

## REFORMASI POLITIK HUKUM ATAS KEMERDEKAAN MENYATAKAN PENDAPAT DI MUKA UMUM

Said Abdullah<sup>1</sup>

### Abstrak

*Political law is a legal discipline that are categorized as most young compared with other legal disciplines are more classic, such as legal history, legal philosophy and so forth. But even so it does not mean that politics do not have laws that strategic position of a science, because of the axiology able to unlock the mystery of the law as well as the legal disciplines that have been there before.*

*In a country which adheres to democratic governance system, though, still needed rules of the game through legal forms. Democracy without the rule would lead to anarchy. Freedom without considering the interests of living together may lead to chaos, human rights without human basic obligation can lead to arbitrariness.*

*Keyword : Politics of Law, Democracy*

### A. PENDAHULUAN

Sejak Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, maka politik hukum di Indonesia berupaya untuk pembaharuan di bidang hukum. Di lihat dari sudut tata hukum, maka proklamasi kemerdekaan merupakan tindakan perombakan secara total, juga telah mengubah tradisi masyarakat terjajah menjadi masyarakat bebas (merdeka).

Tujuan hukum pun harus berubah secara berbalik dari tujuan mempertahankan dan melestarikan penjajahan menjadi mengisi kemerdekaan dengan etos yang berubah dari penjajahan menjadi kebangsaan. Dengan demikian timbul konsekuensi adanya perubahan pada hukum positif yang berlaku sebelumnya, seperti *Indische Staarregeling (IS)*, *Algemene Bepalingen Van Wetgeving Voor Indonesia (AB)*, *Burgelijke Wetboek (BW)* dan lain sebagainya, yang merupakan ketentuan perundang-undangan yang dikeluarkan pada masa penjajahan. Perubahan ini diperlukan dan menjadi bagian politik hukum nasional, karena hukum-hukum yang sudah ada tersebut banyak dipengaruhi dan bercampur baur dengan sistem hukum yang tidak sesuai dengan pancasila. Namun tidak semua produk hukum tersebut harus dirubah, karena bukan tidak mungkin produk hukum tersebut ada yang mengandung nilai universal yang masih diberlakukan.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu system politik (atau Negara)

yang menyangkut tujuan-tujuannya. Pengambilan keputusan (decision making) mengenai apakah yang menjadi tujuan dari system politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternative dan penyusunan skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih itu. Untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu perlu ditentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum (public policies) yang menyangkut pengaturan dan pembagian (distribution) atau alokasi (allocation) dari sumber-sumber dari resources yang ada.

Politik hukum merupakan satu disiplin hukum yang tergolong paling muda dibandingkan dengan disiplin-disiplin hukum lain yang lebih klasik, seperti sejarah hukum, filsafat hukum dan lain sebagainya. Namun walaupun begitu bukan berarti bahwa politik hukum tidak memiliki posisi yang strategis sebuah ilmu, karena dari sisi aksiologi mampu untuk membuka misteri hukum sama baiknya dengan disiplin-disiplin hukum yang telah ada sebelumnya.

Di zaman merdeka saat ini banyak perundang-undangan yang telah dihasilkan oleh Negara Indonesia untuk membuat masyarakat menjadi lebih baik, baik mengenai ketatanegaraan maupun lembaga-lembaga Negara dan aparat penegak hukum, diantaranya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum.

Kemerdekaan atau kebebasan menyatakan pendapat di muka umum, baik melalui mimbar bebas, dalam semua Negara demokratis, secara universal diikat

---

<sup>1</sup> Dosen Fak. Hukum Universitas Batanghari

oleh aturan main melalui peraturan perundang-undangan. Tidak ada demokrasi yang dijalankan tanpa aturan bagi bangsa-bangsa yang beradab. Dalam Negara demokrasi, kebebasan selalu berimbang dengan keteraturan, kebebasan yang ada adalah kebebasan dalam keterikatan. Dalam artian kebebasan tersebut bukan bebas yang sebebas-bebasnya tetapi bebas sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, hal ini dimaksudkan agar kebebasan tersebut tidak sampai mengganggu orang lain.

#### **B. PERUMUSAN MASALAH**

Sesuai dengan latar belakang masalah sebagaimana dikemukakan di atas maka rumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimana pertanggungjawaban hukum hak atas kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum?

#### **C. KERANGKA TEORI**

Dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah suatu Negara, baik itu dalam masalah pembentukan perundang-undangan, tentang lembaga-lembaga yang dibentuk atau aparat penegak hukumnya selalu terkandung politik hukumnya. Sesuai dengan pendapat Abdul Hakim Garuda Nusantara, bahwa politik hukum meliputi:

1. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten
2. Pembangunan hukum yang intinya adalah pembaharuan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat.
3. Penegasan fungsi lembaga penegakan hukum atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya.
4. Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok.

Dalam politik hukum tidak hanya mencakup tentang proses dari hukum-hukum yang akan dan sedang berlaku, namun mencakup pula hukum yang telah lalu. Dengan kata lain politik hukum merupakan suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis memungkinkan peraturan hukum positif

dirumuskan secara lebih baik sehingga dapat dijadikan pedoman, tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menegakkan Undang-Undang dan juga kepada para penyelenggara atas pelaksana putusan pengadilan.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan 3(tiga) hal penting yang menjadi objek politik hukum yaitu:

1. Kebijakan hukum atas materi hukum
2. Kebijakan hukum terhadap lembaga penegak hukum dan aparat hukum
3. Kebijakan hukum terhadap peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

#### **D. PEMBAHASAN**

Maraknya aksi-aksi demonstrasi, pawai umum, unjuk rasa dan mimbar bebas akhir-akhir ini yang dilakukan oleh berbagai kalangan dan golongan masyarakat, ternyata tidak semua yang dilaksanakan tersebut menimbulkan perbaikan-perbaikan dalam kehidupan bersama sesuai dengan tuntutan demokrasi bisa dikatakan berlebihan apabila dikatakan juga aksi yang dilakukan justru dapat menimbulkan efek yang bersifat kontra produktif, yaitu menimbulkan suatu sikap tindak/perilaku yang tidak sesuai dengan hukum, seperti perusakan fasilitas umum maupun benda milik pribadi, bentrok fisik baik yang bersifat vertikal dengan aparat pemerintah maupun bersifat horizontal antar sesama masyarakat, serta sikap tindak/perilaku menyimpang lainnya.

Apabila masalah ini (ekses negatif) tidak serius penanggulangannya maka justru akan menimbulkan perasaan mencekam, takut, tidak aman terhadap warga masyarakat lainnya. Di era reformasi saat ini, di mana koridor demokrasi terbuka lebar (termasuk dalam hal kebebasan menyatakan pendapat di muka umum) dan dijamin peraturan perundang-undangan. Jadi dalam menyalurkan aspirasi, tuntutan dan unek-unek tetap harus memperhatikan hak atau kepentingan orang lain yang lebih

besar. Peraturan perundang-undangan hendaknya dijadikan dasar dan pedoman yang segera diperlukan.

Dalam menanggulangi eksese negatif dari pelaksanaan hak atas kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum, salah satu piranti penanggulangannya adalah melalui penegakan ketentuan peraturan perundang-undangan, terutama pertanggungjawaban sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 pada dasarnya berisikan hal-hal sebagai berikut:

1. Menjamin adanya kebebasan bagi setiap orang (perseorangan maupun kelompok) untuk menyampaikan pendapat di muka umum melalui bentuk unjuk rasa atau demonstrasi, pawai, rapat umum dan/atau mimbar bebas.
2. Memberi perlindungan hukum kepada setiap warga Negara yang menggunakan haknya untuk menyampaikan pendapat di muka umum.
3. Bertujuan mewujudkan iklim yang kondusif bagi tumbuh kembangnya partisipasi dan kreativitas setiap warga Negara sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab dalam kehidupan berdemokrasi.
4. Menempatkan tanggung jawab sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tanpa mengabaikan hak perseorangan atau kelompok.

Semua hal tersebut, telah sesuai dengan jaminan konstitusional sebagaimana Undang-Undang Dasar 1945 dan selaras dengan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia, serta relevan dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Apabila direnungkan secara mendalam, maka hakikat Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 di samping memberikan jaminan atas kebebasan/kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum,

tetapi juga membebankan kewajiban dan tanggung jawab sosial untuk tetap memperhatikan orang lain, kepentingan umum, dan ketertiban umum. Peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dan tetap menjaga keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa. Pelaksana hak atas kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum sebaiknya berlangsung dengan aman, tertib dan damai.

Di samping itu, kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum dilakukan dengan pembatasan dan larangan, yaitu tidak diperkenankan dilakukan di istana kepresidenan, tempat ibadah, instalasi militer, rumah sakit, pelabuhan udara dan laut, stasiun kereta api, terminal angkutan darat, dan objek-objek vital nasional, tidak diperkenankan dilakukan pada hari besar nasional, serta tidak diperkenankan membawa benda-benda yang dapat membahayakan keselamatan umum. Untuk mewujudkan pelaksanaan hak atas kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum yang aman, tertib dan damai. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 mensyaratkan agar para pemrakarsa, pemimpin atau penanggung jawab kelompok wajib memberitahukan secara tertulis mengenai rencananya, selambat-lambatnya 3 x 24 jam sebelum kegiatan dimulai kepada kepolisian setempat dengan maksud dan tujuan, tempat, lokasi, rute, waktu dan lama kegiatan, bentuk dan kegiatan, penanggung jawab, nama dan alamat organisasi. Kelompok atau perseorangan, alat peraga yang dipergunakan dan jumlah peserta.

Setelah menerima surat pemberitahuan dimaksud, maka berkoordinasi dengan penanggung jawab, berkoordinasi dengan pimpinan instansi/lembaga yang akan menjadi tujuan, dan mempersiapkan pengamanan tempat, lokasi, dan rute kegiatan kepolisian wajib bertanggungjawab memberikan perlindungan keamanan peserta penyampaian di muka umum.

Di sinilah letak persoalan mulai muncul, banyak kalangan dalam

masyarakat yang menganggap bahwa Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 sebagai suatu bentuk pengebirian atas hak kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum itu sendiri. Oleh karena itu pandangan negative yang demikian selalu menganggap bahwa ketentuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tidak perlu dipatuhi, karena dipandang sarat dengan muatan kepentingan politik pemerintah untuk bertindak represif dalam mengontrol kegiatan menyatakan pendapat di muka umum.

Dalam kehidupan bersama, manusia selalu memerlukan tatanan kaidah hukum yang memberikan pedoman/patokan mengenai bagaimana seharusnya manusia bersikap tindak/berperilaku, guna menghindari terjadinya konflik dalam rangka memelihara kepentingan bersama. Kaidah atau norma hukum menentukan hak dan kewajiban setiap orang sebagai subjek hukum. Ironisnya, setiap orang baru menyadari adanya kaidah hukum manakala ia telah melakukan pelanggaran hukum dan dituntut suatu pertanggungjawaban hukum.

Pada tahap awal perkembangannya, pentaatan terhadap hukum dan pertanggungjawaban hukum ini masih bersifat satu arah, yakni semata-mata menjadi kewajiban dan beban anggota masyarakat, sedangkan terhadap pemimpin (penguasa/Negara), hampir tidak tersentuh oleh hukum. Hal ini disebabkan karena sifat kekuasaan yang ada pada pemimpin (penguasa/Negara) seolah-olah absolute dan totaliter.

Ketika munculnya ide Negara hukum, pentaatan terhadap hukum dan pertanggungjawaban hukum mulai bersifat dua arah, artinya kewajiban untuk mentaati hukum dan pertanggungjawaban hukum tidak lagi semata-mata dibebankan kepada warga masyarakat saja. Terhadap setiap tindakannya, pemimpin (penguasa/Negara) pun wajib mentaati hukum dan karenanya wajib memberikan pertanggungjawabannya. Pada kehidupan Negara modern dewasa ini, dikenal adanya asas “persamaan di hadapan hukum”.

Uraian di atas membuktikan bahwa sejarah umat manusia dalam bernegara menunjukkan bahwa tidak ada kehidupan manusia yang bebas tanpa terikat dengan aturan-aturan kehidupan bersama. Dalam Negara yang menganut system pemerintahan demokratis sekalipun, tetap dibutuhkan aturan main melalui bentuk hukum. Demokrasi tanpa aturan justru menimbulkan anarki. Kebebasan tanpa memperdulikan kepentingan hidup kebersamaan dapat menimbulkan chaos, hak asasi manusia tanpa kewajiban dasar manusia dapat menimbulkan kesewenang-wenangan.

Oleh sebab itu, bila kita berfikir secara jernih dan tidak emosional, maka instrumen Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia sebenarnya telah mencakup dan menjamin secara fair keserasian antara hak (kebebasan) dan kewajiban (keterikatan) setiap orang dalam melaksanakan pernyataan pendapat di muka umum, persoalannya adalah mengapa hingga kini semua pihak, baik anggota masyarakat dan pengguna hak menyatakan pendapat di muka umum dan pihak yang berwenang (terutama kepolisian) sepertinya sama-sama mengabaikan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Menyatakan pendapat di muka umum dalam berbagai bentuknya (unjuk rasa, pawai, rapat umum dan mimbar bebas) pada hakikatnya merupakan kebebasan untuk mengeluarkan dan menyebarkan pendapat sesuai dengan hati nuraninya agar diketahui umum, baik berupa mengajukan pendapat, usulan, permohonan, dan atau pengaduan kepada pemerintah dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih, efisien dan objektif.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 menerapkan bahwa apabila pelaksanaan hak atas kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum tidak sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berlaku, maka

dapat diberikan sanksi yaitu:

1. Dibubarkannya (Pasal 15)
2. Pelaku atau peserta yang melakukan perbuatan melanggar hukum dikenakan sanksi hukum (Pasal 16)
3. Penanggung jawab pelaksanaan menyampaikan pendapat di muka umum yang melakukan tindak pidana ditambah dengan 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana pokok (Pasal 17).

Sementara itu, bagi setiap orang yang dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalangi-halangi hak warga Negara untuk menyampaikan pendapat di muka umum yang telah memenuhi ketentuan yang berlaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun. Hal ini dikualifikasikan sebagai tindak pidana kejahatan. Sedangkan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dalam kaitan ini adalah melindungi hak asasi manusia, menghargai asas legalitas, menghargai prinsip praduga tidak bersalah, dan menyelenggarakan pengamanan (yang diberikan kepada para pengguna hak dan menjaga tetap terpelihara ketertiban umum).

Pada kenyataannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 menjadi sekedar huruf mati (black letter law). Menurut hemat penulis hal ini disebabkan oleh 2 (dua) masalah pokok, sebagai berikut:

1. Sebagian besar para pengguna hak menyatakan pendapat di muka umum menganggap bahwa ketentuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 merupakan alat represif pemerintah untuk memberantas pelaksanaan hak itu sendiri, seperti telah dikemukakan, bahwa pengaturan yang termuat dalam Undang-Undang tersebut telah secara cukup fair mengatur keserasian antara hak warga masyarakat menyatakan pendapat di muka umum dengan kewajiban pemerintah (khususnya Polri).

Anggaran tersebut muncul dikarenakan adanya kewajiban pemberitahuan kepada Polri dan instansi pemerintah lainnya, serta pengenaan sanksi hukum (khususnya Pidana) kepada para pelanggar. Masalah-masalah tersebut selalu dikonotasikan secara negatif sebagai instrumen pengurangan atau pengebirian terhadap hak atas kemerdekaan menyatakan pendapat. Ketentuan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 telah dengan tegas melarang pemerintah, partai golongan atau pihak manapun untuk mengurangi, merusak, menghalang-halangi, atau menghapuskan hak asasi manusia (termasuk kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum).

2. Adanya sikap keragu-raguan dari pihak berwenang, khususnya POLRI, dalam menindak tegas para pengguna hak kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum yang telah melanggar ketentuan yang berlaku, sesuai dengan ketentuan hukum yang ada. Kondisi ini agaknya lebih disebabkan "psychology barriers". Dari pihak Polri dalam melaksanakan perintah undang-undang, mengingat arus euphoria reformasi yang begitu deras dan konstelasi sosial-politik yang berkembang, akan tetapi sikap ragu-ragu yang demikian justru mengorbankan ketertiban umum. Sehingga dapat menebar rasa khawatir atau ketakutan bagi anggota masyarakat yang lain.
3. Meskipun pengaturan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 sama-sama membebaskan kewajiban kepada warga masyarakat pengguna hak atas kemerdekaan menyatakan pendapat

di muka umum dan kepada pemerintah dalam hal ini polri, namun sangat disayangkan kedua belah pihak belum optimal mematuhi ketentuan yang berlaku. Sebagai subjek hukum, kedua belah pihak sama-sama dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, sesuai dengan kesalahan masing-masing secara porposional.

#### E. KESIMPULAN

Dari pembahasan di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Beban pertanggungjawaban hukum yang dapat dikenakan dari pengaturan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 kepada si pelanggar, dapat bersifat pengenaan sanksi administratif, ancaman pidana dan/atau perdata, serta pidana dengan pemberatan kepada pertanggungjawaban hukum tersebut, pun bukan tidak mungkin dapat dibebankan kepada aparat pemerintah atau organ pemerintah yang terbukti bersalah melakukan pelanggaran hukum dalam mengawasi/pengamanan atas pelaksanaan suatu kegiatan pernyataan pendapat di muka umum, yang dapat dikenakan sanksi pidana.
2. Bahwa tidak dipatuhinya ketentuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998, cenderung disebabkan faktor kesengajaan, sehingga ketentuan yang ada tidak dipatuhi, baik oleh anggota masyarakat pengguna hak atas kemerdekaan menyatakan pendapat di muka umum maupun oleh pihak kepolisian/instansi pemerintah.

#### F. DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Bari Azed, *Bahan Materi Kuliah Politik Hukum*, pada Program Magister Hukum Universitas Batanghari Jambi.
- Abdul Bari Azed, *Sistem –sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, Badan penerbit Fakultas

Hukum Universitas Indonesia, 2000.

- Abdul Bari Azed, *Percikan Pemikiran Tentang Hukum dan Demokrasi*, Pusat Kajian Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2001.
- Abdul Bari Azed, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Ilmu Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 15 Oktober 2003.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit: PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 1997.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Penerbit : LP3ES, Jakarta, 1998.
- Juwono Sudarsono, *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Penerbit : PT Gramedia Pustaka, Jakarta, 1982.
- B.IT Tamba, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Bidang Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Tanggal 31 Oktober 2000.