



Formulasi Kebijakan Penanganan Tindak Pidana Berbasis Isu Sara dalam Pemilihan Umum

Benny Sumardiana ✉

Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, Indonesia

DOI: <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v11i1.5254>

Info Artikel

Article History:

Received : March 2015;

Accepted: June 2016;

Published: June 2016

Keywords:

*the formulation of policy;
SARA Issues; Elections,*

Abstrak

Persoalan mengenai isu Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan (SARA) memang seringkali menimbulkan gejala sosial dalam masyarakat, khususnya saat dilaksanakan pemilihan umum baik pemilu eksekutif maupun legislatif. Demokrasi yang mengedepankan penghormatan atas hak asasi manusia menjadi kabur ketika Isu SARA dijadikan alat kampanye penarik suara masyarakat. Penelitian dimaksudkan untuk menganalisis bagaimana dampak penggunaan Isu SARA dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah; bagaimana efektifitas pelaksanaan harmonisasi demokrasi, hak asasi manusia dan hukum terkait penggunaan Isu SARA dalam Pilkada dan bagaimana formulasi kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah terhadap tindak pidana yang dimunculkan akibat penggunaan Isu SARA dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah. Isu SARA dalam Pilkada berdampak secara langsung pada pelaksanaan demokrasi menjadi tidak sehat. Masyarakat terpantik untuk memperjuangkan calon dengan pertimbangan karena memiliki kesamaan bukan pada visi dan misi membangunnya, selain itu Isu SARA menimbulkan perpecahan pada masyarakat. Pelaksanaan pilkada yang tidak sehat melahirkan ketidak harmonisan dalam berdemokrasi, hak asasi manusia terabaikan dan pelaksanaan hukum menjadi sulit karena Isu SARA yang begitu sensitif dapat memunculkan pertikaian massa, sehingga keadilan sulit diraih. Pemerintah dapat mengambil formulasi kebijakan hukum pidana dengan menjadikan isu sara sebagai delik khusus pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung, yang nantinya dapat diadopsi oleh beberapa aturan dan menjadikannya sebagai acuan untuk menghadapi pelaku yang menggunakan Isu SARA dalam Pilkada.

Abstract

The question of the issue of the Tribe, religion, race and class (SARA) is often lead to social unrest in society, Especially when conducted democratic party in elections both legislative and executive election. Democracy that promotes respect of human rights become dim when the issues SARA was made as the appliance pull campaign community voice. This research is intended to analyze How the impact of the use of SARA issues in the Election; How the effectiveness of the implementation of the harmonization of democracy, Human Rights and the law Related to the use of SARA issues in the Election, and How the formulation of a policy that can be taken by the government Against criminal acts that appears As a result of the use of SARA issues in the Election. The issue of SARA in the election directly impact on the implementation of democracy became unhealthy. The community tried to fight for candidate with consideration because have similarities is not on the vision and mission of the rebuild. In addition, SARA issues caused the dispute in the community. The election which is not healthy cause the ineffectiveness harmonization in for democracy, Human rights ignored and the implementation of the law becomes difficult because the issue of SARA that so sensitive can bring the mass dispute, cause justice becomes difficult reached. The government can take the formulation of criminal law policy by making the issue of SARA as a special crimes on the implementation of regional head elections directly, which will later be adopted by some rules and make it as a reference to face the criminals who use the issue of SARA in the Election.



1. PENDAHULUAN

Dalam tata hukum Negara Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber tertib hukum yang dijadikan sebagai rujukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Berbagai hal pokok diatur dalam undang-undang dasar, sebelumnya Pancasila sebagai dasar Negara, acuan dan landasan dalam mengatasi segala problematika kehidupan kenegaraan dimana pancasila sebagai falsafah bangsa.

Secara substansial Pancasila dan Undang-Undang Dasar harus bersinergi sebagai jati diri bangsa dan pembentukan karakter masyarakat Indonesia. Pembentukan moral, pembinaan mental, pendalaman spiritual adalah salah satu tindakan untuk menciptakan tatanan hidup bermasyarakat yang nyaman dan beradab sebagai salah satu solusi menangani persoalan masyarakat. Semakin banyak masyarakat mendapatkan manfaat atas hal baru semakin masyarakat itu sendiri pula harus menyadari fitrahnya sebagai makhluk yang saling berhubungan satu dengan lainnya atau dikenal dengan istilah makhluk sosial yang harus saling menghormati hak dan kewajibannya satu dan lainnya.

Indonesia adalah negara dengan bentuk sistem kesatuan yang berarti Negara Kesatuan itu adalah Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara. Melainkan hanya terdiri dari atas satu negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan Negara yang secara demokratis menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di Pusat maupun di daerah-daerah.

Pelaksanaan demokrasi dapat dilakukan dengan dua cara yaitu demokrasi langsung dan perwakilan juga secara hierarkhi negara terdapat demokrasi tingkat nasional serta lokal. Indonesia berada pada masa euforia politik di satu sisi dan ketidakpercayaan rakyat pada elit politik menjadikan proses rekrutmen mengarah pada demokrasi langsung, termasuk pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung

merupakan fenomena kenegaraan baru di Indonesia. Pada dasarnya, tidak ada yang salah dengan konsep demokrasi dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Namun dalam pelaksanaannya terkadang kita dihadapkan pada perilaku politik yang tidak tepat dalam masyarakat, baik oleh elit tokoh politik maupun masyarakat yang menjadi sasaran dukungan. Sikap fanatik terhadap suatu paham ideologi kadang dapat memicu konflik kepentingan dalam masyarakat, membuat mereka cukup mudah untuk digiring pada isu-isu tertentu yang rentan memecah belah masyarakat.

Salah satu contoh yang signifikan adalah penggunaan isu Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan (SARA) sebagai alat untuk mendapatkan simpati pendukung dalam mendulang suara. SARA adalah berbagai pandangan dan tindakan yang didasarkan pada sentimen identitas yang menyangkut keturunan, agama, kebangsaan atau kesukuan dan golongan. Setiap tindakan yang melibatkan kekerasan, diskriminasi dan pelecehan yang didasarkan pada identitas diri dan golongan dapat dikatakan sebagai tindakan SARA.

Isu SARA yang merupakan bagian dari black campaign telah terjadi dalam beberapa pilkada yang telah berlangsung contohnya dapat dilihat di pemilukada DKI Jakarta. Seperti moto dari tim Fauzi Bowo yang mengemukakan "Orang Cerdas pilih yang jelas!" yang dapat dikatakan berhubungan dengan agama yang dianut oleh Joko Widodo yang dianggap oleh mereka "tidak jelas". Permasalahan agama menjadi kampanye vokal yang dikemukakan secara terang-terangan, sebagai bentuk dari kompetisi yang semakin tajam. Tidak hanya untuk menyatakan bahwa Basuki Tjahaja Purnama adalah seorang yang berasal dari etnis Cina dan memeluk agama Kristen, isu bahwa ibu Joko Widodo adalah seorang non-muslim, dinyatakan sebagai kampanye negatif. (Ricardo, 2014)

Dalam pengertian lain SARA dapat disebut diskriminasi yang merujuk kepada sikap yang tidak adil terhadap individu tertentu. Diskriminasi merupakan suatu kejadian yang biasa dijumpai dalam masyarakat, ini disebabkan karena kecenderungan manusia untuk membedakan yang lain. Keti-

ka seseorang diperlakukan secara tidak adil karena karakteristik suku, antargolongan, kelamin, ras, agama dan kepercayaan, aliran politik, kondisi fisik atau karakteristik lain yang diduga merupakan dasar dari tindakan diskriminasi. Diskriminasi langsung, terjadi saat hukum, peraturan atau kebijakan jelas-jelas menyebutkan karakteristik tertentu, seperti jenis kelamin, ras, dan sebagainya, dan menghambat adanya peluang yang sama. Diskriminasi tidak langsung, terjadi saat peraturan yang bersifat netral menjadi diskriminatif saat diterapkan di lapangan. Ironisnya, sistem nilai yang kita yakini sebagai ideologi resmi negara justru mengakui adanya pluralitas SARA. Bahkan pluralitas itu dianggap sebagai pendorong terwujudnya masyarakat Indonesia yang majemuk di bawah slogan "Bhineka Tunggal Ika". Terjadilah diskrepansi antara sistem nilai atau ideologi (dunia kesadaran) dengan praktek politik keseharian (dunia riil). (Nugroho, 1997)

Kekhawatiran yang sesungguhnya muncul saat Isu SARA digunakan dalam pemilihan umum adalah ketika masyarakat pemilih terpancing oleh isu tersebut dan menimbulkan konflik yang berkepanjangan. Konflik tersebut dapat berujung pada lahirnya tindak pidana yang dilakukan oleh pemeluk agama satu pada agama lainnya, suku satu terhadap suku lainnya, ras satu kepada ras lainnya, atau golongan satu dengan golongan lainnya. Tindak pidana yang mungkin muncul seperti penganiayaan, pembunuhan, pengekangan atas kemerdekaan, pemerkosaan dan lain sebagainya.

Bila telah terjadi hal seperti ini maka Negara harus turun mengatasi permasalahan tersebut terkait Indonesia yang merupakan Negara hukum sehingga masyarakat harus tunduk terhadap hukum itu sendiri, seperti yang disampaikan oleh Mochtar Kusumaatmadja (2002), bahwa makna terdalam dari negara atas hukum adalah kekuasaan yang tunduk pada aturan hukum dan semua orang sama kedudukannya di dalam hukum. Suku, Agama, Ras, dan golongan yang beragam membuat konflik tersebut menjadi semakin membesar bila dibiarkan terus berkepanjangan. Maka untuk menghindarinya harus ada formulasi kebijakan yang diambil oleh pe-

merintah dalam menangani permasalahan tindak pidana yang dimunculkan akibat Isu SARA dalam pemilihan umum baik strukturnya, kulturnya, juga substansinya.

Untuk menganalisis mengenai penegakan hukum terhadap penggunaan Isu SARA pada Pilkada maka digunakan teori penegakan hukum. Secara konseptual, inti dari penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto (1979) terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan serta sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan namun juga sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. (Soerjono Soekanto, 2004)

Konsep penegakan hukum diatas nantinya dapat melahirkan formulasi kebijakan atas penanganan tindak pidana yang dilahirkan oleh Isu SARA dalam pemilihan umum. Karena berbagai masalah yang timbul dalam masyarakat, masalah Isu SARA tidak bisa dianggap ringan mengingat dampak yang ditimbulkan, maka perlu adanya suatu upaya untuk menanggulangnya, Atas dasar pemikiran yang telah dikemukakan di atas, maka penulisan hukum ini mengambil judul "Formulasi Kebijakan Penanganan Tindak Pidana Yang Dipicu oleh Isu Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan (SARA) Dalam Pemilihan Umum". Penelitian dimaksudkan untuk menganalisis bagaimana dampak penggunaan Isu SARA dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah; bagaimana efektifitas pelaksanaan harmonisasi demokrasi, hak asasi manusia dan hukum terkait penggunaan Isu SARA dalam Pilkada dan bagaimana formulasi kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah terhadap tindak pidana yang dimunculkan akibat penggunaan Isu SARA dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan Naturalistik dengan teknik *juridic case studies*, pendekatan penelitian seperti ini diha-

rapkan akan mampu digambarkan berbagai makna yang digali dari kearifan masyarakat, karena dapat terungkapnya berbagai informasi kualitatif dengan deskripsi yang penuh nuansa (Miles dan Huberman, 1984; Sutopo, 1989). Model analisis kualitatif dipilih dalam penelitian ini untuk menghasilkan data deskriptif yang berupa kata-kata tertulis atau lisan dan perilaku dari orang-orang yang dapat diamati termasuk peran lembaga. (Moleong, 1990; Bogdan dan Taylor: 1992). Penelitian hukum dalam ini adalah jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah sebagai berikut; *Pertama*, Pendekatan perundang-undangan (statute approach), yaitu pendekatan ini mengkaji dan meneliti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Isu SARA, serta peraturan Perundang-Undangan lain yang terkait. *Kedua*, Pendekatan konsep (conceptual approach), pendekatan ini digunakan untuk memahami unsur-unsur abstrak yang terdapat dalam pikiran dan Pendekatan sejarah (historical approach), yaitu suatu pendekatan yang digunakan untuk mengetahui, memahami dan mengkaji bagaimana perkembangan hukum dan latar belakang lahirnya suatu perundang-undangan. (Wirya, 2015) Untuk penelitian ini, analisis data menggunakan *interactive model of analysis*. Pada model analisis interaktif ini peneliti bergerak pada tiga komponen, yaitu data reduksi (*reduction data*), data display dan *Conclucyng drawing* (Mills & Huberman, 1984; Sutopo, 1988).

3. Hasil dan Pembahasan

Dampak Penggunaan Isu SARA dalam Pilkada Langsung

Kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia dihuni oleh ratusan kelompok etnik yang tumbuh dan berkembang dalam suasana penuh konflik sosial berdarah sejak Indonesia merdeka. Bahkan beberapa sejarawan dan pengamat sosial-humaniora menyebutkan bahwa konflik SARA dibangsa Melayu telah terjadi sebelum era pra kolonial. Konflik SARA menjadi bagian dari kehidupan masyarakat multi etnis, multi religius, dan multi kultur seperti Indonesia (Muthalib dkk dalam

Qodir, 2008). Di awal masa kemerdekaan konflik sosial berdarah di Indonesia lebih bersumber pada konflik politik dan ideologi. Kemudian di akhir abad kedua puluh berganti wajah menjadi konflik identitas agama dan identitas etnik. Perbedaan agama atau etnik bukan lagi menjadi sumber kekuatan bangsa, namun saat ini telah menjadi sumber bencana.

Sebagai contoh, pada era sebelum reformasi Jawa Tengah terkena imbas politik pemerintah yang keliru pada masa lampau, khususnya bagi etnik Tionghoa. Munculnya *Geger Pacinan* di Semarang pada pertengahan abad 18 dan peristiwa Mei 1998 di Surakarta merupakan bukti konflik besar yang memprihatinkan terutama bagi kehidupan bertoleransi bangsa Indonesia, disamping konflik-konflik lain yang lebih kecil tetapi muncul sepanjang masa.

Rentetan konflik di Indonesia makin sering terjadi semenjak krisis moneter disertai krisis ekonomi dan politik yang berlangsung sejak pertengahan tahun 1997, hal ini membawa implikasi ganda baik bersifat positif maupun negatif bagi masa depan Indonesia. Mundurnya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 melalui "Jalan Reformasi Berdarah" telah membawa bangsa Indonesia ke dalam babak baru kehidupan berbangsa dan bernegara. Euforia politik, ekonomi, dan hukum 2 tahun 1998 telah memberikan kesempatan emas bagi rakyat dan bangsa Indonesia untuk menata kembali sistem politik, ekonomi, dan hukum ke arah yang lebih sehat, adil, dan demokratis. Sebagai contoh, pada masa reformasi ada sebanyak 100 partai terbentuk dengan didalamnya terdapat masyarakat etnis tionghoa yang menjadi simpatisan maupun pengurusnya dimana hal ini mengindikasikan dukungan dan partisipasi masyarakat beretnis Cina di Indonesia dalam dunia politik meskipun jumlah etnis Cina yang bergerak di bidang ekonomi dan perdagangan tetap lebih besar. (Atmadja, 2014)

Namun, di balik segi positif dari proses demokrasi yang berlangsung, terselip celah masalah baru yaitu ancaman disintegrasi bangsa. Fenomena ini tidak dapat dilepaskan dari dilema yang dihadapi oleh negara kesatuan (unitary state) dalam menyeimbangkan

antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah. Kekhawatiran itu tak hanya bersumber dari tuntutan pemisahan diri sebagian rakyat di beberapa daerah, tapi juga lantaran maraknya kerusuhan sosial di daerah, seperti yang terjadi di Ketapang (Jakarta), Kupang (NTT), Ambon (Maluku), Sambas (Kalimantan Barat), konflik agama di Sumbawa (NTB), konflik antar ormas, konflik sengketa pemilu baik tingkat nasional maupun tingkat pilkada, konflik sengketa tanah perkebunan, dan konflik kerusuhan sosial lainnya yang berkembang menjadi pertentangan berbau sentimen SARA (Harris, 1999).

Perlindungan terhadap segenap bangsa dan tumpah darah melalui perangkat hukum yang berlaku merupakan hal yang sulit untuk diwujudkan, tidak ada artinya kata-kata “melindungi segenap bangsa dan tumpah darah” karena ternyata masih ada penderitaan yang dirasakan oleh rakyat berupa ketimpangan-ketimpangan hak-hak ekonomi yang mencerminkan ketidaksejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Ketidaksejahteraan tersebut didorong dan diciptakan oleh sistem pemerintahan yang tidak berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, karena masih membiarkan adanya praktik-praktik pemerintahan dimana kekuasaan dijalankan secara sewenang-wenang dan tidak berpihak pada rakyat. (Ridwan, 2012)

Handelman membedakan empat tingkat perkembangan yang ditunjukkan di dalam komunitas budaya manusia, yakni: Pertama; Kategori suku, keterhubungan seseorang dengan masyarakat merupakan suatu ikatan yang agak longgar dan sekadar suatu gambaran adanya perbedaan budaya antara kelompoknya dengan dunia luar. Contoh kelompok suku yang ikatannya telah longgar namun tetap masih menjaga ikatan etnisnya adalah daerah Tapanuli, Aceh dan Sulawesi Selatan, Kedua; Jaringan SARA sudah terdapat interaksi yang teratur antara anggota-anggota jaringan tersebut sehingga dengan jaringan tersebut terjadi distribusi sumber-sumber antara anggotanya. Pada tingkat asosiasi, para anggotanya telah mengembangkan minat yang sama dan membentuk organisasi-organisasi politik dalam pernyataan-pernyataan kolektif, contohnya Persaudaraan Muslim

Semarang, yang sudah mempunyai agenda kegiatan rutin, Ketiga; pada tingkat Masyarakat Etnis (ethnic community) kelompok masyarakat tersebut telah memiliki teritori yang tetap serta terikat di atas organisasi politiknya seperti misalnya yang terlihat di dalam suatu negara nasional (nation state). Konstruksi sosial dalam masyarakat tak bisa terlepas dari kekuatan ekonomi dan perubahan sosial yang terjadi pada masyarakat tersebut. Seperti kekuatan media massa terhadap pembaca atau audiensinya atau yang sering disebut sebagai hegemoni massa. Melalui penguasaan intelektual dan missal hegemoni mencoba mengatur massa dengan semangat kapitalismenya sedangkan media dimanfaatkan oleh sekelompok elit dominan, sehingga penyajiannya tidak lagi merefleksikan realitas sosial yang nyata. (Wibowo, 2014)

Kondisi masyarakat yang begitu beragam dan hegemoni massa yang muncul memicu terjadinya konflik antar kelompok etnik. Triandis (dalam Sarwono, 2008) mengatakan bahwa sebagian besar konflik antar golongan yang telah terjadi diakibatkan oleh kultur subyektif yang berbeda-beda. Adapun unsur-unsur dari kultural subyektif tersebut, yaitu: kategorisasi (konsep), evaluasi, asosiasi, struktur kognitif elementer, keyakinan atau percaya, sikap, stereotype, harapan, norma, ideal, peranan, tugas, dan nilai-nilai.

Unsur-unsur dari kultural subyektif tersebut berpengaruh terhadap partisipasi politik. Secara umum, bentuk-bentuk partisipasi politik di masyarakat pedesaan sama dengan bentuk partisipasi politik pada masyarakat perkotaan. Namun partisipasi politik di perkotaan dapat dikatakan lebih kompleks daripada partisipasi masyarakat pedesaan. Hal ini dapat dibuktikan dari hasil penelitian Wahyudi (2007) tentang bentuk-bentuk partisipasi politik. Penelitiannya menghasilkan suatu hierarkhi partisipasi politik. Pada puncak hierarkhi, terdapat kategori aktivis, yaitu orang-orang yang memegang jabatan politik atau administrasi, dalam hal ini adalah KPU dan pengurus partai. Jenjang kedua dari hierarkhi partisipasi politik disebut dengan partisipan. Kategori ini diuraikan dalam bentuk pencalonan diri sebagai anggota legislatif, mengikuti kampanye, dan aktif dalam diskusi

informal tentang pemilu. Kategori ketiga adalah pengamat. Bentuk partisipasi yang tergolong kategori pengamat ini adalah pemberian suara. Berbeda dengan konteks perkotaan, bentuk-bentuk partisipasi politik pada masyarakat pedesaan cenderung lebih sederhana.

Identitas SARA seseorang sangat sangat mempengaruhi persepsi diri individu, sebagai akibatnya individu menjadikan identitas Suku, Agama, Ras, atau antargolongan sebagai sandaran dalam evaluasi diri. Kekuatan dan kelemahan diri umumnya ditentukan oleh status seseorang dalam kelompok acuan-nya, dan bagaimana menilai orang lain yang diluar kelompoknya. Ketika simbol-simbol SARA membentuk perasaan yang sangat kuat dalam diri individu, maka preferensinya kepada kelompoknya menjadi sangat kuat. Hubungan individu-individu yang bersangkutan dengan individu lain diluar kelompok etnis-nya menjadi terganggu karena umumnya individu yang bersangkutan menolak penilaian dari individu lain.

Di Indonesia, SARA merupakan isu yang sensitif untuk diperbincangkan. Keberagaman identitas dalam masyarakat Indonesia seperti etnis, suku, ras dan agama dari segi budaya relatif mudah untuk dipahami dan diterima, namun lain halnya jika isu tersebut ditarik ke dalam dunia politik. Isu etnis selain mengerdilkan peran substansialnya juga sangat tidak kondusif bagi pelaksanaan pemilu secara fair dan demokratis. Isu tersebut menelanjangi dengan jelas bahwa dukungan terhadap pasangan calon bukan lagi didasarkan atas faktor visi-misi, kapabilitas, integritas, obyektivitas maupun sejenisnya. Sikap saling mencurigai dan apriori yang berdimensi sektarian, primordial, subyektif dan bertolak belakang dengan prinsip demokrasi dan nilai-nilai yang mengedepankan kesetaraan dan penghormatan atas pluralitas-kebhinnekaan. Partisipasi politik sebagaimana civil society dan demokrasi merupakan istilah yang cukup tua. Namun sebagai konsep dan praktek operasional baru dibicarakan sejak tahun 1970-an ketika beberapa lembaga internasional mempromosikan praktek partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Sejak itu konsep partisipasi telah berkembang dan memiliki pengertian

yang beragam meskipun dalam beberapa hal konvergen. Menurut Sastroatmodjo (1995), kegiatan pemilihan pimpinan pemerintahan adalah salah satu kegiatan partisipasi politik yang aktif. Bentuk kegiatan ini disebut aktif karena terjadi "masukan" politik. Akhir-akhir ini terdapat kecenderungan meningkatnya angka golput (golongan putih) dalam pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Semakin banyak masyarakat yang bersikap apatis dan tidak mau berpartisipasi dalam sistem politik di Indonesia.

Menurut Sjaif (2012) bahwa Fenomena politik etnis di era desentralisasi melalui pilihan sistem demokrasi liberal menunjukkan tindakan aktor atau individu tidak berorientasi ekonomi. Melainkan tindakan aktor atau individu senantiasa *embedded* dengan struktur obyektifnya sebagai sesuatu yang ada dan nyata.

Politisasi identitas budaya, sentimen agama, dan sumber daya ekonomi untuk kepentingan kelompok atau individu yang menjadikan agama dan budaya sebagai legitimasi untuk merebut pengaruh, kekuasaan, serta penguasaan terhadap sumber-sumber ekonomi. Hubungan antara identitas budaya, sentimen agama, dan sumber daya ekonomi seringkali mengalami persoalan yang dilematis. Satu sisi agama dan budaya ingin mewujudkan hak-haknya dalam realitas kehidupan berbangsa dan bernegara dalam skala lokal, namun di sisi lain negara menuntut lebih pelaksanaan kewajiban politiknya, ketika negara bukan lagi menjadi sasaran konflik, konflik cenderung mengarah pada pertentangan antar budaya (etnik) atau antar umat beragama di mana masing-masing pihak yang bertikai hendak mengimplementasikan hak-haknya (Thahir, 2006). Kondisi ini semakin parah ketika isu-isu mengenai kesenjangan sosial ekonomi dalam tiap-tiap Suku Agama Ras dan Antargolongan mewarnai wacana kebangsaan dan kenegaraan.

Harmonisasi Demokrasi, HAM dan Hukum Terkait Penggunaan Isu Sara dalam Pilkada Langsung

Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dijalankan berdasarkan prinsip

Otonomi Daerah. Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Sebagai upaya menghadapi perkembangan keadaan, baik didalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Indonesia adalah sebuah negara demokrasi yang keputusan tertinggi berada di tangan rakyat. Pemilukada (pemilihan umum kepala daerah) adalah salah satu dari bentuk dan wujud demokrasi. (Iqbal, 2013) Pemilihan umum di Indonesia, tidak hanya memilih wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Dicabang kekuasaan legislatif para wakil rakyat ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, ada yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah, dan ada pula yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten dan Kota. Sedangkan di cabang kekuasaan pemerintahan eksekutif, para pemimpin yang dipilih langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Pemilihan pimpinan lembaga legislatif maupun eksekutif di Indonesia telah diamanatkan oleh UUD RI 1945, oleh karena itu pengaturan lebih lanjut pemilu melalui peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. UUD 1945 khususnya dalam pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945.

Hal tersebut berarti bahwa kedaulatan tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan UUD 1945. Ketentuan ini menimbulkan konsekuensi terhadap perubahan beberapa peraturan perundang-undangan dibidang politik dan pemerintahan. Wujud nyata kedaulatan rakyat diantaranya adalah dalam Pemilihan Umum baik memilih anggota DPR, DPD, DPRD maupun untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang. Hal ini merupakan perwujudan negara yang berdasarkan atas hukum dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena itu pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga dapat dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.

Electoral reform atau pembaharuan tata pemilihan telah mulai berlangsung sejak tahun 1999, yaitu dengan dilakukannya Pemilu yang paling demokratis dan adil sejak lima puluh tahun terakhir. Pemilu itu memang telah menghasilkan dilahirkannya kepemimpinan yang ideal yang baru, meskipun secara umum masih jauh dari ideal. Pemilu yang mengharuskan rakyat memilih Partai Politik merupakan salah satu hambatan terbesar dalam mengupayakan perbaikan akuntabilitas kepemimpinan nasional. Wakil-wakil dari partai yang menduduki kursi kepresidenan dan jabatan-jabatan politik lain tidak mampu mendapatkan justifikasi dan legitimasi sebagai wakil rakyat. Sebab pada kenyataannya memang mereka dipilih oleh partai. Maka sering dikatakan bahwa para pejabat politik lebih merupakan wakil partai dari pada wakil rakyat.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan suatu kebutuhan untuk mengoreksi terjadinya penyimpangan penerapan otonomi daerah yang ditunjukkan para elit ditingkat lokal. Pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki korelasi yang sangat erat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, rakyat dapat menentukan sendiri pemimpin di daerahnya, sehingga terjalin hubungan yang erat antara kepala daerah dengan rakyat yang dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah

yang demokratis dan partisipatif. (Nopyandri, 2013).

Hal ini apabila dilihat dari perspektif desentralisasi, Pilkada langsung tersebut merupakan sebuah terobosan baru yang bermakna bagi proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi untuk menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal. System ini juga membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik, seperti ketika berlaku sistem demokrasi perwakilan. Pilkada langsung juga memicu timbulnya figur pemimpin yang aspiratif, kompeten, legitimate, dan berdedikasi. (Aya, 2013)

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung harus dimasukkan dalam kerangka besar untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang demokratis. Setidaknya ada tiga alasan pokok mengapa pemilihan Kepala Daerah secara langsung harus dikaitkan dengan pemerintahan lokal yang demokratis. Pertama, pemerintahan lokal yang demokratis membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal (political equality). Kedua, pemerintahan lokal yang demokratis mengedepankan pelayanan kepada kepentingan publik (local accountability). Ketiga, pemerintahan lokal yang demokratis meningkatkan akselerasi pembangunan sosial ekonomi yang berbasis pada kebutuhan masyarakat setempat (local responsiveness). Ketiga hal tersebut menjadi acuan pokok dalam upaya menggulirkan wacana pemilihan langsung agar arah pengembangannya memiliki sandaran yang kokoh.

Menurut Bambang Widjojanto (2003), setidaknya ada tiga hal penting yang menjadi dasar serta alasan utama desakan masyarakat agar pemilihan kepala daerah secara langsung *pertama*, masyarakat menginginkan agar Kepala Daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintahan lain yang ikut menentukan hasil pemilihan itu. *Kedua*, rakyat menghendaki agar Kepala Daerah lebih berorientasi pada

kepentingan rakyat pemilihnya. Rakyat pemilih kelak akan dapat menentukan sendiri, apakah Kepala Daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua. *Ketiga*, pemilihan langsung akan membuat basis tanggung jawab Kepala Daerah untuk berpujuk kepada para pemilih sejatinya bukan hanya kepada interest politik dari kekuatan partai politik saja.

Pemilihan umum merupakan wujud kebebasan masyarakat dan rasionalitas individu untuk memilih pemimpinnya. Hal ini memiliki korelasi dengan pembentukan pemerintahan daerah sebagai bentuk rasionalitas masyarakat daerah yang diwujudkan melalui pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Pilkada langsung adalah wujud nyata dari pembentukan demokratisasi di daerah. Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pada pemilu legislatif dan pemilu Presiden Tahun 2004, bangsa Indonesia telah membuktikan kapasitas diri pada dunia Internasional, bahwa dirinya mampu menegakan prinsip demokrasi dalam tataran yang lebih asasi. Dibalik berbagai kritik yang ada, pelaksanaan pemilu Tahun 2004 sudah menunjukkan suatu upaya reposisi peran rakyat banyak dalam prosesi politik di Indonesia. Sukses besar yang terjadi pada pemilu Tahun 2004 adalah merupakan modal utama dalam pelaksanaan Pilkada yang juga diselenggarakan dan diperuntukan langsung dari, oleh dan untuk rakyat. Kendati dalam banyak sisi tentu harus kita akui banyaknya perbedaan dimensi antara pemilu Tahun 2004 dengan Pilkada langsung, sehingga jangan kita jadi over confident bahwa sukses pemilu 2004 serta merta membawa sukses Pilkada yang terselenggara mulai Tahun 2005.

Sejak awal pelaksanaan Pilkada langsung memang diperkirakan akan memunculkan permasalahan atau kasus, seperti :

- a. Beberapa hal yang jelas menjadi kasus adalah apabila terjadi pelanggaran terhadap norma dalam proses pemilu yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana pemilu sebagaimana

tercantum dalam BAB XXI Ketentuan Pidana dari Pasal 260 sampai dengan Pasal 311. Ketentuan tersebut di atas telah mencakup pelanggaran baik secara administrasi maupun memang sebagai perbuatan yang jahat pada semua tahapan proses pemilu dengan kualifikasi kejahatan. Hal ini menjadikan norma tindak pidana tersebut menjadi bahan perdebatan semua yang terlibat dalam proses pemilu, khususnya Bawaslu dan pihak Kepolisian.

- b. Beberapa ketentuan yang dapat dinilai melanggar konstitusi atau memerlukan penyelesaian konstitusional, seperti dalam RUU Pilpres mengenai persyaratan kesehatan calon dan syarat bagi partai atau gabungan partai yang dapat mencalonkan dan perselisihan hasil pemilu yang memerlukan beracara di Mahkamah Konstitusi.
- c. Pelanggaran-pelanggaran yang bersifat administrasi sehingga memerlukan penjatuan sanksi administrasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 98 dan 99 UU No.10 Tahun 2008.
- d. Konflik-konflik akibat rumusan norma hukum yang tidak jelas pada tiap tahapan dalam proses pemilu sehingga memerlukan pemahaman dan kesepakatan berbagai pihak.

Disamping adanya permasalahan tersebut, dua hal penting yang harus digaris bawahi dalam pelaksanaan Pilkada langsung adalah:

1. Adanya kecenderungan rendahnya tingkat partisipasi pemilih;
2. Implikasi dari demokratisasi di daerah, tidak sepenuhnya mampu mengontrol proses-proses yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada.

Hal tersebut memunculkan spekulasi bahwa adanya pelaksanaan Pilkada langsung dapat memunculkan adanya permasalahan yang mungkin muncul dalam tiap-tiap proses pilkada langsung yang berjalan.

Bentuk-bentuk permasalahan itu terefleksi di beberapa pilkada langsung Indonesia.

Kooptasi kekuasaan dilakukan demi meraih atau melanggengkan kekuasaan. Akibatnya tidak jarang data kependudukan dimanipulasi, proses penyelenggaraan Pilkada tidak obyektif dan tidak independen, penggunaan isu sara yang berlebihan. Demikian pula, rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap esensi Pilkada menyebabkan praktik politik uang dalam Pilkada. Khusus untuk Indonesia, problem Pilkada diperberat kualitas partai politik dan aktor politik yang tidak memadai. Hal tersebut menjadi tidak masalah ketika dibandingkan dengan munculnya larangan-larangan anak-anak bangsa untuk terjun dalam berpolitik hanya karena perbedaan Suku, Agama, Ras, dan golongan mereka. Tindakan ini melecehkan kemerdekaan dan segala hak-hak dasar yang melekat pada manusia. Tindakan SARA sendiri dapat digolongkan dalam tiga kategori, kategori *pertama* yaitu Individual: merupakan tindakan Sara yang dilakukan oleh individu maupun kelompok. Termasuk di dalam katagori ini adalah tindakan maupun pernyataan yang bersifat menyerang, mengintimidasi, melecehkan dan menghina identitas diri maupun golongan. Kategori *kedua* yaitu Institusional: merupakan tindakan Sara yang dilakukan oleh suatu institusi, termasuk negara, baik secara langsung maupun tidak langsung, sengaja atau tidak sengaja telah membuat peraturan diskriminatif dalam struktur organisasi maupun kebijakannya. Kategori ke *tiga* yaitu Kultural: merupakan penyebaran mitos, tradisi dan ide-ide diskriminatif melalui struktur budaya masyarakat.

Dalam Pilkada langsung di Indonesia ketiga kategori tersebut telah terjadi bahkan berlangsung terus menerus di tiap penyelenggaraan pilkada langsung. Pembiaran oleh pemerintah atas penyalahgunaan isu SARA tersebut yang menyebabkan sulit menghapus perbuatan tersebut dari proses pilkada langsung. Selain itu karena faktor-faktor alat penegakan hukum yang dihambat menyebabkan semakin sulitnya kita menemukan pilkada yang sesuai hati nurani dan mendapatkan legitimasi dari masyarakat.

Soerjono Soekanto (2004) dalam bukunya yang berjudul "Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum" menge-

mukakan ada 5 faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu:

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada Undang-Undang saja.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

Tidak mudah mengharmonisasikan antara demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Hukum terkait penggunaan isu SARA dalam kampanye yang dilakukan pada pemilihan kepala daerah. Karena pada dasarnya politik adalah cara untuk mencapai sebuah tujuan, Isu SARA disini adalah cara, sementara demokrasi juga Hak Asasi Manusia merupakan tujuan yang ingin dicapai, sementara hukum adalah pengawal dari segala proses tersebut. Perlunya kesadaran para pelaku demokrasi ini baik calon kepala daerah, tim pemenangan, juga para pemilih untuk tidak berlebihan dalam menggunakan Isu SARA dalam media kampanye. Sementara pemerintah harus menjaga agar suasana tetap kondusif sehingga tujuan penegakan demokrasi dan Hak Asasi manusia dapat tercapai. Disamping itu harus ada penegakan hukum secara khusus untuk memberikan batasan agar resiko penggunaan isu SARA yang berlebihan dapat dikendalikan.

Formulasi Kebijakan Pemerintah Terhadap Tindak Pidana yang Dimunculkan Akibat Penggunaan Isu SARA dalam Pemilu Kada

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dimasukkan dalam kerangka besar untuk mewujudkan pemerintahan yang de-

mokratis. Setidaknya ada tiga alasan pokok mengapa pemilihan Kepala Daerah secara langsung harus dikaitkan dengan pemerintahan lokal yang demokratis. Pertama, pemerintahan lokal yang demokratis membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal (political equality). Kedua, pemerintahan lokal yang demokratis mengedepankan pelayanan kepada kepentingan publik (local accountability). Ketiga, pemerintahan lokal yang demokratis meningkatkan akselerasi pembangunan sosial ekonomi yang berbasis pada kebutuhan masyarakat setempat (local responsiveness). Ketiga hal tersebut menjadi acuan pokok dalam upaya menggulirkan wacana pemilihan langsung agar arah pengembangannya memiliki sandaran yang kokoh.

Menurut Bambang Sunggono (2007), setidaknya ada tiga hal penting yang menjadi dasar serta alasan utama desakan masyarakat agar pemilihan kepala daerah secara langsung. *Pertama*, masyarakat menginginkan agar Kepala Daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintahan lain yang ikut menentukan hasil pemilihan itu. *Kedua*, rakyat menghendaki agar Kepala Daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat pemilihnya. Rakyat pemilih kelak akan dapat menentukan sendiri, apakah Kepala Daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua. *Ketiga*, pemilihan langsung akan membuat basis tanggung jawab Kepala Daerah untuk berpuuk kepada para pemilih sejatinya bukan hanya kepada interest politik dari kekuatan partai politik saja.

Sementara itu yang dimaksudkan masyarakat hukum adalah himpunan berbagai kesatuan hukum (*legal unity*), yang satu sama lain terikat dalam suatu hubungan yang teratur. Kesatuan hukum yang membentuk masyarakat hukum itu dapat berupa individu, kelompok, organisasi atau badan hukum negara, dan kesatuan-kesatuan lainnya. Guna mengatur hubungan antar kesatuan hukum itu diperlukan hukum, yaitu suatu kesatuan sistem yang tersusun atas berbagai komponen. Pengertian tersebut merupakan refleksi dari kondisi obyektif berbagai kelas

masyarakat hukum, yang secara umum dapat diklasifikasikan atas tiga golongan utama, yaitu: pertama, masyarakat sederhana; kedua, masyarakat negara; dan ketiga, masyarakat internasional. (Lili Rasjidi dan Wyasa putra, 2003)

Permasalahan ini cenderung menguat manakala pertanyaan lebih tajam diarahkan pada sebab-sebab yang menguatkan eksistensi kesatuan-kesatuan hukum bukan individu yang diterima secara eksis dalam pergaulan kemasyarakatan. cara umum yang dipergunakan untuk menjelaskan fenomena tersebut adalah melakukan telaah etimologis terhadap istilah "masyarakat" dan "hukum".

Pada kenyataannya, terdapat perbedaan yang sangat menonjol antara berbagai kelas dari masyarakat itu. Dalam maknanya yang sederhana, masyarakat diartikan sebagai suatu system kebiasaan dan tata cara, dari wewenang dan kerjasama antara berbagai kelompok dan penggolongan, dari pengawasan tingkah laku serta kebebasan-kebebasan manusia. (Soerjono Soekanto, 1987)

Perkembangan masyarakat yang demikian pesatnya dewasa ini seiring perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi juga berdampak pada perkembangan kejahatan yang semakin kompleks. Secara empiris menurut B.Simanjuntak definisi kejahatan dapat dilihat dari dua perspektif, pertama adalah kejahatan dalam perspektif yuridis, kejahatan dirumuskan sebagai perbuatan yang oleh negara diberi pidana untuk mengembalikan keseimbangan yang terganggu akibat perbuatan itu. Dalam hukum pidana disebut dengan tindak pidana. Kedua, kejahatan dalam arti sosiologis (kriminologis) merupakan kejahatan yang dari segi yuridis (hukum positif) bukan merupakan kejahatan. (Angkupi, 2014) Masyarakat memerlukan suatu perlindungan hukum agar dapat terhindar dari kejahatan yang kian berkembang tersebut sehingga dapat menjalankan hak dan kewajibannya sebagai warga Negara dengan baik.

Dalam membangun suatu keteraturan hukum yang bermuara pada perlindungan hukum atas masyarakat yang baik, tentunya kita tidak dapat melupakan Teori tentang sistem hukum dikemukakan pertama kali oleh Lawrence M. Friedman yang membagi sis-

tem hukum menjadi tiga unsur yakni struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum (kultur hukum). Menurut Achmad Ali (2009) yang dimaksud dengan unsur-unsur sistem hukum tersebut, adalah:

- 1) Struktur hukum, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakupi antara lain Kepolisian dengan para Polisinya, Kejaksaan dengan Jaksa, Pengadilan dengan Hakimnya, dan lain-lain.
- 2) Substansi hukum yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, termasuk putusan Pengadilan.
- 3) Kultur hukum, yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Dari mana kita akan memulai pembangunan keteraturan hukum terutama dalam menangani tindak pidana yang dipicu oleh Isu SARA dalam pilkada langsung, apakah melalui strukturnya terlebih dahulu, substansi, atau kultur hukum.

Pemerintah seringkali lebih memilih perbaikan substansi hukum dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana ketimbang struktur atau kultur hukumnya terlebih dahulu. Memperbaiki aturan baik separuh maupun keseluruhan aturan hukum juga merupakan bagian dari kebijakan kriminal. Menurut Marc Ancel, kebijakan kriminal adalah suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan. Pengertian kebijakan kriminal juga dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels yaitu bahwa, "*criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime*". Definisi lainnya yang dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels adalah:

1. *Criminal policy is the science of responses;*
2. *Criminal policy is the science of crime prevention;*

3. *Criminal policy is a policy of designating human behaviour as crime;*

4. *Criminal policy is a rational total of the response of crime.*

Berdasarkan berbagai pengertian di atas mengenai kebijakan kriminal terlihat bahwa kebijakan kriminal secara garis besar merupakan usaha rasional yang dilakukan oleh masyarakat yang merupakan respon atas kejahatan. Respon tersebut berupa usaha-usaha pencegahan dan penanggulangan kejahatan.

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. (Usman, 2012). Ide dasar penerapan sanksi pidana dan sanksi tindakan di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sangat diperlukan karena lahirnya suatu Undang-undang itu berdasarkan Ide dasar, karena Undang-undang yang diciptakan mempunyai tujuan yang hendak dicapai. (Wiharyangti, 2011). Kegunaan sanksi pidana dinilai dari sudut apakah dengan mengenakan sanksi tersebut dapat diciptakan kondisi yang lebih baik. Dalam perkembangannya terjadi perubahan terhadap fungsi hukum pidana mengingat adanya pembangunan di segala bidang kehidupan dalam rangka mensejahterakan masyarakat. Hukum pidana digunakan sebagai sarana oleh pemerintah untuk meningkatkan rasa tanggungjawab negara/ pemerintah dalam rangka mengelola kehidupan masyarakat modern yang semakin kompleks. (Batubara, 2016:84).

Dari uraian di atas tampak bahwa kebijakan kriminal (*criminal policy*) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan kebijakan yang lebih luas yaitu kebijakan sosial (*social policy*). Kebijakan sosial tersebut mencakup kebijakan untuk kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan untuk

perlindungan masyarakat (*social defence policy*).

Istilah “kebijakan hukum pidana” menurut Barda Nawawi Arief dapat pula disebut dengan istilah “politik hukum pidana”. Dalam kepustakaan asing, istilah “politik hukum pidana” ini sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain “*penal policy*”, “*criminal law policy*” atau “*strafrechtspolitik*”. Lebih lanjut lagi Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal. Menurut Sudarto, yang dimaksud dengan politik hukum adalah:

1. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.
2. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Berdasarkan pengertian politik hukum diatas, menurut Barda Nawawi Arief : “...dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik”.

Pendapat lain mengenai definisi kebijakan hukum pidana dikemukakan oleh Marc Ancel, dimana ia memberikan definisi *penal policy* sebagai : “suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik”. Dengan demikian, yang dimaksud dengan “peraturan hukum positif” (*the positive rules*) dalam definisi Marc Ancel itu jelas adalah peraturan perundang-undangan hukum pidana. Oleh karena itu, istilah “*penal policy*” menurut Marc Ancel adalah sama dengan istilah “kebijakan atau politik hukum pidana”.

Pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan saran penal merupakan *penal policy* atau *penal-law enforcement policy*, menurut Barda Nawawi Arief fungsionalisasi/

operasionalisasinya dilakukan melalui beberapa tahap:

1. tahap formulasi (kebijakan legislatif);
2. tahap aplikasi (kebijakan yudikatif);
3. tahap eksekusi (kebijakan administratif).

Tahap pertama yaitu tahap formulasi merupakan tahap paling strategis dari upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana penal. Strategis dikarenakan pada tahap inilah ditetapkan pedoman-pedoman bagi pelaksanaan tahap-tahap selanjutnya, yaitu tahap aplikasi dan eksekusi. Dengan kata lain, kesalahan dalam membuat suatu formulasi peraturan perundang-undangan maka akan berdampak negatif bagi operasionalisasi dari aplikasi dan eksekusi peraturan tersebut. Tahap formulasi juga disebut penegakan hukum *in abstracto* oleh badan legislatif sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan formulasi.

Kebijakan formulasi adalah kebijakan dalam merumuskan sesuatu dalam suatu bentuk perundang-undangan. Kebijakan formulasi menurut Barda Nawawi Arief adalah : "suatu perencanaan atau program dari pembuatan undang-undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problema tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu".

Kebijakan formulasi sangat penting terutama pada perbuatan yang belum diatur dalam perundang-undangan sementara dimasyarakat perbuatan tersebut telah cukup massif dilaksanakn. Termasuk penanggulangan kejahatan menggunakan hukum pidana terhadap perbuatan yang dipicu isu SARA. Sebagai isu yang sensitif isu SARA seringkali dihembuskan dalam proses pemilihan kepala daerah secara langsung karena cara tersebut sangat efektif untuk menggiring massa yang berpikir dengan pertimbangan kesamaan Suku, Agama, Ras, dan Golongan dengan pasangan yang mencalonkan diri. Namun dapat berdampak sangat buruk bagi pihak yang secara langsung diserang Suku, Agama, Ras, dan Golongannya dapat mengakibatkan tindak pidana muncul seperti penganiayaan, perusakan, penghinaan, penculikan, bahkan

hingga pembunuhan.

Dalam pengaturan hukum pidana materil yang tertuang dalam KUHP belum ada ketentuan yang mengatur secara khusus (berdiri sendiri) mengenai kejahatan baik itu bersifat individu, kekerasan kolektif atau kerusuhan yang dipicu oleh isu SARA. Berbagai ketentuan dalam konsep yang dapat digunakan untuk menghadapi perbuatan yang berkaitan dengan Isu SARA seperti kejahatan kekerasan massa (kolektif) atau kerusuhan, namun ada Unsur-unsur pasal 156 Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang secara pemahaman dapat dijadikan dasar dalam penanganan tindak pidana yang dipicu oleh isu SARA, unsur-unsurnya adalah sebagai berikut:

- a. Di hadapan umum;
- b. menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan;
- c. terhadap golongan.

Pengertian golongan disini menurut pasal 156 Kitab Undang-undang Hukum Pidana adalah: Yang dikatakan golongan dalam pasal ini dan pasal yang berikut ialah tiap-tiap bagian dari penduduk Negara Indonesia yang berbeda dengan sesuatu atau beberapa bagian dari penduduk itu lantaran bangsanya (ras), agamanya, tempat aslinya, keturunannya, kebangsaannya atau hukum negaranya. Kemudian bila ditinjau pasal 156 ini ditinjau dari segi penempatannya dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana yaitu dalam Buku II bab V tentang Kejahatan terhadap Ketertiban Umum, agak jauh dari bab ke XVI mengenai penghinaan, merupakan suatu petunjuk bahwa bukan penghinaan yang dimaksud dalam pasal ini dalam perbuatan pidananya, tapi menyatakan perasaan permusuhan kebencian atau penghinaan. Jadi pasal ini lebih luas pengertiannya, lebih banyak mencakup pernyataan-pernyataan daripada apa yang mungkin oleh penghinaan. (Lubis, 2013)

Selain pasal 156 KUHP tersebut ada ketentuan-ketentuan yang berasal dari KUHP yang sedang berlaku sekarang ini yang secara langsung mengatur tentang tindak pidana yang dipicu isu sara. Beberapa ketentuan dimaksud adalah :

- 1) Buku II Bab I Tindak Pidana terhadap

Keamanan Negara

Pasal 210 : Setiap orang yang secara melawan hukum dimuka umum dengan lisan, tulisan, dan atau melalui media apapun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran komunisme *Marxisme-Leninisme* yang berakibat timbulnya kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun.

Pasal 212 : setiap orang yang secara melawan hukum dimuka umum dengan lisan, tulisan, dan melalui media apapun, menyatakan keinginan untuk meniadakan atau mengganti Pancasila sebagai dasar Negara yang berakibat timbulnya kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun.

2) Buku II Bab V Tindak Pidana Terhadap Ketertiban Umum

Pasal 284 : Setiap orang yang dimuka umum melakukan penghinaan terhadap pemerintah yang sah yang berakibat terjadinya keonaran dalam masyarakat, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Kategori IV (empat).

Pasal 285 : Setiap orang yang menyiarkan, mempertunjukkan, atau menempelkan tulisan atau gambar sehingga terdengar oleh umum yang berisi penghinaan terhadap pemerintah yang sah dengan maksud agar isi penghinaan diketahui oleh umum yang berakibat terjadinya keonaran dalam masyarakat, dipidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Kategori IV (empat).

Pasal 286 : Setiap orang yang dimuka umum melakukan penghinaan terhadap satu atau beberapa golongan penduduk Indonesia yang

dapat ditentukan berdasarkan ras, kebangsaan, etnik, warna kulit, dan agama atau terhadap kelompok yang dapat ditentukan berdasarkan jenis kelamin, umur, cacat mental, atau cacat fisik yang berakibat timbulnya kekerasan terhadap orang atau barang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak kategori IV (empat).

Pasal 287 : Setiap orang yang menyiarkan, mempertunjukkan, atau menempelkan tulisan atau gambar sehingga terlihat oleh umum atau memperdengarkan rekaman sehingga terlihat oleh umum, yang berisi pernyataan perasaan permusuhan dengan maksud agar isinya diketahui atau lebih diketahui oleh umum, terhadap satu atau beberapa golongan penduduk Indonesia yang dapat ditentukan berdasarkan ras, kebangsaan, etnik, warna kulit, dan agama, atau terhadap kelompok yang dapat ditentukan berdasarkan jenis kelamin, umum, cacat mental, atau cacat fisik yang berakibat timbulnya kekerasan terhadap orang atau barang dipidana dengan pidana penjara paling lama (empat) tahun atau denda paling banyak kategori IV (empat).

Pasal 288 : Setiap orang yang dimuka umum dengan lisan atau tulisan "menghasut" orang untuk melakukan tindak pidana atau menghasut orang untuk melawan penguasa umum dengan kekerasan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 tahun atau denda paling banyak kategori IV (empat).

Pasal 307: (1) setiap orang yang menyiarkan berita bohong atau pemberitahuan bohong yang mengakibatkan timbulnya keonaran atau kerusuhan dalam masyarakat, dipidanadenganpidanapenjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Kategori III (tiga). (2) setiap orang yang menyiarkan suatu berita

atau mengeluarkan pemberitahuan yang dapat menimbulkan keonaran atau kerusuhan dalam masyarakat, padahal diketahui atau patut diduga bahwa berita atau pemberitahuan tersebut adalah bohong, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Kategori III (tiga).

Pada dasarnya yang diatur dalam ketentuan pasal-pasal ini lebih menitikberatkan pada "akibat" suatu perbuatan yang dapat menimbulkan kerusuhan atau keonaran tetapi tidak pada adanya kekuatan bersama melakukan tindak pidana yang berakhir dengan kerusuhan, artinya pengaturan mengenai substansi kejahatan yang dilakukan karena isu SARA belum menyentuh dalam peraturan normatif dalam masyarakat.

Beberapa uraian yang telah diterangkan di atas nampak bahwa konsep sendiri belum mengatur mengenai kejahatan yang dilakukan oleh massa (kekerasan kolektif-*collective violence*) yang berorientasi pada Isu SARA. Seiring dengan adanya reformasi dan reorientasi terhadap KUHP (WvS) dan tersusunnya pula Konsep Rancangan KUHP baru merupakan momentum yang tepat untuk memasukan, melakukan kriminalisasi kejahatan yang dipicu oleh Isu SARA dalam suatu ketentuan tersendiri, sehingga dalam rangka pembaharuan Hukum Pidana Indonesia khususnya dalam bentuk Kodifikasi dan Unifikasi Hukum Pidana dalam KUHP, maka sepantasnya kejahatan yang dipicu isu SARA seperti kekerasan massa atau kerusuhan dapat dipertimbangkan lagi sebagai bagian dari konsep rancangan KUHP baru sehingga kedepan kita akan memiliki norma hukum yang dapat mengancam dan menghukum kejahatan yang bernuansa SARA.

Dalam penelitian ini dikaji bagaimana seharusnya formulasi yang tepat terhadap tindak pidana yang dipicu oleh permasalahan SARA dalam pemilu. Peneliti menilai tindak pidana yang dipicu oleh SARA dalam pemilihan umum merupakan hal yang membutuhkan penanganan secara khusus. Kecenderungan kejahatan yang timbul pada saat pelaksanaan pilukada adalah dilakukan

secara bersama-sama sehingga pemerintah melalui aparatnya seringkali kesulitan untuk menangani secara efektif, ditambah ketika berhasil dijerat dengan pasal atas kejahatan yang kini tersedia tidak menimbulkan efek jera karena hukuman yang ringan dan pasal yang mudah untuk didapatkan celahnya.

4. Simpulan

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penggunaan isu SARA dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah yang dilakukan untuk meraih simpati massa pemilih dapat memecah belah persatuan diantara masyarakatnya yang telah terbangun dengan baik. Isu SARA dalam Pilkada berdampak secara langsung pada pelaksanaan demokrasi menjadi tidak sehat. Selama isu SARA masih digunakan dalam Pilukada maka harmonisasi dalam demokrasi serta pemimpin yang baik pilihan masyarakat tidak akan tercapai, karena akan menimbulkan banyak konflik dan pemimpin kepala daerah terpilih berasal dari golongan tertentu. Masyarakat terpantik untuk memperjuangkan calon dengan pertimbangan karena memiliki kesamaan bukan pada visi dan misi membangunnya, selain itu Isu SARA menimbulkan perpecahan pada masyarakat. Pelaksanaan pilkada yang tidak sehat melahirkan ketidak harmonisan dalam berdemokrasi, hak asasi manusia terabaikan dan pelaksanaan hukum menjadi sulit karena Isu SARA yang begitu sensitif dapat memunculkan pertikaian massa, sehingga keadilan sulit diraih. Pemerintah melalui aparat keamanan dan pengambil kebijakan khusus sebagai upaya penanganan serius penggunaan isu SARA dalam pilukada yang dapat memecah persatuan bangsa. Pemerintah harus membuat formulasi kebijakan hukum pidana dengan menjadikan isu sara sebagai delik khusus pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung, yang nantinya dapat diadopsi oleh beberapa aturan dan menjadikannya sebagai acuan untuk menghadapi pelaku yang menggunakan Isu SARA dalam Pilkada.

Daftar Pustaka

Ali, Achmad, 2002, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

- Ali, Achmad, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (JudicialPrudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta,
- Angkupi, Prima. 2014. *Kejahatan Melalui Media Sosial Elektronik Di Indonesia Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Saat Ini*. *Jurnal Mikrotik*, vol. 3 (1)
- Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996
- Arief, Barda Nawawi, *Beberapa Aspek Penegakan Hukum dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
- Assiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Assiddiqie, Jimly, *Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, *Jurnal Forum Indonesia Satu "Civility"*, Vol. 1, No. 2, November 2001 – Januari 2002, Jakarta, 2001.
- Atmadja, Xena Levina. 2014. *Analisis Framing Terhadap Pemberitaan Sosok Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) Di Media Online*. *Jurnal E-Komunikasi* vol 2 (1)
- Atamimi, A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Negara Suatu Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang berfungsi Sebagai Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita II*, (Disertasi), fakultas pasca sarjana UI, Jakarta, 1990,
- Aya, Demianus. 2013. *Peranan Tokoh Agama Dalam Meningkatkan Partisipasi Politik Masyarakat Pada Pilkada Bupati 2010 Di Kabupaten Halmahera Selatan*. *Jurnal Politico* vol 1(3)
- Batubara, Sonya Airini. 2016. *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Penanganan Tindak Pidana Di Bidang Tindakan Medik*. *USU Law Journal* Vol.4 (1)
- Friedman, Lawrence M., *Op. cit*, hlm. 16. Lihat juga Ari Juliano Gema, 2009, "Menerobos Kebuntuan Reformasi Hukum Nasional: Solusi untuk Mengawal Dinamika Masyarakat di Era Globalisasi dan Demokratisasi", ", Serial Online (Cited on 2009 Nov. 30), available from: URL: http://arijuliano.blogspot.com/2006/08/meneroboskebuntuan-reformasi-hukum_22.ht.
- Iqbal, lalu muhammad. 2013. *Pelaksanaan Pull Market-ing Jokowi Ahok Dalam Pemenangan Pemilu-kada DKI Jakarta 2012*. *Jurnal komunikator* vol. 5 (2)
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986.
- Lubis, Muhammad Andri Fauzan. 2013. *Pertanggung-jawaban Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Penistaan Agama Melalui Jejaring Sosial Dikaitkan Dengan Undang-Undang No 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik*. *Jurnal Mahupiki* Vol 2 (01)
- Nopyandri. 2013. *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Perspektif UUD 1945*. *Jurnal Inovatif* Vol 6 (7)
- Nugroho, Heru. 1997. *Dekonstruksi Wacana SARA Negara dan Implikasinya Terhadap Kemajemukan Masyarakat Indonesia*. *Jurnal Sosial Politik UGM* 'Vol. I (2)
- Rasjidi, Lili dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung 2003,
- Richardo, Boy. 2014. *Perubahan Pemilih pada PILKADA DKI Jakarta Putaran Kedua*. *Jurnal Politik* Vol. 10 (1)
- Ridwan. 2012. *Peran Lembaga Pendidikan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*. *Jurnal Dinamika Hukum* Vol 12 (3)
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Rajawali Press, 1985),
- Soekanto, Soerjono, 1979, "Penegakan Hukum dan Kesadaran Hukum", Naskah Lengkap pada paper pada seminar Hukum Nasional ke IV, Jakarta.
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Sutopo, HB. 1999. *Metode Penelitian Kualitatif*. UNS Press. Surakarta.
- Usman. 2012. *Analisis Perkembangan Teori Hukum Pidana*. *Jurnal Ilmu Hukum*, online-journal.unja.ac.id
- Wibowo, Indiwanto Seto Wahyu. 2014. *New Media Dan Multikulturalisme*. *Jurnal Ultimma Com* Vol.I (5)
- Wiharyangti, Dwi. 2011. *Implementasi Sanksi Pidana dan Sanksi Tindakan dalam Kebijakan Hukum Pidana di Indonesia*. *Jurnal Pandecta* Vol. 6 (1)
- Wirya, Astan. 2015. *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Kehutanan*. *Jurnal IUS* Vol III (7) : 8