

## PERAN POLRI DALAM PENEGAKAN PERATURAN PEMILU

Oleh Dr. H. Samsul Wahidin, S.H., M.S. \*)

### Pemilu, Demokrasi dan Implikasinya

Seiring dengan terus meningkatnya mobilitas masyarakat dalam berbagai bidang kehidupan - yang tak terlepas dari peran pemerintah selaku pengemban tugas negara dibutuhkan kebijakan (*policy*) yang mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan baik yang bersifat individual maupun komunal. Akomodasi itu tidak semata dalam takaran praktis dengan dipenuhinya berbagai hak individu, juga pada tataran konseptual seperti dibakukannya berbagai pengaturan tentang Hak Asasi Manusia, tentang demokrasi dan demokratisasi juga tentang hubungannya dengan lembaga perwakilan. <sup>1)</sup> Urgensi dari itu semua hakekatnya adalah terwujudnya tatanan kehidupan yang dapat berkembang dinamis dengan tujuan ideal terpenuhinya hak-hak individu secara maksimal pada satu sisi dan tidak rusaknya sistem kehidupan komunal pada sisi lain. Sarana untuk mencapai tujuan sifatnya berjenjang. Pada tahap awal atau sebagai dasar adalah dalam bentuk dilaksanakannya pemilihan umum (Pemilu). Dengan demikian Pemilu merupakan awal dari upaya berjenjang yang harus ditindaklanjuti berlanjut untuk dapat terwujudnya taraf hidup masyarakat yang lebih baik.

### Pelaksanaan Pemilu yang sering

dijargonkan sebagai pesta demokrasi bagi masyarakat luas (*grassroot*) pada satu sisi dipandang sebagai sarana efektif untuk mewujudkan demokrasi - kendatipun dalam arti tidak langsung. Perwujudan prinsip atau tepatnya ide tentang demokrasi tersebut secara riil mengandung berbagai kemungkinan terjadinya penyimpangan dari aturan-aturan yang telah dibuat dan dijadikan acuan pelaksanaan Pemilu. Di dalam bahasa hukum, penyimpangan itu diidentifikasi sebagai perbuatan pidana atau pelanggaran hukum. Terjadinya pelanggaran hukum itu tentu saja tidak dapat dibiarkan sebab akan menimbulkan kerancuan tatanan sosial serta menyebabkan terdegradasinya nilai-nilai kebersamaan di dalam tatanan kehidupan bermasyarakat. <sup>2)</sup>

Pada tatanan komunal, terjadinya berbagai pelanggaran hukum itu sebenarnya bisa dimengerti sebagai semacam harga yang harus dibayar sebagai konsekuensi dari mobilisasi massa - apa lagi dalam arti total. Secara ekstrem dapat dikatakan bahwa dengan adanya delik Pemilu itu memang membuka peluang terjadinya tindakan yang mengarah ke sana. Tentu tidak ada gunanya dibuat jika tidak ada yang memanfaatkannya. Namun bagaimanapun Pemilu itu tetap harus dilaksanakan dan pada abad ini dipandang sebagai sarana paling efektif untuk merefleksikan

\*) Penulis adalah Direktur Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin.

demokrasi. Demokrasi itu sendiri menjadi sedemikian indah dijadikan sebagai dasar di dalam sistem pemerintahan dan begitu didamba pelaksanaannya kendatipun begitu banyak dan luas referensi tentang demokrasi<sup>3)</sup> di dalam praktik pemerintahan suatu negara dibandingkan dengan negara lain. Kesemua perbedaan itu esensinya tidak menunjukkan perbedaan kualitas demokrasi akan tetapi lebih mengarah pada akar kultur yang melatarbelakangi dan terus tumbuh beserta perspektif para pembentuk serta pelaksana negara.<sup>4)</sup>

Kenyataan adanya berbagai permasalahan ini sebagaimana disebut disebabkan pemilu yang bersifat massal sehingga pelanggaran sangat mungkin terjadi. Adanya pihak-pihak yang menaruh harapan dan kepentingan yang besar terhadap hasil Pemilu juga merupakan sisi lain mengapa Pemilu rentan dengan pelanggaran. Para pihak berusaha keras (terutama yang berkedudukan sebagai peserta) untuk memenangkan Pemilu. Pada satu ketika para peserta itu melakukan berbagai upaya yang sekiranya dapat menunjang perolehan atau peningkatan suara yang secara langsung menunjukkan tingkat kredibilitas partainya.

Kenyataan menunjukkan mengemulkannya pola pikir yang *over-represif* dalam arti bahwa karena selama di dalam pelaksanaan Pemilu yang lalu terbukti banyak terjadi pelanggaran itu sepertinya sudah *ter-stigma* - dan para pihak tak berani beraksi secara terbuka, menyebabkan pencermatan yang demikian jeli sehingga dalam berbagai

tahap terkesan munculnya *prejudice* bahwa pada tahap tersebut telah terjadi pelanggaran. Terpola pemikiran bahwa pemilu yang dilaksanakan itu akan penuh dengan kecurangan dan pelanggaran. *Prejudice* atau purbasangka ini semakin mengemuka menyusul dilaksanakannya Pemilu dengan kontestan yang sederajat. Pengawasan yang lebih terbuka dan mekanisme yang lebih tertata semakin memperkuat *prejudice* tadi kendatipun dalam banyak hal tak diakui.

Opini sebagaimana disebut itu ditunjang oleh ketakmenentuan kondisi dan perkembangan politik pra pelaksanaan Pemilu 1999 yang ditandai dengan terjadinya kerusuhan, arogansi dan bahkan radikalisme massa. Kendatipun banyak pihak mendeskripsi bahwa pemilu 1999 itu akan penuh dengan coreng moreng konflik dan bahkan pertumpahan darah akan tetapi ternyata tak terjadi. Para pengamat yang beranjak dari pola pengamatan pesimis dengan berbagai argumentasi yang rasional ternyata harus menerima kenyataan bahwa amatannya tak jitu. Berbagai hal bisa ditarik sebagai simpulan dari paradigma tersebut.

Perspektif konkret dari kenyataan di atas adalah munculnya pemikiran yang pesimistis dan ketakmenentuan pelaksanaan, orientasi dan bahkan perspektif ke depan dari pelaksanaan Pemilu dimasa yang akan datang ini. Kendatipun kenyataan membuktikan bahwa semua itu tak terjadi, ternyata para pengamat tak bosannya mendeskripsi secara miring dalam arti mengurangi dan menyurutkan persepsi ke depan bahwa Pemilu yang akan dilaksanakan akan

(senantiasa) sarat dengan konflik dan konkretnya akan penuh dengan berbagai pelanggaran. Hal inilah yang kiranya menarik untuk dicermati paling tidak dalam perspektif pemikiran yang bersifat preventif untuk berjaga agar hal itu tidak terjadi. Kalaupun kemungkinan terjadi, antisipasi dini telah dilakukan sehingga berbagai elemen yang punya peran dan tanggungjawab atas terjadinya pelanggaran itu dapat segera melakukan tindakan dalam satu sistem kinerja yang sesuai dengan ketentuan yang telah digariskan.

### Penegakan Hukum

Perlu segera diingatkan bahwa elemen dasar dari hukum itu adalah keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan.<sup>5)</sup> Keadilan sebagai sesuatu yang abstrak dan relatif berkait erat dengan berbagai elemen lain yang disadari bersifat filosofis. Namun pada garis besarnya keberadaan hukum itu dan orientasinya pada keadilan dapat terwujud jika ketentuan (baik yang bersifat tidak tertulis) apa lagi yang sifatnya tertulis ditegakkan atau dilaksanakan. Tanpa pelaksanaan keadilan, yang didamba tak pernah tiba. Padahal efek berikut dari ketidakadilan itu juga muncul ketidakpastian hukum beserta kompleksitas permasalahan di hilirnya. Di antara permasalahan itu adalah terdegradasinya kepercayaan masyarakat terhadap hukum sehingga muncul peradilan jalanan, arogansi massa, brutalisme massa dan bahkan vandalisme massa.

Satu hal yang kiranya perlu digaribawahi adalah perspektif

penegakan hukum atas pelaksanaan Pemilu yang harusnya dilaksanakan secara konsisten. Kendatipun Pemilu pada dasarnya merupakan satu ajang yang dikinerjai dan *basic need*-nya adalah sistem politik (*political system*) namun bagaimanapun koridor hukum harus ditegakkan secara konsisten. Bukan karena perspektif hukum senantiasa menyatakan demikian tetapi pertanyaan awam bisa diajukan: buat apa diatur kalau toh pada akhirnya tak dipatuhi? <sup>6)</sup> Buat apa ada aturan kalau tak dijalankan?

Konsistensi dari penegakan hukum sebagaimana disebut ini adalah dengan diselesaikannya delik Pemilu berdasarkan hukum dan tidak semata-mata didasarkan pada penyelesaian politis. Penyelesaian demikian kalau masih tetap dilakukan, menyebabkan - sebagaimana disebut adalah terjadinya erosi pada elemen kepastian hukum dan keadilan. Kendatipun disadari bahwa hukum sebagai *ultimum remidium*, hendaknya dimaknai sedemikian rupa sehingga ketentuan di dalamnya harus ditegakkan terlepas dari motivasi lain kendatipun solusi yang ditawarkan bisa membawa kebaikan bagi para pihak. Namun kebaikan tersebut harus disadari bersifat temporer sebab pada gilirannya akan muncul paradigma pelanggaran baru yang lebih berat dan serius sehingga kalau tidak dengan ketentuan perundangan Pemilu diselesaikan akan menjadi preseden tidak baik di kemudian hari.

Demikian pula dengan eliminasi dari ketentuan hukum dan menyelesaikan berdasarkan perspektif politis akan menjadikan hukum sebagai legalitas

berbagai elemen yang sebenarnya bertentangan dengan keberadaan hukum itu sendiri. Hukum ada untuk dilaksanakan dan peniadaan klausula dalam hukum sebagai upaya penyelesaian pada gilirannya akan melemahkan mekanisme penegakan hukum dan itu menjadi sebuah paradigma buruk dalam hal konsistensi terhadap urgensinya penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen.

Mencermati pada efektivitas pelaksanaan suatu aturan tertulis sebenarnya mencakup empat komponen yaitu aturannya, penegak aturan, sarana dan prasarana serta keadaan masyarakat di mana aturan itu ingin diterapkan.<sup>7)</sup> Aturan harus didesain sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan interpretasi ganda. Penegak hukum harus bermental baik sehingga aturan dapat dilaksanakan dengan baik. Sarana dan prasarana harus memadai sebagai bagian dari upaya untuk menegakkan hukum secara baik. Sementara kondisi masyarakat menentukan sejalan dengan keharusan mengakomodasikan nilai masyarakat di dalam aturan hukum. Semakin jauh dan lebar jarak antara aturan dengan kondisi masyarakat menyebabkan makin tidak efektifnya aturan. Demikian pula sebaliknya, semakin dekat aturan ke masyarakat menjadikan aturan tersebut efektif.

Di dalam perspektif delik Pemilu, sebenarnya dapat dikatakan bahwa ke empat unsur tersebut telah terwakili secara baik. Artinya perangkat peraturan Pemilu, khususnya dalam masalah sanksi telah dirumuskan dengan baik, tidak

mengandung biinterpretasi apa lagi multi interpretasi. Aparat penegak hukum bermoral baik serta dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai. Sementara itu kondisi masyarakatnya pun dapat dikatakan sesuai dengan aturan yang dibuat. Namun ada satu faktor penting yaitu *policy making* atau aspek pengambilan keputusan dalam tataran pelaksanaan peraturan yang tidak mendukung. Delik yang dirumuskan secara baik itu tidak dapat dilaksanakan karena kebijakan yang digariskan adalah menyelesaikan pelanggaran hukum tersebut berdasarkan perspektif politis. Penyelesaian tersebut umumnya dengan cara mengadakan pertemuan antar fungsionaris dan pelanggaran yang terjadi diselesaikan antar mereka dan tidak dikualifikasi sebagai pelanggaran hukum.

#### **Kawasan Pelanggaran Pemilu 1999**

Sependapat dan menggarisbawahi gambaran Eep Syaifullah Fatah<sup>8)</sup>, dapat dicermati bahwa nyaris di setiap tahap pelaksanaan Pemilu senantiasa memunculkan kemungkinan pelanggaran. Kalau hendak dikembangkan dari perspektif hukum ternyata sekurang-kurangnya ada 40 (empat puluh) titik rawan dalam penyelenggaraan Pemilu. Hal ini tidak berpretensi untuk ber-*negatif thinking* atau ber-*prejudice*, namun berdasarkan pola kinerja yang bersifat massal ke-40 pelanggaran itu rentan terjadi. Jika diringkaskan, pelanggaran Pemilu itu sangat besar kemungkinan terjadinya sejak awal (persiapan) khususnya pada level saringan administratif, berlanjut ke pemungutan suara oleh para pemilih, penghitungan suara,

penentuan wakil dan akhirnya sampai dengan penetapan dan pelantikan para wakil rakyat tersebut.

Segera perlu digaribawahi bahwa perspektif ke depan dari pelaksanaan Pemilu nampak masih sama atau paling kurang satu pola dengan pelaksanaan tahun 1999. Apa lagi dasar dari penyelenggaraan Pemilu itu masih didasarkan pada UU yang sama. Dengan demikian kerawanan yang sangat mungkin terjadi adalah pada titik-titik sebagaimana disebut pada 40 kawasan tersebut. Dari analisis yang disampaikan itu ternyata pada pelaksanaan Pemilu 1999 terbukti merupakan kawasan yang sering dilanggar dan tanpa bermaksud menyederhanakan analisis, karena dari perspektif yuridis ketentuan yang dipakai masih sama maka pelanggaran yang sama pun rentan terjadi di kawasan yang disebut itu.

Satu kasus menarik yang sempat menjadi perhatian pada tingkat nasional adalah pengulangan pemungutan suara di Pamekasan, Madura. Pengulangan dengan berbagai implikasinya itu, menunjukkan bahwa sebagian besar dari titik rawan pelanggaran Pemilu itu benar terjadi. Tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilu yang dideskripsi dengan terjadinya pelanggaran itu menjadi satu akumulasi ketidakpuasan massal sehingga merembet kepada tindakan pelanggaran hukum yang bersifat massal pula. Pengulangan pemungutan suara adalah refleksi dari akumulasi pelanggaran tersebut yang pada satu sisi menunjukkan justifikasi pemerintah selaku pelaksana pemilu atas terjadinya pelanggaran dalam

penyelenggaraan Pemilu di Madura tersebut.

Di dalam perspektif hukum sangat disayangkan bahwa penyelesaian atas terjadinya pelanggaran yang ke muka mencuat sebagai pengulangan pemungutan suara di pulau Garam itu, tidak didasarkan pada delik Pemilu sebagaimana diatur di dalam UU tentang Pemilu akan tetapi diselesaikan dengan prinsip lain yang dikonsepsi dana dimotivisir oleh kepentingan serta orientasi yang sifatnya non hukum. Konklusi dan solusi yang ditempuh bukan melalui mekanisme pengadilan di dalam satu sistem peradilan Pemilu yang konsisten akan tetapi dengan cara lain yang tidak merujuk pada pelaksanaan ketentuan pidana di dalam UU Pemilu.

Ke-40 titik rawan sebagaimana dimaksud itu kiranya menjadi titik perhatian dengan catatan bahwa hendaknya tidak dikualitatifkan sedemikian rupa dengan menaruh skala kecil dan besar pada tiap masalah. Hakekatnya tiap pelanggaran merupakan pelanggaran terhadap kesepakatan (hukum) dan oleh sebab itu penyelesaian kasusnya pun harus berdasarkan kesepakatan (hukum) yang telah dengan susah payah disusun.

Peran Polri dalam kaitan ini adalah mewaspadai berbagai terjadinya tindak pidana tersebut dan secara konsisten menindak sesuai dengan aturan yang berlaku. Perspektif penyelesaian yang beranjak dari wacana politik harusnya dikesampingkan dengan selalu mengedepankan penyelesaian secara hukum. Dalam takaran praktis tidak

berlindung di balik prinsip-prinsip persuasif edukatif yang pada dasarnya tidak lain merupakan penyelesaian dengan cara non hukum. Kerja sama dengan berbagai lembaga lain yang terkait dengan pelaksanaan Pemilu sangat diperlukan untuk benar-benar menegakkan aturan sesuai dengan tujuannya. Kerja sama yang dilaksanakan secara fungsional atas dasar kemitraan akan mendatangkan manfaat besar bagi kepentingan ini. Dengan demikian aturan yang dibuat itu tidak semata-mata berlaku di atas kertas akan tetapi dapat diaplikasikan secara konsekuen dan konsisten sesuai dengan prinsip-prinsip penegakan hukum.

### **Peran Lembaga Pengawasan Pemilu**

Independensi lembaga pengawasan Pemilu, sering dipertanyakan atau paling kurang menjadi alamat ketidakpuasan di dalam pelaksanaan Pemilu yang lalu.<sup>9)</sup> Ada kekhawatiran bahwa mereka ikut bermain dan terungkap dalam kalimat bernada sinis bahwa ibarat permainan sepakbola maka wasit ternyata juga ikut menendang bola. Pengkritisan ini khususnya dilakukan oleh kawan-kawan dari LSM yang umumnya menghendaki urgensinya tindakan tegas dengan pembatasan-pembatasan dan sanksi tertentu. Objektivitas dari pemantau Pemilu dalam arti yang jelas-jelas tidak mengandung keberpihakan hendaknya dapat dilakukan dengan sistem seleksi dan skrening sedemikian rupa sehingga yang akan diperoleh adalah pengawas yang benar-benar dapat melakukan fungsinya secara optimal sesuai dengan kedudukannya sebagai lembaga

pemantau.

Di dalam hal panitia pelaksanaan Pemilu, kendatipun di beberapa negara ada yang melaksanakan dengan sifat semi pemerintahan dan ada pula yang sepenuhnya pemerintahan serta ada yang sepenuhnya partisan kiranya di Indonesia tidak perlu dipermasalahkan hal demikian. Terpenting dari pelaksanaan itu adalah bagaimana aturan yang sudah ada (dan sudah memadai) itu dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Oleh karena itu permasalahannya bukan pada kelemahan dan kekurangan klausula pada ketentuan akan tetapi pada moral pelaksanaan juga pada pengawas. Sebab bagaimanapun pada pelaksanaan Pemilu yang lalu terbukti bahwa kendatipun aturan sudah dirumuskan dengan baik akan tetapi karena pelaksanaan (dan juga pengawas) yang kurang baik, dalam arti kualitas dan kuantitas menyebabkan terjadinya pelanggaran.

Patut dicatat bahwa penyelesaian permasalahan, khususnya menyangkut pelanggaran Pemilu selama ini didasarkan pada pendekatan yang bersifat politis. Misalnya pelanggaran yang dilakukan oleh seseorang telah diakomodir sedemikian rupa sehingga itu terjadi kesalahan lembaga. Penyelesaian yang dilakukan adalah dengan mengadakan pertemuan antar fungsionaris dengan permintaan maaf dan masalahnya dianggap selesai. Demikian pula pelanggaran yang terjadi dikualifikasikan sebagai pelanggaran yang bersifat politis dan penyelesaiannya pun dengan cara politis.

Muncul pemikiran bagaimana jika

klausula yang bersifat pidana dihapuskan saja karena memang *angle* dari pelaksanaan Pemilu adalah dari dimensi politis. Tentu saja usulan demikian ini mengesampingkan atau tidak termasuk dalam delik-delik yang sifatnya berat seperti upaya menggagalkan Pemilu, melakukan tindakan yang sedemikian ekstrem sehingga harus diselesaikan secara hukum. Rumusan delik selama ini menunjukkan adanya kecenderungan menjadikan seluruh tindakan yang bersifat *deviance* dalam peristiwa menjelang, pelaksanaan dan pasca Pemilu sebagai pelanggaran Pemilu.

Peran Polri, dalam hubungan ini juga sangat penting. Dalam kedudukannya sebagai kekuatan terdepan menciptakan kamtibmas, pemilahan terhadap delik yang membawa dampak luas dan delik yang sifatnya ringan kiranya dapat dirumuskan secara jelas. Perumusan itu tentu saja dengan merujuk pada prinsip perumusan kebijakan yang tepat atas dasar kenyataan yang riil dalam masyarakat. Dengan perumusan ini akan memperjelas pula mekanisme penindakannya. Tanpa demikian aparat penegak hukum khususnya Polri akan kehilangan arah atau sekurangnya hanya terpaku pada delik-delik yang sifatnya konvensional.<sup>10)</sup>

Kenyatan di atas tidak saja membuat degradasi pada rumusan delik yang pada akhirnya juga menurunkan wibawa hukum ketika tidak dilaksanakan. Lebih dari itu kewibawaan aparat dan kerepotan mereka juga makin bertambah dari berbagai kesibukan untuk menangani berbagai kasus yang sifatnya rutin dan

konvensional. Dengan menghapuskan klausula dalam tindakan pidana yang sifatnya hanya kecil, di samping akan mengkon-sistensikan tindakan aparat juga dapat lebih memfokuskan pelaksanaan Pemilu sebagai wacana edukasi di bidang politik khususnya pelaksanaan demokrasi. Penjatuhan sanksi dalam konsepsi pidana hanya bersifat *ultimum remedium* dan oleh karena itu kiranya tidak dikedepankan sebagai basis dalam penegakan hukum.

### Penutup

Tatkala tulisan ini dibuat, RUU Pemilu sebagai penyempurnaan atas UU Pemilu tahun 1999 masih dibahas oleh DPR. Agar tidak kehilangan relevansi dan substansi yang sangat penting bagi penegak hukum ke depan, kata kunci yang harus senantiasa dikedepankan adalah konsekuen dan konsisten. Konsekuen pada ketentuan hukum yang ada, yaitu secara fungsional berorientasi pada penyelesaian di atas prinsip kerja sama. Seluruh lembaga terkait harus menyadari fungsi masing-masing sehingga setiap peristiwa, apa lagi yang mengarah pada tindak pidana dapat diselesaikan dengan baik. Secara konsisten, berarti bahwa penegakan hukum harus benar-benar dilandasi oleh prinsip hukum. Hukum dikedepankan sebagai basis dan tidak menyelesaikannya berdasarkan paradigma politik kendatipun dasarnya adalah politik. Pada perspektif ke depan hal itu juga akan menjadikan hukum sebagai dasar dan dapat merespons (*responsibility*) terhadap politik. Jika tidak maka paradigma hukum sebagai sarana represif akan tetap terjadi. Hukum hanya dijadikan sebagai alat guna kepentingan politik. ■

Catatan:

1). Hak Asasi Manusia sebagai isu mengemuka dan menjadi tuntutan gencar terutama pada paruh abad XX dan semakin mengemuka di awal abad XXI. Di antara isu yang mengemuka adalah tentang demokrasi dan demokratisasi sebagai bagian dari akomodasi terhadap hak-hak komunal. Lihat misalnya dalam "Rusli Karim, 1978. *Lembaga Perwakilan di Indonesia* Jakarta: Rajawali." yang mendeskripsikan hubungan antara demokrasi dengan lembaga perwakilan. Juga dalam beberapa bahasan di dalam "Miriam Budihardjo, 1983. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama."

2). F. Suriasyah, 1985. *Delik Formal dan Materil*. Palangkaraya: FH. Univ. PGRI, hal. 56 menguraikan tentang delik formal dan materil. Pada intinya delik formal itu ditekankan pada perbuatan yang dilarang oleh UU sedangkan materil karena sifat suatu tindakan memang dipandang merugikan.

3). Seperti dinyatakan oleh Abraham Lincoln, demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Pengertian filosofis ini terus dikembangkan hingga dari sejarah yang panjang dari berbagai negara dan akumulasi pola pikir para pakar melahirkan demokrasi perwakilan. Sekedar contoh buku yang mengulas masalah tersebut, lihat: Arbi Sanit, 1988. *Lembaga Perwakilan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, bagian sejarah lembaga perwakilan.

4). Baik Negara-negara Barat yang bersifat materialistik individualistik maupun negara-negara di belahan Timur yang umumnya sosialistik religius sama-sama menyatakan prinsip negaranya - sekaligus mempraktikkan demokrasi. Padahal esensinya tidak sama. Untuk ini, lihat misalnya dalam "Miriam Budiardjo, 1983. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, mulai hal.34. Yang mengupas permasalahan demokrasi baik di Barat maupun di Timur."

5). Para pakar menyimpulkan bahwa ketiga tujuan tersebut harus secara integrative diwujudkan. Lihat misalnya dalam "Van Hoecke, 1967. *Rechtsvinding en Rechtsvorming*. Kluwer Deventer yang memperkenalkan ketiga elemen tersebut sebagai tujuan adanya hukum (formal)." Di Indonesia, tujuan itu didesain di dalam UU No. 40 tahun 1970 yang menyatakan bahwa hukum ditegakkan tidak saja untuk menegakkan hukum (kepastian hukum) tetapi juga untuk keadilan. Sedangkan manfaat sudah jelas bahwa baik keadilan maupun kepastian hukum didasarkan pada kemanfaatan dari

adanya hukum itu sendiri.

6). Abdul Saleh Naim. 1996. *Perspektif Baru Penegakan Hukum*, Palangkaraya: Univ. PGRI, menekankan bahwa adanya aturan hukum yang beres sanksi, oleh pembentuk aturan memang sudah dibayangkan bahwa hal itu akan terjadi. Oleh sebab itu justru tidak ada urgensinya pengaturan apabila terjadi pelanggaran atau delik yang memenuhi unsur-unsur sebagaimana diatur tetapi disimpangi. Dicontohkan, delik dunia perbankan diselesaikan dari perspektif ekonomi, delik pelanggaran nilai social seperti kerusuhan massa diselesaikan berdasarkan perspektif social dan sebagainya. Hal itu hanya menyelesaikan masalah dalam jangka pendek sedangkan jangka panjangnya membawa degradasi terhadap ketentuan hukum itu sendiri.

7). Friedmann, 1976. *Law Its Nature Paradigm*. Netherland: Butterworth. hal.56, dengan menekankan pada urgensinya pemahaman terhadap sangat pentingnya kedudukan aparat penegak hukum. Untuk Indonesia, lihat misalnya: "Soerjono Sockanto dan Mustafa Abdullah, 1978, *Sosiologi Hukum*. Jakarta, Rajawali Press hal. 45, dengan mengajukan serangkaian permasalahan Schubungan dengan penegak peraturan tertulis tersebut sebagai semacam pengujian terhadap efektif atau tidaknya aturan.

8). Eep Syaifulloh Fatah, 1999. *Pelanggaran Pemilu*. Jakarta, Pusat Informasi Wartawan hal. 45, Kendatipun orientasi dari ke-40 titik rawan Pemilu itu telah lewat, setidaknya dapat dijadikan sebagai acuan untuk pelaksanaan Pemilu 2004 mengingat dalam segi pelaksanaannya tidak banyak berubah.

9). Secara yuridis hal itu disebabkan kelemahan peraturan yang meletakkan lembaga tersebut tanpa fungsi tindakan yang memadai. Misalnya, setelah mereka melakukan pemantauan - dan melaporkannya ke pihak berwajib bagaimana tindak lanjutnya tidak jelas. Untuk itu idealnya pemantau pemilu juga memiliki akses lebih besar untuk melakukan tindakan tertentu yang mengarah kepada dijatuhinya sanksi pelanggaran delik Pemilu berdasarkan peraturan perundangan yang ada.

10). Pada masa lalu, pelanggaran itu berorientasi ke KUHP. Salah satu alasannya karena delik pemilu lebih berat ancaman hukumannya. Dengan berbagai alasan, satu diantaranya untuk kebaikan terdakwa "hanya" dipergunakan. Hal demikian tentu tidak tepat berdasarkan atas *Lex specialis derogat legi generali* dengan berlandung dibalik prinsip-prinsip persuasi dan edukasi.