

STUDI KEJAHATAN POLITIK: BEBERAPA PERSOALAN MENDASAR

Adrianus Meliala



Studi kejahatan politik pada dasarnya merupakan bagian dari studi perubahan politik, khususnya yang melihat realitas perilaku di seputar upaya tarik menarik kekuasaan, dan yang berkaitan dengan penggunaan hukum pidana sebagai standar formal perilaku. Kejahatan politik sulit didefinisikan mengingat setiap upaya pendefinisian selalu menuntut keluasan sekaligus asumsi-asumsi teoritik tertentu. Keluasan dalam arti multi interpretatifnya kejahatan politik menjadikannya lebih tepat disebut kajian daripada kecabangan ilmu, baik itu ilmu kejahatan maupun ilmu politik.

Terdapat beberapa keperluan utama saat menyimak kejahatan politik sebagai suatu studi yang serius sebagai berikut:

Keperluan tersebut mungkin disebabkan kebutuhan mencari landasan hukum formal, sosial atau landasan politis itu sendiri terhadap kasus-kasus yang tengah terjadi, yang oleh satu atau lebih variabel kemudian dinamakan "kejahatan politik", entah dalam rangka melegitimasi, menjustifikasi atau bisa pula dalam rangka mempertimbangkan tindakan tertentu terhadap kekuatan politik lain.

Keperluan yang lain adalah pada saat hendak mengetahui, dengan tujuan guna lebih terlihat dan aktif dalam politik, perihal bagaimana politik dan perilaku politik diinterpretasi pada tingkat praksis terutama oleh rejim. Ini mungkin dilakukan dengan tujuan menghindar dari resiko-resiko yang mungkin timbul dari dilakukannya kegiatan yang bersifat politis tersebut.

Sementara itu, keperluan yang ketiga jauh lebih berjarak dan tanpa tendensi, sehingga lebih mungkin untuk dikatakan "ilmiah". Tulisan ini untuk seterusnya berkisar pada tataran keperluan yang ketiga tersebut.

Desember 1995

Refleksi Kemauan Penguasa

Dinamika yang terlihat pada saat kelompok yang berkuasa dengan berbagai cara berusaha mempertahankan kekuasaannya dari tekanan kelompok lain, memperlihatkan pola dan kecenderungan yang menetap. Mengapa dan bagaimana pola serta kecenderungan tadi dapat sampai menetap, dan apa yang akan terjadi menyusul terjadinya perubahan, adalah pertanyaan umum dari setiap pengamat perubahan politik.

Studi kejahatan politik pada dasarnya merupakan bagian dari studi perubahan politik, khususnya yang melihat realitas perilaku di seputar upaya tarik menarik kekuasaan, dan yang berkaitan dengan penggunaan hukum pidana sebagai standar formal perilaku. Hukum pidana dan berbagai konvensi menyangkut hak asasi manusia dalam hal ini difungsikan sebagai parameter normatif perihal telah atau tidak dilakukannya perilaku tertentu, seberapa jauh serta untuk tujuan apa, oleh salah satu pihak dalam rangka proses perubahan politik.

Bagaimana pemerintah-pemerintah yang berkuasa ternyata berperilaku secara eksekutif terhadap sesuatu yang mengancam atau dianggap mengancam kekuasaan, kemudian menjadi pusat perhatian studi ini. Demikian pula turut dijadikan fokus yakni berbagai upaya (yang juga tak jarang eksekutif) dari kalangan di luar pemerintahan guna secara langsung atau tidak langsung mengganti kekuasaan. Secara akademis, sebenarnya ruang lingkup tersebut bisa diperbesar dengan mengikutsertakan pembahasan tentang: pertama, segala kejahatan oleh pihak atau orang asing yang mengancam keamanan negara lain dengan tujuan menguasai negara atau mengganti pemerintahannya. Kedua, segala kejahatan oleh suatu negara terhadap negara lain.

Mengingat hal di atas, cukup berasalan bila dikatakan kejahatan politik sulit didefinisikan mengingat setiap upaya pendefinisian selalu menuntut keluasan sekaligus asumsi-asumsi teoritik tertentu. Keluasan dalam arti multi-interpretatifnya kejahatan politik menjadikannya lebih tepat disebut kajian daripada cabang ilmu, baik itu ilmu kejahatan ataupun ilmu politik.

Terlepas dari pada itu, terdapat dua elemen penting yang perlu segera dikomentari. Pertama, mengenai adanya perbuatan-perbuatan yang telah didefinisikan atau diinterpretasikan oleh penguasa sebagai kejahatan terhadap negara. Kedua, perbuatan-perbuatan tersebut ditafsirkan baik oleh pelakunya maupun oleh penegak hukum (dalam kapasitasnya sebagai alat negara) sebagai sesuatu yang secara langsung atau tidak dimaksudkan untuk mengubah atau mempengaruhi perubahan dalam sistem politik beserta kebijakan-kebijakan yang akan dihasilkannya (Barlow, 1984).

Pendapat tersebut tentunya hanya akan lahir dari pandangan bahwa

kekuasaan politik dan demokrasi politik adalah pertama-tama hasil konflik ketimbang hasil konsensus. Menurut pandangan ini, berbicara tentang kekuasaan berarti menyangkut bagaimana kekuasaan harus dipertahankan atau direbut secara prosedural politik dan bukan untuk dibagi-bagi secara musyawarah. Kembali mengutip Quinney (1970), maka keberadaan hukum dalam masyarakat sebagaimana direfleksikan dalam fenomena kejahatan politik tercermin sebagai berikut:

"Law is the most explicit form of social control which is also more than a system of formal social control. It is also a body of specialized rules created and interpreted in a politically organized society, or the state, which is a territorial organization with the authorized power to govern the lives and activities of all the inhabitants ... Law is formulated and administered by those segments of society which are able to incorporate their interest into the creation and interpretation of public policy. Rather than representing the institutional concerns of all segments of society, law secures the interests of particular segments, supporting one point of view at the expense of others".

Kejahatan Politik itu Kejahatan?

Pada saat berbicara tentang kejahatan, yang pada hakekatnya adalah suatu perilaku yang dianggap sebagai pelanggaran atau ketentuan normatif dan atau dianggap menyimpang secara serius oleh masyarakat, ternyata "bersesuaian" dengan pola pikir para penguasa yang cenderung menekankan keamanan dan ketertiban (*rust en orde*). Dalam kaitan itu, penguasa melihat upaya persaingan kekuasaan serta berbagai bentuk perubahan sistem politik, yang secara langsung atau tidak mengancam legitimasi kekuasaannya, sebagai sesuatu yang sama "kodrat-nya" dengan pembunuhan, perampokan atau pemerkosaan.

Brody (1974) dalam hal ini mengatakan definisi kejahatan politik sebagai suatu gejala sebagai berikut:

"A political offense is an offense against the government itself or one that is incidental to political uprisings. And in order to be considered as such, the crime must be in furtherance of one side or another of a bonafide struggle for political power ..."

Dapat dikatakan bahwa kecenderungan itu merupakan pembenaran sepihak dari penguasa guna tetap berkuasa, dengan cara menafsirkan secara

sepihak pula hal-hal yang entah oleh masyarakat atau oleh pemerintah sendiri dianggap "menyimpang". Kekuatan politik dalam hal ini memiliki keabsahan dalam menciptakan norma hukum yang memiliki kekuatan memaksa untuk dipatuhi. Quinney (1974) sendiri berpendapat, bahwa kejahatan pada dasarnya ditentukan secara politis pada gilirannya pula kejahatan politik tidak sepenuhnya jahat. Statuta mengenai kejahatan politik lalu lebih ditujukan pada mereka yang menjadi obyek, yang menyetujui atau menolak hukum, dan bukan pada mereka yang menciptakan atau menterjemahkan ketentuan-ketentuan tersebut (Turk, 1969).

Yang penting menjadi perhatian, pola tersebut telah pula menyebar dengan berbagai variasi bentuknya. Dalam kaitan itu Kittrie dan Wedlock (1986), misalnya, mengembangkan tesis bahwa sejarah kriminalitas politik suatu bangsa dapat dikaji melalui koleksi statuta, deklarasi, opini hukum dan argumen para ahli hukum serta dokumen dan pidato-pidato yang berkaitan dengan bagaimana pihak yang tengah berkuasa menangani atau berhadapan dengan kalangan atau kelompok yang tindakan ataupun pemikirannya dianggap tidak bersesuai dengan perpolitikannya.

Telah berabad-abad lamanya terjadi kecenderungan global dimana berbagai pemerintahan bereaksi secara keras terhadap pihak atau kalangan yang dianggap mengancam keberlangsungan kontrol kekuasaan. Mereka yang sedang memegang kekuasaan dan mereka yang memiliki akses terhadap hal itu lalu melakukan segala cara untuk melindungi posisi serta orde yang mendukungnya.

Berbagai pembunuhan, pelenyapan (*dissappearing*) maupun pengucilan lawan politik kemudian menemukan alasan yang kuat. Pada situasi itulah bisa dikatakan suatu negara sampai pada fase kekerasan oleh negara (*state violence*), yakni fase dimana aparat negara bertindak di luar hukum dan sebaliknya menyiksa rakyat sehingga menimbulkan tipe kejahatan baru yakni kejahatan oleh aparat negara (*state apparatus criminally*).

Hal lain yang juga dilakukan adalah menciptakan UU subversi, UU keadaan darurat, UU rahasia negara atau UU lain yang memungkinkan dipantaunya perilaku politik kalangan non-pemerintahan dan tersedianya ruang bagi aparat untuk mengkriminalisasi serta memprosesnya secara (pada umumnya) ekstra legal. Penindakan tadi sepenuhnya didasarkan atas anggapan bahwa suatu tindakan politik telah mengancam keberlangsungan negara.

Di pihak lain, tidak sabar dengan proses lambat dari perubahan politik, atau tidak puas dengan arah stabilitas politik yang dipupuk penguasa, selalu ada orang-orang atau kelompok yang berupaya mencari jalan sendiri untuk menerapkan nilai-nilai mereka pada mayoritas. Mulai dari tindakan politik

berupa aksi pembangkangan, pembelotan politik, apatisme hingga pemunculan gerakan bersenjata, adalah hal-hal yang bisa dilihat dari perspektif upaya mencoba keluar dari sistem politik yang telah dimapankan dengan beribu cara.

Di pihak lain Pemerintah, sebagai perwakilan dari rakyat, menganggap diri memperoleh tugas melindungi masyarakat terhadap desakan tersebut dan berupaya mempertahankan pandangan yang "dianut bersama" serta menumpas yang menyempal tadi. Bila salah satu wujudnya adalah diundangkannya kejahatan politik, maka jelaslah gambaran konflik dan anti-demokrasi sejak saat konsepsi maupun implementasinya.

Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana

Oleh karena itu, menjadi persoalan juga dalam melihat kejahatan politik guna tidak hanya tertuju pada berbagai upaya menentang kekuasaan, tetapi juga melihat pada cara bagaimana rejim bereaksi. Semua bangsa pada dasarnya memiliki perangkat hukum mengenai hal itu dan sekali waktu pernah mempergunakannya guna mencegah upaya-upaya mengubah distribusi kekuasaan di masyarakat (Barlow, 1984). Mengambil Amerika Serikat sebagai contoh (Ely, 1988), hal itu terdapat dalam kontroversi budak pelarian, pemogokan Pullman, keberingasan di San Francisco, pengundangan The Sedition Act (1978), the Smith Act (1940), the McCarran Act (1950) dan the Omnibus Bill (1968). Demikian pula berbagai hukum anarki kriminal dan hukum sindikalisme kriminal yang diundangkan pada awal abad ke-20.

Di pihak lain, berbagai kekerasan yang sifatnya pemberontakan (*insurgency*) di banyak tempat penuh dengan sejarah kegagalan. Selain gagal menumbangkan rejim, gangguan militer yang menuju pada perubahan politik seringkali malah memperkuat status quo dari pihak yang berkuasa mengingat kemudahan rejim mengontrol akses perlawanan rakyat, komunikasi massa dan perwakilan politik.

Demikian pula, bila perubahan dilakukan dengan cara-cara lain oleh kalangan di luar rejim (yang bila gagal akan dikriminalisasi dengan hukum kejahatan politik) ternyata tidak mencatat hasil gemilang. Hanya pada beberapa kasus saja tindakan politik yang radikal menjadi alat yang efektif dalam upaya memaksakan perubahan kebijakan.

Kriminalisasi sebagai bentuk kontrol oleh pemegang kekuasaan merupakan reaksi salah satu bentuk reaksi legal selain dari bentuk reaksi lainnya seperti reaksi ekstra legal, langsung ataupun tidak langsung serta reaksi keras ataupun ringan (Turk, 1981).

Namun yang lalu menjadi permasalahan dalam pengkajiannya adalah bahwa pada teks hukum pidana di beberapa negara, kejahatan politik tidak disebutkan secara eksplisit. Kesulitan utama yang kemudian ditemui adalah saat pendefinisian kejahatan politik. Barlow (1984) menyebut bahwa kejahatan politik secara prinsipil berbeda dengan yang lain karena mengandung karakteristik adanya tindakan seseorang atau sekelompok orang yang memiliki komitmen untuk menyebabkan terjadinya sesuatu yang melampaui sekadar keinginan atau kepuasan pribadi, yakni berupa tergulingnya rejim politik.

Di pihak lain, Kittrie dan Wedlock (1986) misalnya memasukkan pula tindakan yang dilandasi oleh tekanan religius, ras atau ekonomi baik yang ditujukan terhadap institusi swasta dan kelompok. Kritik terhadap definisi ini adalah tidak ditekankannya motif politik sebagai tujuan akhir (yang mungkin saja hidup tanpa disadari). Secara asasi, seseorang tidak boleh dikriminalisasi karena pemikiran politiknya, melainkan akibat tindakan politiknya. Ketiadaan penekanan motif politik sebagai akibatnya menjadikan penggunaan hukum kejahatan politik terlalu melebar.

Dilihat dari jenisnya, Clinard dan Quinney (1967) mengidentifikasi yang termasuk kejahatan politik sebagai berikut: pengkhianatan (*treason*), penghasutan (*sedition*), spionase, sabotase, pelanggaran perjanjian militer, kolaborasi perang, radikalisme serta berbagai jenis protes yang dapat diklasifikasikan sebagai tindak kriminal.

Motif Politik

Kejahatan-kejahatan tersebut secara tampilan sebenarnya kerap kali tak berbeda dengan kejahatan tradisional pada umumnya mengingat di dalamnya terkandung pula tindak-tandak pembunuhan, pembakaran, penculikan atau pencurian. Pembeda utamanya, sebagaimana telah disebut, adalah pada motivasi politisnya.

Penggunaan hukum kejahatan politik yang melebar juga relevan dikaitkan dengan kondisi Indonesia. Kritik terkuat terhadap keberadaan UU No. 11/PNPS/1963 tentang subversi adalah bahwa penggunaannya tidak hanya ditujukan pada perilaku politis yang bermaksud mengganti atau merongrong kekuasaan yang sah, tetapi juga diberlakukan atas perilaku-perilaku yang sekedar memperlihatkan perbedaan sikap politik dengan pemerintah. Bahkan, sejarah mencatat UU yang sama diberlakukan atau hendak diberlakukan pada kasus-kasus mulai dari pemalsuan pestisida, judi buntut hingga pencurian listrik, hal mana cukup sulit bagi kita guna menemukan motif politisnya.

Permasalahannya adalah, bagaimana membedakan kejahatan politik dari

kejahatan biasa (*ordinary criminality*) bila ternyata efeknya sama. Permasalahan lain adalah, bagaimana cara mengklasifikasikan pelanggar hukum sebagai "politis" serta penyusunan tuduhan atasnya bila yang dilihat oleh peradilan adalah semata-mata akibat dari perbuatannya.

Terdapat beberapa negara yang tidak mengakui motivasi politik tersebut sebagai suatu motif dari perbuatan melawan hukum. Hukum di AS misalnya menolak mengakui kejahatan politik atau tidak menerima motif politik sebagai suatu pembelaan hukum mengiringi terjadinya tindak kejahatan tertentu.

Terlepas dari pada itu, perlu disadari bahwa memang ada "biaya" atau *social cost* yang muncul dari penerimaan doktrin kejahatan politik. Mengijinkan argumen politis untuk menjustifikasi perilaku kriminal akan menjadi pemicu ketidakpastian hukum. Ketidakpastian pada gilirannya akan menghambat distribusi keadilan dan demokratisasi, yang lalu menjurus pada anarki di bidang hukum. Pemerintah yang tidak kuat dan tengah mencari legitimasi melalui penekanan pada peran dan dukungan militer, akan secara sistematis menghindari perdebatan tersebut walaupun memang pada saat yang sama rejim tersebut dapat saja melakukan berbagai tindakan sewenang-wenang kepada warganegaranya yang berbeda faham politik.

Di pihak lain, kekuatan non-negara yang memilih jalan kekerasan guna mendesakkan keinginannya (sepaimana dilakukan para teroris) relatif merasa lebih beruntung bila akhirnya pasal kejahatan politik dituduhkan kepada mereka. Organisasi teroris sendiri secara teratur mengedepankan argumen politis untuk membenarkan suatu pemberontakan (*insurgency*). Itu dilakukan guna merebut opini dunia dan publik dalam negeri dan itu berarti kemenangan politis yang bukan main besarnya.

Daftar Kepustakaan

- Barlow, H.D., 1984 *Introduction to Criminology*, Boston: Little Brown & Co.
- Brody, Stuart A., 1974.
- Clinard, M.B. & Quinney, R., 1967 *Criminal Behavior System: A Typology*, New York: Holt, Rinehart & Winston.

Ely, J.W., 1988, "The Enigma of Political Crime", *Law & Society Review*, vol. 21, number 5.

Kittrie, N.N. & Wedlock, E.D. (eds.), 1986, *The Tree of Liberty: A Documentary History of Rebellion and Political Crime in America*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Quinney, R., 1970, *The Social Reality of Crime*, Boston: Little Brown.

_____ 1974, *Class, State & Crime*, 2nd ed., New York: Longman.

Turk, A.T., 1981., *Criminality & Legal Order*, Chicago: Rand McNally & Co.

PERMOHONAN MAAF

Karena beberapa permasalahan yang tidak dapat segera diatasi, maka Majalah Hukum dan Pembangunan No. 6 Tahun XXV, Desember 1995, amat sangat terlambat terbit. Untuk hal ini dimohonkan maaf dan semoga para pembaca dan penulis tetap mendukung kehadiran Majalah ini di tengah kalangan hukum Indonesia.

Redaksi