaan yaitu :²⁴

1. Untuk mempertahankan ketertiban masyarakat (*dehandhaving van demaatschappelijke orde*);
2. Untuk memperbaiki kerugian yang diderita oleh masyarakat sebagai akibat dari terjadinya kejahatan. (*het herstel van het doer de misdaad onstane maatschappelijke nadeel*);
3. Untuk memperbaiki si penjahat (*verbetering vande dader*);
4. Untuk membinasakan si penjahat (*onschadelijk maken van de misdadiger*);
5. Untuk mencegah kejahatan (*tervoorkonning van de misdaad*).

Tentang teori relatif ini Muladi dan Barda Nawawi Arief menjelaskan, bahwa: Pidana bukan sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbangan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat. Oleh karena itu teori ini pun sering juga disebut teori tujuan (*utilitarian theory*). Jadi dasar pembenaran adanya pidana menurut teori ini adalah terletak pada tujuannya. Pidana dijatuhkan bukan “*quia peccatum est*” (karena orang membuat kejahatan) melainkan “*nepeccetur*” (supaya orang jangan melakukan kejahatan).²⁵ Jadi tujuan pidana menurut teori relatif adalah untuk mencegah agar ketertiban di dalam masyarakat tidak terganggu. Dengan kata lain, pidana yang dijatuhkan kepada si pelaku kejahatan

¹³ Muladi and Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana / Muladi, Barda Nawawi Arief* (Bandung: Alumni, 1992).

bukanlah untuk membalas kejahatannya, melainkan untuk mempertahankan ketertiban umum.

Filosof Inggris Jeremy Bentham (1748-1832), merupakan tokoh yang pendapatnya dapat dijadikan landasan dari teori ini. Menurut Jeremy Bentham bahwa manusia merupakan makhluk yang rasional yang akan memilih secara sadar kesenangan dan menghindari kesusahan. Oleh karena itu suatu pidana harus ditetapkan pada tiap kejahatan sedemikian rupa sehingga kesusahan akan lebih berat dari pada kesenangan yang ditimbulkan oleh kejahatan. Mengenai tujuan-tujuan dari pidana adalah:²⁶

1. mencegah semua pelanggaran;
2. mencegah pelanggaran yang paling jahat;
3. menekan kejahatan;
4. menekan kerugian/biaya sekecil-kecilnya.

Dalam ilmu pengetahuan hukum pidana, teori relatif ini dibagi dua yaitu:

- a) prevensi umum (*generale preventie*),
- b) prevensi khusus (*speciale preventie*).

Mengenai prevensi umum dan khusus tersebut, E. Utrecht menuliskan sebagai berikut: “Prevensi umum bertujuan untuk menghindarkan supaya orang pada umumnya tidak melanggar. Prevensi khusus bertujuan menghindarkan supaya pembuat (*dader*) tidak melanggar”.²⁷ Prevensi umum menekankan bahwa tujuan pidana adalah untuk mempertahankan ketertiban masyarakat dari gangguan penjahat. Dengan memidana pelaku kejahatan, diharapkan anggota masyarakat lainnya tidak akan melakukan tindak pidana. Sedangkan teori prevensi khusus

menekankan bahwa tujuan pidana itu dimaksudkan agar narapidana jangan mengulangi perbuatannya lagi. Dalam hal ini pidana itu berfungsi untuk mendidik dan memperbaiki narapidana agar menjadi anggota masyarakat yang baik dan berguna. Dari uraian di atas dapat dikemukakan beberapa karakteristik dari teori relatif atau teori utilitarian, yaitu:

- a. tujuan pidana adalah pencegahan (prevensi);
- b. pencegahan bukanlah pidana akhir, tapi merupakan sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu kesejahteraan masyarakat;
- c. hanya pelanggaran-pelanggaran hukum yang dapat dipersalahkan kepada si pelaku saja (misal karena sengaja atau culpa) yang memenuhi syarat untuk adanya pidana;
- d. pidana harus ditetapkan berdasarkan tujuannya sebagai alat untuk pencegahan kejahatan.
- e. pidana berorientasi ke depan, pidana dapat mengandung unsur pencelaan, tetapi baik unsur pencelaan maupun unsur pembalasan tidak dapat diterima apabila tidak dapat membantu pencegahan kejahatan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.²⁸

Selanjut Muladi dan Arief mengatakan bahwa teori relatif (teori tujuan) berporos pada tiga tujuan utama pemidanaan, yaitu: Preventif, Deterrence, dan Reformatif. Teori ini diadopsi di Indonesia dan dijadikan dasar teori pemasyarakatan. Namun ternyata teori pemasyarakatan banyak juga kelemahannya. Karena latar belakang pelaku kejahatan dan jenis kejahatan yang beragam. Dari gambaran di atas, teori tujuan ini juga tidak terlepas dari berbagai

kelemahannya. Berkenaan dengan pandangan Jeremy Bentham, bahwa manusia merupakan makhluk yang rasional yang akan memilih secara sadar kesenangan dan menghindari kesusahan. Perlu dipersoalkan, karena kejahatan dilakukan dengan motif yang beragam. Tidak semua kejahatan dapat dilakukan dengan rasional, dalam melakukan kejahatan tidak jarang manusia melakukan tidak atas dasar rasionya tapi lebih pada dorongan emosional yang kuat sehingga mengalahkan rasionya. Ini artinya dari sisi motif kejahatan dapat diklasifikasikan atas kejahatan dengan motif rasional dan kejahatan dengan motif emosional. Sistem hukum pidana Indonesia boleh dikatakan dekat dengan teori tujuan ini. Hal ini terbukti dengan perkembangan teori pemasyarakatan dan system pemasyarakatan yang kemudian diimplementasikan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Sistem Pemasyarakatan. Dari rumusan rancangan KUHP²⁹ juga terlihat kedekatan gagasan tersebut dengan teori relatif.

Kendati demikian pemidanaan dengan tujuan membina penjahat menjadi pentobat, juga sulit dilakukan tanpa dilakukan dengan pendekatan individualisasi pidana. Contoh sederhana adalah apakah bisa disamakan pemidanaan terhadap pencuri ayam yang mencuri karena lapar, koruptor yang rakus, dan pecandu narkoba serta pembunuh yang membunuh karena sakit hati? Gambaran ini mengindikasikan bahwa teori tujuan juga tidak dapat untuk memberikan landasan secara utuh tentang perlunya pidana.

2. Teori Kesadaran Hukum dan Ketaatan Hukum

a. Pengertian Kesadaran Hukum

Kesadaran hukum menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah kesadaran seseorang akan pengetahuan bahwa suatu perilaku tertentu diatur oleh hukum. Menurut Ewick dan Silbey: “Kesadaran Hukum” mengacu ke cara-cara dimana orang-orang memahami hukum dan intitusi-institusi hukum, yaitu pemahaman-pemahaman yang memberikan makna kepada pengalaman dan tindakan orang-orang.¹⁴

Kesadaran hukum pada titik tertentu diharapkan mampu untuk mendorong seseorang mematuhi dan melaksanakan atau tidak melaksanakan apa yang dilarang dan atau apa yang diperintahkan oleh hukum. Oleh karena itu, peningkatan kesadaran hukum merupakan salah satu bagian penting dalam upaya untuk mewujudkan penegakan hukum. Akibat dari rendahnya kesadaran hukum masyarakat adalah masyarakat yang tidak patuh terhadap peraturan hukum yang berlaku. Akibat yang ditimbulkan oleh rendahnya kesadaran hukum tersebut bisa menjadi lebih parah lagi apabila melanda aparat penegak hukum dan pembentuk peraturan perundang-undangan. Bisa dibayangkan bagaimana jadinya upaya penegakan hukum dan kondisi sistem dan tata hukum yang ada. Kesadaran hukum diartikan secara terpisah dalam bahasa yang kata dasarnya “sadar” tahu dan mengerti, dan secara keseluruhan merupakan mengetahui dan mengerti tentang hukum, menurut Ewick dan Silbey:

¹⁴ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legis Prudence)* (SERANG: Kencana Prenada Media Group, 2009). Hal. 510.

“Kesadaran Hukum” mengacu ke cara-cara dimana orang-orang memahami hukum dan intitusi-institusi hukum, yaitu pemahaman-pemahaman yang memberikan makna kepada pengalaman dan tindakan orang-orang.³

Bagi Ewick dan Silbey, “kesadaran hukum” terbentuk dalam tindakan dan karenanya merupakan persoalan praktik untuk dikaji secara empiris. Dengan kata lain, kesadaran hukum adalah persoalan “hukum sebagai perilaku”, dan bukan “hukum sebagai aturan norma atau asas”⁴

Membangun kesadaran hukum tidaklah mudah, tidak semua orang memiliki kesadaran tersebut. Hukum sebagai Fenomena sosial merupakan institusi dan pengendalian masyarakat. Didalam masyarakat dijumpai berbagai intitusi yang masing-masing diperlukan didalam masyarakat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dan memperlancar jalannya pemenuhan kebutuhan-kebutuhan tersebut, oleh karena fungsinya demikian masyarakat perlu akan kehadiran institusi sebagai pemahaman kesadaran hukum. Pentingnya kesadaran membangun masyarakat yang sadar akan hukum inilah yang diharapkan akan menunjang dan menjadikan masyarakat menjunjung tinggi intitusi/ aturan sebagai pemenuhan kebutuhan untuk mendambakan ketaatan serta ketertiban hukum. Peran dan fungsi membangun kesadaran hukum dalam masyarakat pada umumnya melekat pada intitusi sebagai pelengkap masyarakat dapat dilihat dengan: 1) Stabilitas, 2) Memberikan kerangka sosial terhadap kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat, 3) Memberikan kerangka sosial

institusi berwujud norma, Beberapa faktor yang mempengaruhi masyarakat tidak sadar akan pentingnya hukum adalah: 1. Adanya ketidakpastian hukum; 2. Peraturan-peraturan bersifat statis; 3. Tidak efisiennya cara-cara masyarakat untuk mempertahankan peraturan yang berlaku. 5

Berlawanan dengan faktor-faktor diatas salah satu menjadi fokus pilihan dalam kajian tentang kesadaran hukum adalah: 1. Penekanan bahwa hukum sebagai otoritas, sangat berkaitan dengan lokasi dimana suatu tindakan hukum terjadi; 2. Studi tentang kesadaran hukum tidak harus mengistimewakan hukum sebagai sebuah sumber otoritas atau motivasi untuk tindakan; 3. Studi tentang kesadaran hukum memerlukan observasi, tidak sekedar permasalahan sosial dan peranan hukum dalam memperbaiki kehidupan mereka, tetapi juga apa mereka lakukan.⁶ Berangkat dari uraian diatas maka pemenuhan kebutuhan dan hubungan antara institusi hukum maupun institusi masyarakat berperan sebagai pranata didalam masyarakat.

b. Pengertian Ketaatan Hukum

Ketaatan hukum tidaklah lepas dari kesadaran hukum, dan kesadaran hukum yang baik adalah ketaatan hukum, dan ketidak sadaran hukum yang baik adalah ketidak taatan. Ketaatan sendiri dapat dibedakan dalam tiga jenis, mengutip H.C Kelman (1966) dan L. Pospisil (1971) dalam buku Prof DR. Achmad Ali,SH Menguak Teori Hukum (*Legal Theory*) dan Teori Peradilan (*Judicial Prudence*) Termasuk Interpretasi Undang-undang (*legisprudence*) yaitu 1. Ketaatan yang bersifat

compliance, 2. Ketaatan yang bersifat *identification*, 3. Ketaatan yang bersifat *internalization*.¹⁵ Pengertian Ketaatan Hukum Ketaatan hukum tidaklah lepas dari kesadaran hukum, dan kesadaran hukum yang baik adalah ketaatan hukum, dan ketidak sadaran hukum yang baik adalah ketidak taatan. Pernyataan ketaatan hukum harus disandingkan sebagai sebab dan akibat dari kesadaran dan ketaatan hukum. Sebagai hubungan yang tidak dapat dipisahkan antara kesadaran hukum dan ketaataan hukum maka beberapa literaur yang di ungkap oleh beberapa pakar mengenai ketaatan hukum bersumber pada kesadaran hukum, hal tersebut tercermin dua macam kesadaran, yaitu:

1. *Legal consciouness as within the law*, kesadaran hukum sebagai ketaatan hukum, berada dalam hukum, sesuai dengan aturan hukum yang disadari atau dipahami;
2. *Legal consciouness as against the law*, kesadaran hukum dalam wujud menentang hukum atau melanggar hukum.⁷

Hukum berbeda dengan ilmu yang lain dalam kehidupan manusia, hukum berbeda dengan seni, ilmu dan profesionalis lainnya, struktur hukum pada dasarnya berbasis kepada kewajiban dan tidak diatas komitmen. Kewajiban moral untuk mentaati dan peranan peraturan membentuk karakteristik masyarakat. Di dalam kenyataannya ketaatan terhadap hukum tidaklah sama dengan ketaatan sosial lainnya, ketaatan hukum merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan dan apabila tidak dilaksanakan akan

¹⁵ Ibid. Hal. 352.

timbul sanksi, tidaklah demikian dengan ketaatan sosial, ketaatan sosial manakala tidak dilaksanakan atau dilakukan maka sanksi-sanksi sosial yang berlaku pada masyarakat inilah yang menjadi penghakim. Tidaklah berlebihan bila ketaatan didalam hukum cenderung dipaksakan. Ketaatan sendiri dapat dibedakan dalam tiga jenis, mengutip H.C Kelman (1966) dan L. Pospisil (1971) dalam buku Prof DR. Achmad Ali,S.H. Menguak Teori Hukum (*Legal Theory*) dan Teori Peradilan (*Judicial Prudence*) Termasuk Interpretasi Undang-undang (*legisprudence*):

1. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut terkena sanksi. Kelemahan ketaatan jenis ini, karena membutuhkan pengawasan yang terus-menerus.
2. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain menjadi rusak.
3. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, benar-benar karena merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intristik yang dianutnya.⁸

Jika diurai tentang alasan-alasan mengapa masyarakat tidak menaati hukum atau mentaati hukum, ini adalah terjadi karena keragaman kultur dalam masyarakat. Mengapa orang mentaati hukum? Konsep Hermeneutika menjawabnya bahwa tidak lain, karena hukum secara esensial bersifat relegius atau alami dan karena itu, tak disangkal membangkitkan keadilan.⁹ Kewajiban moral masyarakat untuk mentaati

hukum, kewajiban tersebut meskipun memaksa namun dalam penerapan atau prakteknya kewajiban tersebut merupakan tidak absolut. Kemajemukan budaya yang tumbuh didalam masyarakat, norma-norma hidup dan tumbuh berkembang dengan pesat. Kewajiban moral dalam menyelesaikan masalah-masalah dengan keadaan tertentu. Ketatan hukum pada hakikatnya adalah kesetiaan yang dimiliki seseorang sebagai subyek hukum terhadap peraturan hukum yang diwujudkan dalam bentuk perilaku yang nyata. Sementara kesadaran hukum masyarakat merupakan sesuatu yang masih bersifat abstrak yang belum diwujudkan dalam bentuk perilaku yang nyata untuk memenuhi kehendak hukum itu sendiri.

Banyak di antara masyarakat yang sesungguhnya telah sadar akan pentingnya hukum dan menghormati hukum sebagai aturan yang perlu ditaati, baik itu karena dorongan insting maupun secara rasional. Namun secara faktual, kesadaran tersebut tidak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari atau dalam praktek yang nyata. Kesadaran hukum yang dimiliki oleh masyarakat tersebut dapat dengan mudah luntur oleh perilaku oportunistik yang memungkinkan seseorang untuk bisa mendapatkan keuntungan yang lebih besar baik materil maupun immateril jika tidak patuh terhadap hukum. Dalam hal ini kepentingan seseorang tersebut akan lebih banyak terakomodir dengan tidak patuh terhadap hukum meskipun harus merugikan atau berpotensi merugikan kepentingan orang banyak. Oleh karena itu kesadaran hukum mesti terus didorong untuk ditingkatkan

menjadi ketaatan hukum sehingga konsepsi ideal mengenai kesadaran hukum masyarakat dapat diaktualkan dalam kehidupan sehari-hari.

3. Penanggulangan Tindak Pidana

Menurut G.P. Hoefnagels menggambarkan ruang lingkup upaya penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) sebagai berikut: 1. Penerapan hukum pidana (*criminal law application*), 2. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*), 3. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media massa (*influencing view society on crime and punishment/ mass media*).¹⁶ Dari skema di atas terlihat, bahwa menurut G.P Hoefnagels upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan:

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

Dengan demikian, upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua, yaitu lewat jalur “penal” (hukum pidana) dan lewat jalur “non penal” (bukan/diluar hukum pidana). Dalam pembagian G.P Hoefnagels di atas, upaya-upaya yang disebut dalam butir (b) dan (c) dapat dimasukkan dalam kelompok upaya “non-penal”. Secara kasar dapatlah dibedakan, bahwa upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur “penal” lebih menitik beratkan pada sifat

¹⁶ P.A.F.Lamintang, *Dasar - Dasar Hukum Pidana Indonesia* (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1997).

“*repressive*” (penindasan/pemberantasan/penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur “*nonpenal*” lebih menitik beratkan pada sifat “*preventive*” (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum kejahatan terjadi. Dikatakan sebagai perbedaan secara kasar, karena tindakan represif pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas. Berdasarkan uraian diatas dapat dilihat bahwa upaya penanggulangan kejahatan mencakup aktivitas preventif dan sekaligus berupaya untuk memperbaiki perilaku seseorang yang telah dinyatakan bersalah (sebagai seorang narapidana) dilembaga pemasyarakatan. Dengan kata lain upaya penanggulangan kejahatan dapat dilakukan secara preventif dan represif.

- a. Upaya Preventif Penanggulangan kejahatan secara preventif dapat dilakukan untuk mencegah terjadinya atau timbulnya kejahatan yang pertama kali. Menurut A. Qirom Samsudin M, dalam kaitannya untuk melakukan tindakan preventif adalah pencegahan kejahatan lebih baik dari pada mendidik penjahat menjadi baik kembali, sebab bukan saja diperhitungkan segi biaya tapi usaha ini lebih mudah dan akan mendapat hasil yang memuaskan atau mencapai tujuan¹³
- b. Upaya Represif Upaya represif adalah suatu upaya penanggulangan kejahatan yang ditempuh setelah terjadinya kejahatan¹⁴ Penanggulangan dengan upaya represif dimaksudkan untuk menindak para pelaku kejahatan sesuai dengan perbuatannya yang dilakukannya merupakan perbuatan yang melanggar hukum dan merugikan masyarakat, sehingga tidak akan

mengulanginya dan orang lain juga tidak akan melakukannya mengingat sanksi yang akan ditanggungnya sangat berat.

Penanggulangan dapat juga diartikan sebagai proses atau cara menanggulangi atau mengatasi suatu masalah.⁹ Menurut Sudarto ada beberapa pengertian kebijakan kriminal, yaitu:¹⁰

- a. Dalam arti sempit adalah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dan reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana.
- b. Dalam arti luas adalah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum. termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi.
- c. Dalam arti paling luas adalah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral.

Lebih lanjut menurut G.P Hoefnagels ada beberapa upaya penanggulangan kejahatan, yaitu:¹¹

- 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 on crime and punishment massmedia*).

Penanggulangan kejahatan sebagaimana dikemukakan G.P Hoefnagels dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu penanggulangan kejahatan

secara penal dan penanggulangan kejahatan secara non penal. Pada dasarnya *penal policy* menitikberatkan pada tindakan represif setelah terjadinya suatu tindak pidana, sedangkan *non penal policy* lebih menekankan tindakan preventif sebelum terjadinya suatu tindak pidana. Menurut pandangan politik kriminal secara makro *non penal policy* merupakan kebijakan penanggulangan kejahatan yang paling strategis. Karena bersifat pencegahan sebelum terjadinya tindak pidana. Sarana non penal adalah menangani dan menghapuskan faktor-faktor kondusif yang menyebabkan terjadinya suatu tindak pidana.¹²

Dalam penanggulangan kejahatan perlu ditempuh pendekatan kebijakan yang integral, yang meliputi:¹³

- a. Ada keterpaduan antara politik kriminal dan politik sosial.
- b. Ada keterpaduan penanggulangan kejahatan secara penal dan non penal.

Penanggulangan kejahatan dengan sarana penal merupakan *penal policy* atau *penal law enforcement policy* yang fungsionalisasi atau operasionalisasinya melalui beberapa tahap, yaitu formulasi (kebijakan legislatif), aplikasi (yudikatif atau yudisial), dan eksekusi (kebijakan eksekutif atau administratif).¹⁴ Tahap formulasi atau kebijakan legislatif dapat dikatakan sebagai tahap perencanaan dan perumusan peraturan perundang-undangan pidana. Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan dari ketentuan peraturan perundang-undangan pidana yang telah dilanggar. Tahap eksekusi atau kebijakan administratif adalah tahap pelaksanaan dari putusan pengadilan atas perbuatan pidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.¹⁵ Tahap

formulasi atau kebijakan legislatif merupakan tahap awal yang paling strategis dari yang lain. Kesalahan atau kelemahan tahap formulasi atau kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat bagi tahap berikutnya dalam hukum pidana yaitu tahap aplikasi dan eksekusi.¹⁶ Adanya tahap formulasi, maka upaya penanggulangan kejahatan secara penal dan non penal bukan hanya tugas aparat penegak hukum, tetapi juga tugas aparat pembuat hukum (legislatif). Kebijakan legislatif merupakan tahap yang paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui *penal policy*. Dengan demikian kesalahan atau kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya penanggulangan kejahatan secara penal dan non penal pada tahap aplikasi dan eksekusi.¹⁷ Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Hal ini dilakukan dalam rangka memberikan perlindungan kepentingan manusia, maka pelaksanaan hukum harus dilakukan secara normal dan damai, tetapi dapat juga terjadi karena pelanggaran hukum.