

DR. H. Syafriadi, S.H., M.H.

DEMOKRASI DAN KEBEBASAN PERS

DR. H. Syafriadi, S.H., M.H.

DEMOKRASI DAN KEBEBASAN PERS



DR. H. Syafriadi, S.H., M.H.

**DEMOKRASI
DAN
KEBEBASAN
PERS**

DEMOKRASI DAN KEBEBASAN PERS

DR. H. Syafriadi, S.H., M.H.

Hak Cipta © DR. H. Syafriadi, S.H., M.H., 2023

Sanksi Pidana Pasal 113 ayat (3)

UUHC No. 28 Tahun 2014:

Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Layout & Cover:

SoeDESIGN13

Dicetak oleh:

Bina Karya (BIKA) - Jakarta

ISBN : 978-623-92187-7-5

Penerbit:

Bina Karya (BIKA) - Jakarta

KATA PENGANTAR

Membahas dua tema besar: Demokrasi dan Pers, tak kan pernah habis, dan tersedia banyak argumen yang dapat dijadikan catatan kaki. Itu karena dua tema tersebut sangat luas cakupannya dan dapat diulas dari berbagai perspektif. Dua tema itu juga tidak bisa dipisahkan, demokrasi dan pers bagai berada dalam satu lingkaran yang saling mewarnai. Banyak negara di dunia, menerapkan sistem pemerintahan yang demokratis tetapi mempasung kebebasan pers. Sebaliknya, tak sedikit negara yang menganut paham negara demokrasi namun sekaligus memberi kebebasan kepada pers.

Indonesia. Termasuk negara yang berpaham demokratis dan meliberalisasikan pers. Setidaknya paham ini sudah kita nikmati sejak era Reformasi. Atau setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Dalam diktum menimbang huruf (a) undang-undang tersebut ditegaskan, bahwa kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, sehingga kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 harus dijamin. Pada Pasal 6 diperjelas pula bahwa, Pers nasional melaksanakan peranan: (1) memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui; (2) menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan Hak Asasi Manusia, serta menghormati kebhinekaan; (3) mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat, dan benar; (4) melaksanakan pengawasan, kritik, koreksi, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum; serta (5) memperjuangkan keadilan dan kebenaran.

Liberalisasi pers di era Reformasi merupakan buah dari sejarah panjang perjalanan Pers Indonesia. Sejak zaman

Kolonialisme Belanda hingga kemerdekaan. Lalu berlanjut dari pasca kemerdekaan ke Demokrasi Terpimpin masa pemerintahan Presiden Soekarno. Kemudian dari Orde Lama ke Orde Baru. Pasang surut sistem pers nasional itu dapat dirasakan dalam kurun waktu bersejarah itu. Sampai di era Reformasi dan demokratisasi sekarang.

Buku “Demokrasi dan Kebebasan Pers” ini adalah buku saya kedua terbitan Suluh Media Yogyakarta. Buku pertama, bertajuk “Hukum Pers Dalam Ketatanegaraan Indonesia” terbit tahun 2018. Tahun-tahun berikutnya, saya berharap dapat terus berkarya menerbitkan buku-buku pers lain dengan bahasan yang berbeda. Sebagai sebuah karya, materi dan kupasan buku ini masih jauh dari sempurna, dan ketidaksempurnaan itu akan menjadi catatan penting bagi saya untuk masa-masa berikutnya. Semoga kehadiran buku ini dapat menjadi kontribusi dalam memotret dinamika demokrasi dan kebebasan pers di era reformasi.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Suluh Media Yogyakarta yang telah mempertimbangkan kalayakan untuk menerbitkan buku ini. Terima kasih juga kepada Rektor Universitas Islam Riau Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L, Dekan Fakultas Hukum Dr. M. Musa, S.H., M.H, Dosen-dosen di fakultas yang sama yang tiada henti mendorong dan memberi semangat kepada penulis untuk terus menulis. Juga kepada kawan-kawan wartawan di Pekanbaru yang selama puluhan tahun bersama menekuni profesi jurnalistik.

Last but not least terima kasih kepada alm. Ayahanda H. A. Rahim Nurdin dan almh. Ibunda Hj. Yusnimar, karena didikan, kerja keras dan doa-doa keduanya, saya mampu menulis dan berpendidikan. Juga kepada terima istri tercinta Dra. Hj. Hasriyanti, dan anak-anak tersayang: Ahmad Rizki Muharram S.H., M.Kn, Puteri Salsabila, S.Mn, Nurul Fajri Rahmadani, Tabitha Sarah Maudina dan Ahmad Gilang Ramadhan. “Buku ini ayah didedikasikan buat kalian semoga menjadi penyemangat dalam menyelesaikan studi dan menjalani kehidupan. Teruslah berprestasi untuk masa depanmu”.

Pekanbaru, Januari 2023

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
PENDAHULUAN	1
BAB I	
DEMOKRASI	9
1. Konsep Demokrasi	9
2. Demokrasi dan Negara	17
3. Demokrasi dan Kebebasan Pers	27
4. Demokrasi di Indonesia	36
BAB II	
HAK ASASI MANUSIA	
DALAM NEGARA DEMOKRASI	43
1. Sejarah Hak Asasi Manusia	43
2. Hak Asasi Manusia dan Demokrasi	60
3. Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum	66
4. Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia ...	76
BAB III	
DEMOKRASI DAN KONSTITUSI	89
1. Istilah Demokrasi	89
2. Konstitusi dan Negara	96
3. Konstitusi dan Konstitutionalisme	104

4. UUD 1945 Adalah Konstitusi Negara Republik Indonesia	111
---	-----

BAB IV

DEMOKRASI DAN KEBEBASAN PERS	127
---	------------

1. Demokrasi dan Kebebasan Pers	127
---------------------------------------	-----

2. Keterbukaan Informasi Publik dan Hak Memperoleh Informasi	143
--	-----

3. Tanggung jawab Sosial Dalam Negara Demokrasi .	149
---	-----

4. Prinsip Demokrasi dan Supremasi Hukum Dalam Kebebasan Pers	159
---	-----

4.1. Hak Jawab Sebagai Wujud Tanggung jawab Sosial Pers	166
---	-----

4.2. Hambatan Dalam Kebebasan Pers	169
--	-----

4.3. Indeks Kebebasan Pers	180
----------------------------------	-----

Daftar Pustaka	185
----------------------	-----

BIODATA	197
---------------	-----

PENDAHULUAN

Politisi dan mantan Presiden Afrika Selatan Nelson Mandela pernah mengeluarkan kata-kata bijak: “Pers kritis, independen dan investigatif adalah sumber kehidupan demokrasi. Pers harus bebas dari gangguan negara. Ia harus memiliki kekuatan ekonomi untuk bertahan. Itu harus memiliki independensi yang cukup dari kepentingan pribadi untuk berani dan bertanya tanpa rasa takut. Ia harus menikmati perlindungan konstitusi sehingga dapat melindungi hak-hak kita sebagai warga negara”.

Pers dan demokrasi. Dua kata yang sulit dipisah. Keduanya saling berhubungan. Pers tidak dapat melaksanakan fungsi kontrol social secara bebas bila sistem pemerintahan berwatak otoriter. Hanya di era demokratisasi kebebasan pers berjalan. Sebaliknya, bangunan demokrasi tidak akan tumbuh dan berkembang tanpa terciptanya sistem pers yang bebas. Sebagai negara demokratis, Indonesia telah menjamin adanya kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya yang ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 28 UUD 1945). Norma pada pasal induk ini kemudian diperluas lagi ke dalam Pasal 28F UUD 1945, yang menyatakan: *“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.*

Dalam era demokrasi, pers selalu digandang-gadang sebagai pilar demokrasi keempat (*the fourth estate*). Dari kedudukannya yang sangat terhormat itu, terpercik pesan betapa besarnya harapan masyarakat civil kepada pers sebagai institusi pengontrol kekuasaan agar dalam menjalankan pemerintahan, poros-poros kekuasaan tidak menyalahgunakan wewenang dan kekuasaannya. Atau tidak berpotensi melakukan *abuse of power*. Pada konteks ini, sesungguhnya pers yang berada di luar sistem kekuasaan, memiliki posisi yang sangat strategis dan tidak terpisahkan dari kehidupan demokrasi. Pers menjadi salah satu tolak ukur kualitas demokrasi karena perannya yang sangat kuat. Boleh disebut di tangan pers, warna hitam bisa menjadi putih, sebaliknya warna putih juga dapat menjadi hitam. Pers dalam waktu sekejap dapat melambungkan situasi sosial, dan dalam waktu sekejap pula bisa meredupkan keadaan. Kata Nelson Mandela, "*Pers kritis, independen, dan investigatif adalah sumber kehidupan demokrasi. Pers harus bebas dari gangguan negara. Ia harus memiliki kekuatan ekonomi untuk bertahan. Itu harus memiliki independensi yang cukup dari kepentingan pribadi untuk berani dan bertanya tanpa rasa takut. Ia harus menikmati perlindungan konstitusi sehingga dapat melindungi hak-hak kita sebagai warga negara*".

Sejarah Pers Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan dinamika ketatanegaraan yang pernah berlaku di Republik ini. Di era Orde Baru di bawah sistem pemerintahan yang otoriter, dan Undang Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pers, Pers tidak bebas melaksanakan peran dan fungsinya. Kendatipun undang-undang tersebut tidak melakukan sensor dan pembredelan, serta pers memiliki hak kontrol, kritik dan koreksi yang bersifat korektif dan konstruktif, dalam kenyataannya ditemukan kebijakan-kebijakan pemerintah yang anti terhadap pers. Pers berada di bawah kendali kekuasaan.

Pers yang mengkritik pemerintah, dibredel dengan cara dicabut Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) nya. Tidak sedikit wartawan dan pemimpin redaksi surat kabar yang diteror, diintimidasi bahkan dijebloskan ke penjara. Dalam "Pers di Masa Orde Baru" dari David T. Hill, wartawan senior Atmakusumah menulis: "tidak pernah sebelumnya terjadi suatu pembredelan 'disambut' dengan 'amarah' yang bekepanjangan oleh wartawan dan pengelola media pers maupun pengamat dan pembaca media pers yang merasa prihatin. Belum pernah terjadi dalam sejarah pers di Indonesia, demonstrasi yang memprotes pembatasan kebebasan pers terus menjalar dari satu kota ke kota lain, di sedikitnya 21 kota, selama lebih dari satu tahun".

Di luar tindakan anti pers yang secara fisik dialami wartawan dan pemimpin redaksi, inkonsistensi Pemerintahan Orde Baru terhadap pers juga dirasakan dalam implementasi Undang Undang Nomor 11 Tahun 1966. Pelaksanaan norma Pasal 4 yang berbunyi bahwa terhadap pers nasional tidak dikenakan sensor dan pembredelan, serta Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) yang menegaskan, "Setiap warga negara mempunyai hak penerbitan pers yang bersifat kolektif sesuai dengan hakekat Demokrasi Pancasila", dan "Untuk ini tidak diperlukan Surat Izin Terbit", dalam kenyataannya pemerintah memberlakukan perlunya Surat Izin Terbit (SIT) dan Surat Izin Cetak (SIC) bagi lembaga pers. Keadaan ini makin diperparah setelah terbitnya Undang Undang Nomor 21 Tahun 1982 yang merevisi Undang Undang Nomor 11 Tahun 1966. Pada Pasal 13 ayat (5) UU 21/1982 ditegaskan bahwa setiap penerbitan pers yang diselenggarakan oleh perusahaan pers memerlukan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers yang dikeluarkan oleh pemerintah. Ketentuan tentang SIUPP akan diatur oleh pemerintah setelah mendengar pertimbangan Dewan Pers.

Secara substantif Undang Undang 21/1982 diakui sedikit lebih dinamis dibandingkan dengan UU 11/1966. Paling tidak, kedinamisan itu dapat dilihat dari tugas pers yang di

dalam undang-undang tersebut bertugas memperjuangkan kebenaran dan keadilan atas dasar kebebasan pers yang bertanggung jawab. Di samping itu, UU 21/1982 juga mengatur masalah-masalah fundamental bagi kehidupan pers yang secara legal konstitusional tidak memerlukan lagi pengaturan teknis perundang-undangan. Hal-hal yang bersifat fundamental tersebut tercermin dari hak pers untuk melakukan kontrol, kritik dan koreksi yang bersifat konstruktif, dan sensor serta pembredelan tidak dikenakan terhadap pers nasional. Di luar ketentuan tersebut, untuk mengusahakan penerbitan pers dan mengelola badan usahanya tidak memerlukan surat izin terbit. Problem kemudian muncul setelah Menteri Penerangan di masa itu menerbitkan Permenpen Nomor 01/Per/Menpen/1984 dimana Pasal 33 butir (h) dinyatakan: *“Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) yang telah diberikan kepada perusahaan/penerbit pers dapat dibatalkan oleh Menteri Penerangan setelah mendengar Dewan Pers, apabila menurut Dewan Pers perusahaan/penerbit pers dan penerbit pers bersangkutan dalam penerbitannya tidak lagi mencerminkan kehidupan pers yang sehat, pers yang bebas dan bertanggung jawab”*.

Masa berputar, rezim berganti. Orde Baru berakhir, kemudian datang Orde Reformasi. Habibie yang naik ke panggung kekuasaan menggantikan Presiden Soeharto mengubah sistem pemerintahan dari Demokrasi Pancasila yang otoriter ke Demokrasi berbasis kerakyatan. Perubahan tersebut sekaligus melepas belenggu keterpasungan pers di masa Orde Baru menjadi pers yang bebas. Inilah salah satu buah reformasi dimana selama gerakan tersebut bergulir pers tampil sebagai salah satu kekuatan bangsa yang bersama-sama dengan elemen lain menjatuhkan rezim otoriter. Yunus Yosfiah yang ditunjuk Habibie sebagai Menteri Penerangan mencabut Permenpen 01 Tahun 1984, dan menggantinya dengan Permenpen Nomor 01 Tahun 1998.

Punca kebebasan itu terjadi di era pemerintahan Abdurrahman Wahid. Gus Dur mengambil beberapa

kebijakan, salah satu diantaranya adalah mencabut Undang Undang Nomor 21 Tahun 1982 dan menerbitkan Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Tidak ada lagi syarat SIUPP untuk penerbitan seperti terjadi pada Orde Baru. Setiap warga negara dan negara dapat menerbitkan perusahaan pers dengan mendirikan badan hukum Indonesia. Di luar itu, Gus Dur juga memberi kebebasan yang luas kepada pengelola penerbitan pers melaksanakan kegiatan jurnalistik, meniadakan pengawasan dan campur tangan terhadap penyelenggaraan pers. Lebih spektakuler lagi Gus membubarkan Departemen Penerangan yang selama pemerintahan Orde Baru, institusi ini tampil sebagai garda terdepan dalam mengawasi pers dan juga menindas pers.

Terbitnya Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 mengubah sistem pers nasional dari otoritarian menjadi libertarian. Pada diktum menimbang undang-undang tersebut ditegaskan bahwa pers nasional sebagai wahana komunikasi massa, penyebar informasi dan pembentuk opini harus dapat melaksanakan asas, fungsi, hak, kewajiban dan perannya sebaik-baiknya berdasarkan kemerdekaan pers yang profesional sehingga harus mendapat jaminan dan perlindungan hukum, serta bebas dari campur tangan dan paksaan dari manapun. Diktum ini kemudian diperkuat oleh norma pada Pasal 2 yang memposisikan kemerdekaan pers sebagai salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan supremasi hukum.

Pers bebas. Akan tetapi bukan bebas tanpa batas karena kebebasan tanpa batas pada akhirnya menjadi kebablasan. Ada hak publik yang juga harus dihargai dan dihormati oleh pers dalam melaksanakan kegiatan jurnalistik. Di samping itu terdapat pula rambu-rambu lain yang mewarnai wartawan agar berhati-hati dalam melaksanakan profesi. Antara lain KUHP (Kitab Undang Undang Hukum Pidana), Undang Undang Penyiaran, Undang Undang ITE (Informasi

Transaksi Elektronik) dan lain-lain. Berbagai regulasi tersebut dapat menjadi momok bagi pers namun juga bisa menjadi alaram agar pers bekerja di bawah kendali kode etik jurnalistik. Kebebasan musti disertai dengan tanggung jawab social (*social responsibility*).

Fred S. Siebert, Theodore Peterson dan Wilbur Schramm, dalam Pasang Surut Kemerdekaan Pers di Indonesia oleh Krisna Harahap, menjelaskan empat teori pers di dunia. *Pertama*, Teori Pers Otoritarian. Teori ini lahir dari munculnya pemikiran tentang negara dan masyarakat. Negara dianggap sebagai ekspresi tertinggi dari organisasi kelompok manusia yang mengungguli masyarakat dan individu. Berkembang dalam abad ke-15 sampai abad ke-16, pers otoritarian membenarkan adanya sensor pendahuluan oleh pemerintah dan juga membenarkan pembredelan. Kehadiran pers dalam rentang waktu teori ini tak lebih hanya sebagai corong penguasa. *Kedua*, Teori Pers Libertarian. Teori ini lahir sebagai reaksi atas ketidakpuasan masyarakat terhadap teori otoritarian yang berpihak kepada penguasa. Dalam libertarian, manusia memiliki hak-hak dimana hak tersebut diperoleh secara alamiah dan apabila dikontrol oleh pemerintah maka potensi manusia untuk berkembang menjadi terhambat. Teori ini beranggapan bahwa pers harus memiliki kebebasan seluas-luasnya untuk membantu manusia mengembangkan potensinya dan menemukan kebenaran. *Ketiga*, Teori Tanggung jawab Social (*Social Responsibility*), tumbuh pada awal abad ke-20 sebagai protes terhadap kebebasan mutlak yang diajarkan oleh teori libertarian. Tanggung jawab social dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa kebebasan pers harus disertai dengan tanggung jawab kepada masyarakat. Fungsi pers dalam *social responsibility* tidak jauh berbeda dengan pelaksanaan fungsi pers di masa berlakunya teori libertarian. *Keempat*, Teori Pers Komunis (Marxist) yang bertitik tolak dari ajaran

Karl Marx tentang perubahan social. Dalam pandangan teori ini, pers merupakan alat pemerintah (partai) dan menjadi bagian integral dari negara.

“Demokrasi dan Kebebasan Pers”. Buku ini penulis persiapan sudah sejak lama, tujuh tahun lalu. Terasa berat dan sulit menyelesaikan karena waktu-waktu yang tersisa di luar sebagai akademisi dan jurnalis, terpakai oleh kegiatan-kegiatan praktis yang melelahkan. Akan tetapi dengan bersusah payah, akhirnya ‘jadi’ juga. Penulis mengelompokkan tulisan-tulisan ini ke dalam empat bagian. *Bagian Pertama* diberi judul, “Hukum dan Kebebasan Pers” mendeskripsikan pembahasan di seputar ‘Konsepsi Demokrasi’, ‘Demokrasi dan Negara’, ‘Demokrasi dan Kebebasan Pers’ serta ‘Demokrasi di Indonesia’. *Bagian Kedua* tampil dengan judul, “Hak Asasi Manusia Dalam Negara Demokrasi” memuat tulisan-tulisan seputar, ‘Sejarah Hak Asasi Manusia’, ‘Hak Asasi Manusia dan Demokrasi’, ‘Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum’ serta ‘Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia’. *Bagian Ketiga* bertajuk “Demokrasi dan Konstitusi” selain membahas terminologi ‘Demokrasi’ juga mengulas tema yang berkait kelindan dengan ‘Konstitusi dan Negara’, ‘Konstitusi dan Konstitusionalisme’ serta UUD 1945 sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia’. *Bagian Keempat* bertemakan “Demokrasi dan Kebebasan Pers”. Tema pada bagian terakhir ini mengulas masalah-masalah ‘Demokrasi dan Kebebasan Pers’, ‘Keterbukaan Informasi Publik dan Hak Memperoleh Informasi’, ‘Tanggung jawab Sosial Dalam Negara Demokrasi’, ‘Prinsip Demokrasi dan Supremasi Hukum Dalam Kebebasan Pers’.

Baik materi maupun pembahasannya, masih jauh dari sempurna. Dan, ketidak-sempurnaan itu menjadi kelemahan penulis dalam bertelaga dengan dinamika yang terjadi. Bahwa pers di era reformasi dan demokratisasi telah berkembang jauh. Jauh melampaui perkiraan para insan pers dan masyarakat. Di masa Orde Baru kita hanya mengenal

pers sebagai media cetak dan media elektronik, lalu di Orde Reformasi muncul media-media online. Termasuk sekarang yang lagi ngetrend media social. Beragam informasi dikirim ke dunia maya melalui jejaringan social, dan tampil dalam bentuk yang bervariasi. Kata Alvin Toffler dalam “Gelombang Ketiga” kita sedang disuguhkan dengan pecahan-pecahan imajinasi yang secara drastis mengubah cara pemahaman dan berperilaku dalam kehidupan. Peran pers juga telah bergeser, dari yang semula sebagai penyampai informasi, edukasi, hiburan dan kontrol social menjadi lebih luas lagi. Diantaranya, menurut Bagir Manan, sebagai instrumen pertukaran pikiran secara bebas (*free market of ideas*); Sebagai instrumen perubahan dan kemajuan (*agent of change*); Sebagai instrumen penjaga ketertiban sosial (*public or social order*); Sebagai instrumen yang ikut mengantarkan mencapai cita-cita bangsa mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Juga instrumen penyebar nilai-nilai kemanusiaan, membangun saling pengertian, keterbukaan dan toleransi. Jadi, jangan pernah ada pendapat yang mengabaikan peran pers dalam sebuah negara demokrasi. Termasuk di Indonesia.*

BAB I

DEMOKRASI

1. Konsep Demokrasi

“Demokrasi” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri atas dua kata, yakni “*demos*” (bermakna rakyat atau penduduk dalam suatu tempat) dan “*cratein*” atau “*cratos*” (bermakna kekuasaan atau kedaulatan). Dari makna kata tersebut, demokrasi diartikan sebagai keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat, dan kekuasaan oleh rakyat. Secara harfiah, pengertian demokrasi identik dengan makna kedaulatan rakyat yang berarti pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah (pemerintahan rakyat).¹ Demokrasi dapat pula diartikan sebagai bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya.²

Awalnya demokrasi merupakan gagasan dan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan sekelompok kecil orang di Yunani, khususnya di Athena pada abad ke-5 SM. Athena ketika itu berpenduduk sekitar 40.000 hingga 50.000 orang. Pelaksanaan demokrasi sebagai implementasi kedaulatan rakyat dilakukan secara langsung dalam sebuah negara kota yang dikenal dengan istilah *polis*. Pusat polis

¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 67.

² Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 249.

tersebut disebut dengan *agora*,³ atau tempat rakyat berkumpul untuk membahas segala sesuatu yang menyangkut masalah-masalah negara. Lalu kemudian, demokrasi mengalami perkembangan dan pergeseran setelah wilayah Yunani dipersatukan dengan Romawi (146 SM). Sebagai negara besar, Romawi dengan wilayah kekuasaan yang sangat luas merasa tidak mungkin mempraktikkan sistem pelaksanaan demokrasi langsung seperti yang pernah dilakukan oleh bangsa Yunani. Romawi memodifikasi gagasan demokrasi langsung tersebut dengan menetapkan Roma sebagai ibukota negara Romawi. Penetapan Roma oleh Romawi itu sama seperti dilakukan Yunani terhadap *polis*. Konsepsi demokrasi ini lambat laun berkembang melalui serangkaian modifikasi baik dalam teori maupun dalam praktik pada beberapa negara, yang kemudian konsep tersebut dinamakan dengan demokrasi.

Pericles,⁴ mendefinisikan demokrasi dengan beberapa kriteria :

- 1) pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung;
- 2) kesamaan di depan hukum; pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan dan pandangan; dan
- 3) penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kepribadian individual.⁵

Pemikiran lain tentang konsepsi demokrasi juga muncul dari pemikiran-pemikiran seperti Plato, Aristoteles, Polybius

³ *Agora* dalam masyarakat Yunani adalah tempat yang dijadikan sarana untuk bertemu membahas segala masalah menyangkut kepentingan umum. Di *agora*, rakyat diberi kebebasan memberi masukan atau usulan kepada pemerintah untuk merumuskan berbagai kebijakan yang akan dikeluarkan pemerintah. Model sistem yang demikian dalam masyarakat Yunani Kuno disebut dengan sistem demokrasi langsung.

⁴ Negarawan dari Athena.

⁵ Lihat Roy C. Macridis, *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes* (Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1983), dalam R. Eep Saefulloh Fattah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm 5.

dan Cicero. Mereka meletakkan dasar-dasar pengertian demokrasi yang dalam perkembangan berikutnya membuat istilah demokrasi makin meluas hingga bergeser ke pemoderanan di masa *Renaissance*. Dalam fase ini, demokrasi tidak semata dimaknai sebagai kedaulatan rakyat akan tetapi bergeser ke pemikiran tentang hubungan antara negara dengan rakyat. Bahkan lebih luas lagi, misalnya, tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1469-1527), pemikiran tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan dari Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1775), dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Pemikiran-pemikiran mereka telah memberi sumbangan yang sangat besar bagi upaya pendefinisian kembali istilah demokrasi.⁶

Dalam akhir abad XX, demokrasi telah menjadi agenda internasional yang sangat penting, dan dari demokrasi muncul pula beberapa fenomena yang ditandai dengan runtuhnya berbagai pemerintahan yang otoriter, kemudian mengagendakan demokratisasi dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Manusia juga menyaksikan fenomena-fenomena politik lain yang mencengangkan berupa perubahan konstelasi politik global di berbagai belahan dunia yang dianggap sebagai kemenangan pro demokrasi.⁷ Termasuk di Indonesia setelah Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun tumbang oleh gerakan pro demokrasi, dan kemudian digantikan oleh Orde Reformasi yang bertumpu pada kedaulatan rakyat. Demokrasi, menurut pengertian Hendry B. Mayo adalah *“A democratic political system is one in which public politicians are made on a majority basis, by representative subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”*.⁸

⁶ *Ibid.*

⁷ Suksesi dan Masa Depan Demokrasi, Majalah Keadilan Nomor 3 Tahun XVI-1990, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 27.

⁸ Moh, Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Integrasi Politik Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 20.

Dalam pandangan B. Mayo, demokrasi bertumpu kepada beberapa nilai, yakni :⁹

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*);
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*);
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Robert A. Dahl mengajukan lima kriteria bagi demokrasi, yaitu:¹⁰ 1) Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; 2) Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif; 3) Pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi politik dan pemerintahan yang logis; 4) Kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; dan 5) Pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum. Dalam definisi ini, Dahl mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan,

⁹ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960) dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 244.

¹⁰ R. Eep Saefulloh, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 6.

adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi.¹¹ Sementara April Carter dan William Ebenstein mendefinisikan demokrasi dengan istilah “membatasi kekuasaan”. Di luar itu Ebenstein dan Fogelman melihat demokrasi sebagai penghargaan atas sejumlah kebebasan, yang kemudian dirinci ke dalam beberapa kriteria konseptual, masing-masing : 1) Empirisme rasional; 2) Pementingan individu; 3) Teori instrumental tentang negara; 4) Prinsip kesukarelaan; 5) Hukum dibalik hukum; 6) penekanan pada soal cara; 7) Musyawarah dan mufakat dalam hubungan antarmanusia; 8) persamaan asasi semua manusia.¹²

Konsepsi pemikiran terkait demokrasi juga dapat disimak dari pemikran-pemikiran E. Barker sebagaimana dikutip Sri Soemantri. Barker mengatakan: “Dilihat dari kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Meskipun kelihatannya sederhana, akan tetapi sampai sekarang, menurut Barker, sangat sulit untuk memberikan batasan yang dapat diterima semua pihak. Ini disebabkan karena pengertian demokrasi telah dan terus mengalami perkembangan”.

Ahli Politik Indonesia Affan Gaffar memaknai demokrasi ke dalam dua bentuk yaitu, *Pertama*, pemaknaan secara normatif (demokrasi normatif) yaitu demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah negara. *Kedua*, demokrasi empirik, yaitu demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis. Apabila dikaitkan dengan organisasi, menurut Gaffar demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹³ Dalam pandangan C.F. Strong, istilah demokrasi digunakan

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Affan Gaffar, *Demokrasi Politik*, Makalah, *Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945*, Jakarta, 1993, hlm. 2.

secara beragam, terkadang untuk menyebut suatu bentuk pemerintahan dan terkadang dikonotasikan dengan kondisi suatu masyarakat.¹⁴

Berdasarkan uraian tersebut di atas, pada prinsipnya hakekat demokrasi merupakan suatu sistem bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pemerintahan dalam demokrasi memberi penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan.¹⁵ Dalam demokrasi, rakyat diposisikan sebagai pemegang kedaulatan yang menentukan arah dan kebijakan sebuah negara, dan disebabkan tidak semua rakyat terlibat dalam kelembagaan negara, maka demokrasi memberi ruang kepada rakyat untuk menyalurkan aspirasi mereka melalui lembaga perwakilan yang keanggotaannya dipilih berdasarkan pemilihan umum. Dalam lembaga perwakilan, pengambilan keputusan dilakukan melalui sistem perwakilan, yakni berunding secara damai menurut cara dan aturan tertentu. Metode yang digunakan dalam pengambilan keputusan itu dapat dilakukan dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan dan, atau lewat cara voting/pengambilan suara. Henry B. Mayo mengemukakan bahwa pengambilan keputusan melalui sistem perwakilan dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip:¹⁶

¹⁴ Strong, C.F. *Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, (Konstitusi Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk, terjemahan : Derta Sri Widowatie), Cetakan Ketiga, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 17.

¹⁵ Prinsip kedaulatan rakyat harus berjalan beriringan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Paham negara hukum yang demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, disebut dengan negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri, lihat : Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 398.

¹⁶ Henry B. Mayo dalam Aidul Fitriaciada Azhar, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Cetakan Pertama, Muhammadiyah University Press, Jakarta, 2000, hlm. 7.

1. *Popular control of policy-makers (by) choosing the policy-makers (representatives) at elections held at more or less regular intervals;*
2. *Political equality, which in turn is institutionalized as the equality of all adult citizens in voting;*
3. *Effectiveness of the popular control or political freedom, that is there must be free choice, without coercion or intimidation of voters;*
4. *When representatives are divided, the decision of the majority prevails.*

Terhadap pandangannya, B. Mayo memberi catatan bahwa sistem pengambilan keputusan dalam suatu negara demokrasi modern yang dilaksanakan melalui lembaga perwakilan harus disertai dengan syarat adanya kebebasan politik dan persamaan kedudukan seluruh warga negara. Prinsip mayoritas berlaku sebagai konsekuensi logis dari adanya sistem perwakilan yang merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat. Robert A. Dahl dalam *on democracy*, berpendapat bahwa demokrasi merupakan cara terbaik untuk memerintah negara bila dibandingkan dengan cara-cara yang lain, dan pendapat tersebut didasarkan pada sejumlah alasan, yakni :¹⁷ *pertama*, demokrasi mendorong tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokrat. *Kedua*, negara menjamin bagi warga negaranya sejumlah hak asasi yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis.

Ketiga, demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negaranya daripada alternatif lain yang memungkinkan. *Keempat*, demokrasi membantu untuk melindungi kepentingan pokok mereka, karena hampir semua orang akan memerlukan kelangsungan hidup, makanan, tempat bernaung, kesehatan, cinta, rasa hormat, rasa aman, keluarga, teman-teman, pekerjaan yang memuaskan, waktu luang, dan lain-lain. Demokrasi

¹⁷ Robert A. Dahl, *On Democracy*, Yale University, 1998, dalam Syarifuddin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia, Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 632-634.

juga menjamin kesempatan dan kebebasan kepada setiap orang untuk membuat berbagai organisasi yang memiliki tujuan, pilihan, perasaan, nilai, komitmen dan keyakinan. *Kelima*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup di bawah hukum yang mereka pilih sendiri. *Keenam*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral. *Ketujuh*, demokrasi membantu perkembangan manusia lebih total daripada alternatif lain yang memungkinkan.

Adnan Buyung Nasution berpendapat, demokrasi tidak hanya cara, alat atau proses, tetapi juga nilai-nilai yang harus menjiwai dan mencerminkan keseluruhan proses kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Demokrasi tidak semata menyangkut kriteria di dalam merumuskan cara atau proses dalam rangka mencapai tujuan, melainkan tujuan itu sendiri pun haruslah mengandung nilai-nilai atau norma-norma demokrasi.¹⁸ Disebutkan oleh Jimly Asshiddiqie, konsepsi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Proses demokrasi terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.¹⁹ Beberapa nilai yang terkandung di dalam demokrasi (*the specific values of a democratic*) adalah sebagai berikut :

- a. *The peaceful voluntary adjustment of dispute and institutionalized peaceful settlement of conflict;*
- b. *Ensuring peaceful change in changing society;*

¹⁸ Adnan Buyung Nasution, *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 3-4

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Edisi Kedua, Juni 2011, hlm. 200.

- c. *The orderly succession of rules;*
- d. *That of the minimum of coercion;*
- e. *That of diversity;*
- f. *The attainment of justice.*

Nilai demokrasi tersebut bertujuan menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga; menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah; menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur; membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum; mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman; dan menjamin tegaknya keadilan.²⁰ Dari nilai-nilai yang terkandung dalam demokrasi itu, negara menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat yang secara simbolis digambarkan dengan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*from the people, by the people and for the people*).

2. Demokrasi dan Negara

Seperti diurai dalam bagian terdahulu, demokrasi lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dengan hukum, dan hubungan tersebut telah dipraktikkan sejak abad ke-5 SM di Yunani Kuno. Di era itu, pelaksanaan demokrasi dilakukan secara langsung (*direct democracy*) oleh rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik berdasarkan prosedur mayoritas. Menurut La Ode Husen, sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena negara kota (*city state*) pada masa Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang terbatas pada sebuah kota kecil.²¹ Aturan-aturan menyangkut demokrasi

²⁰ Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, Cetakan Pertama, In-Trans Publishing, Malang, 2008, hlm. 41.

²¹ Awal pertumbuhan demokrasi di negara kota Athena dengan warga kota yang masih kecil jumlahnya, partisipasi warga dalam proses pemerintahan dilakukan melalui suatu majelis (*assembly*). Majelis ini dihadiri oleh setiap warga yang berhak memilih (kaum wanita, budak, dan orang-orang luar polis/kota yang memiliki hak pilih) untuk menyampaikan pilihannya secara langsung. Metode yang digunakan adalah dengan cara

di masa itu hanya berlaku untuk warga negara yang merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk. Dalam waktu bersamaan, muncul pula praktik pemerintahan sejenis di Romawi, tepatnya di kota Roma (Italia). Orang-orang Roma menyebut sistem pemerintahan baru itu dengan istilah *republic* (berasal dari kata *res* yang berarti urusan, dan *publicus* yang berarti milik rakyat umum).²²

Model pemerintahan ala Athena dan Roma ini kemudian menyebar ke kota-kota lain di sekitarnya, seperti Florence dan Venice, akan tetapi mengalami kemunduran sejak kejatuhan Imperium Romawi sekitar abad ke-5 M, dan sempat bangkit kembali abad ke-11, kemudian lenyap pada akhir zaman pertengahan Eropa. Demokrasi mulai bangkit di Eropa pada masa *Renaissance* (abad ke-14 sampai ke-17 M) setelah mendapatkan stimulus baru dari peradaban Islam. Tonggak penting era *Renaissance* yang mendorong kebangkitan demokrasi di Eropa adalah gerakan reformasi pada tahun 1648 yang meletakkan prinsip *co-existencei* dalam hubungan agama dan negara, dan tatanan kehidupan politik yang lebih demokratis. Jimly Asshiddiqie mengatakan, istilah demokrasi mempunyai konotasi yang sangat buruk, dan dibayangkan orang sebagai pemerintahan oleh semua orang yang merupakan kebalikan dari konsep pemerintahan oleh satu orang (*autocracy*). Baik demokrasi maupun otokrasi, menurut pengertian umum di zaman Yunani Kuno, sama-sama buruknya. Oleh karena itu, yang diidealkan adalah plutokrasi (*pluto + crazy*) yaitu pemerintahan oleh banyak orang, bukan hanya dikendalikan oleh satu orang, tetapi banyaknya orang itu tidak berarti semua orang ikut memerintah sehingga keadaan menjadi kacau dan tidak terkendali.²³

lotere di mana setiap warga dianggap memiliki kemampuan yang sama dan setara, baca : Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 395.

²² *Ibid.*

²³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 116.

Marxis-Leninis mengembangkan demokrasi untuk Kaum Marxis-Lenionis setelah berhasil menumbangkan Tsar Rusia tahun 1917. Demokrasi Marxis-Leninis sempat menjadi konsep demokrasi tandingan bagi demokrasi liberal-kapitalis sejak Uni Soviet mengalami disintegrasi politik tahun 1980-an. Gagasan demokrasi Kaum Marxis-Leninis merujuk pada karya-karya Marx antara 1840-an sampai 1880-an, dan Machpherson mencatat dua hal penting dari pemikiran Marx pada masa-masa itu, yakni :²⁴ *Pertama*, gagasan-gagasan Marx sangat bersifat moralistik. Isinya penuh dengan pesan-pesan etika dan moralitas seperti sikapnya yang anti penindasan sesama manusia dan menilai manusia sebagai makhluk kreatif. *Kedua*, karya-karya Marx memberikan analisis yang tajam mengenai eksploitasi kelas dalam sistem kapitalis.

Negara dilihatnya sebagai kelas tertindas yang dimiliki kaum berjuasi-kapitalis. Kelas proletar (*the oppressed people*) harus merebut kekuasaan negara dari tangan kelas borjuasi-kapitalis melalui kekerasan politik. Marx yakin bahwa kelas proletar akan memiliki kesadaran kelas (*class consciousness*) sesama mereka dalam usaha merebut kekuasaan itu. Setelah berhasil merebut kekuasaan, kelas proletar menurut Marx akan membentuk diktator proletariat dimana yang memegang kekuasaan tertinggi adalah kaum proletar. Perjuangan merebut kekuasaan melalui revolusi kekerasan itu dinamakan Marx sebagai perjuangan demokrasi (*the battle of democracy*).²⁵ Marx melihat kaum berjouis sebagai kelas yang melahirkan kapitalisme, yang prestasi-prestasinya sempat ia

²⁴ Nur Sayyid Santoso Kristeva, *Negara Revolusi Marxis dan Proletariat*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2011, hlm. 671.

²⁵ Konsep demokrasi di sini dimaksudkan sebagai suatu sistem pemerintahan di mana kelas proletar yang berkuasa menjalankan kekuasaan atas nama rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Marx berpandangan, dalam sistem ini tidak ada lagi elit kekuasaan yang memonopoli kekuatan-kekuatan produksi dan hubungan-hubungan produksi sebab hal itu telah dikuasai oleh diktator proletariat. Diktator proletariat melaksanakan program humanisasi seluruh masyarakat (*humanization of the whole people*) karena sistem kapitalis yang eksploitatif dianggap telah mendegradasi hakikat luhur manusia, selanjutnya baca : Nur Sayyid Santoso Kristeva, *ibid*.

kagumi. Pengakuan tersebut terlihat dari pandangan Marx dalam Manifesto Komunis, dimana Marx menulis : “Selama masa kekuasaannya yang baru seratus tahun, kelas berjouis telah menciptakan tenaga-tenaga produktif yang lebih meluas dan lebih raksasa daripada yang telah diciptakan oleh semua generasi terdahulu sekaligus. Penguasa kekuatan-kekuatan alam, mesin-mesin, penerapan ilmu kimia pada industri dan pertanian, pelayaran kapal uap, kereta api, tenaga listrik, pembukaan tanah beberapa benua untuk penggarapan, pelurusan sungai-sungai untuk dapat dilayari, dan penambahan penduduk yang menakjubkan”.²⁶

Peran yang paling besar dalam mempertahankan sistem kapitalisme, menurut Marx, adalah negara. Fenemena semacam itu pernah terjadi di awal perkembangan kapitalisme pada abad ke-17, atau pada periode kapitalisme *merkantilisme*. Pada periode ini negara bukannya menjauhkan diri dari investasi, melainkan justru melayani kepentingan kaum pemilik modal. Negara bukan semata-mata kumpulan eksekutif yang melayani kepentingan kaum borjuasi secara keseluruhan seperti yang dikatakan oleh Marx, akan tetapi mempunyai kepentingan sendiri sebagai lembaga yang tidak sepenuhnya di bawah kontrol kaum borjuis.²⁷ Akan tetapi Lenin tidak sependapat dengan Marx, dan menurut Lenin, meskipun kelas proletar memiliki kesadaran revolusioner atau kesadaran kelas, mereka harus ada yang menggerakkan, kemudian Lenin memperkenalkan konsep *vanguard (vanguard state)* yang dalam terminologi komunis merujuk kepada se-kelompok kecil kaum elit proletar atau dalam struktur kepartaian dinamakan dengan politbiro. Politbiro inilah yang menurut Lenin, merupakan penguasa dominan dalam negara demokrasi komunis. Dengan kata

²⁶ Burhan Bungin, *Konstruksi Sosial Media Massa, Kekuatan Pengaruh Media Massa, Iklan Televisi dan Keputusan Konsumen Serta Kritik Terhadap Peter L. Berger dan Thomas Luckmann*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 30-31.

²⁷ Burhan Bungin, *Imaji Media Massa, Konstruksi dan Makna Realitas Sosial Iklan Televisi dalam Masyarakat Kapitalistik*, Cetakan Pertama, Jendela, Yogyakarta, 2001, hlm. 31.

lain, demokrasi komunis Uni Soviet tak banyak berbeda dengan sistem pemerintahan despotis (*despotic government*).²⁸ Sebaliknya, Macpherson menilai negara *vanguard* bukan negara demokrasi, baik dilihat dari pengertian sempit maupun pengertian yang lebih luas. Pengertian sempit demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. *Vanguard* bisa menjadi pemerintahan untuk kesejahteraan dan kebaikan rakyat (*for the people*), tetapi bukan pemerintahan oleh rakyat (*by the people*) serta bukan atas dasar pilihan rakyat (*by the choice of the people*). Sementara dalam pengertian luas, demokrasi menurut Machpherson lebih dari sekedar sistem pemerintahan, ia merupakan suatu konsep yang berisi cita-cita persamaan manusia.²⁹

Konsepsi demokrasi menurut Islam berbeda dengan konsepsi demokrasi menurut pandangan Barat. Dalam kepustakaan Islam tidak mudah menemukan penggunaan kata demokrasi selain istilah *syura* atau musyawarah.³⁰ Secara etimologis, *syura* (musyawarah) berasal dari bahasa Arab, yang bermakna sesuatu yang tampak jelas.³¹ Kata *syura* diambil dari akar kata *sy-*, *w-*, *r-*, dimana awalnya bermakna mengeluarkan madu dari sarang lebah, dan kemudian makna tersebut berkembang mencakup segala hal yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain, termasuk mengeluarkan pendapat.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 67.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 67.

³⁰ Secara harfiah *syura* atau musyawarah ada kemiripan dengan istilah demokrasi. Beberapa prinsip dan nilai-nilai positif terdapat kesamaan dalam ajaran Islam, antara lain : kemerdekaan, persatuan, kesamaan, kepiawaian, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Ketentraman, kebahagiaan dan kesuksesan bagi rakyatnya, tetap memegang prinsip musyawarah ini. Menurut Juhaya S. Praja, esensi musyawarah di zaman Nabi adalah pertukaran pikiran dan pendapat dalam menyelesaikan dan pengujian berbagai masalah oleh sekelompok orang yang memiliki keahlian dalam masalah tersebut agar diperoleh gagasan dan pendapat yang paling mendekati kebenaran dan baik atau yang dipandang benar dan baik, lihat : Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, kerjasama PT. Lathifah Press dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2009, hlm. 86.

³¹ Ensiklopedi Hukum Islam, Jilid 4, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 2000, hlm. 1263.

Musyawarah dapat juga diartikan dengan “mengatakan atau mengajukan sesuatu”. Kata musyawarah hanya digunakan untuk hal-hal yang baik, sejalan dengan makna dasarnya. Semua anggota musyawarah bebas mengemukakan pendapatnya. Dengan kebebasan tersebut dapat diketahui kelemahan pendapat yang dikemukakan sehingga keputusan yang dihasilkan tidak lagi mengandung kelemahan.³² Pada beberapa ayat dalam al Qur’an, prinsip musyawarah mengambil keputusan digambarkan ketika terjadi perbedaan pendapat, misalnya QS. Asy-Syura: 37-38, yang menyatakan : *“Dan (bagi) orang-orang yang menjauhi dosa-dosa besar dan perbuatan keji, dan apabila mereka marah, mereka memberi maaf. Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan Nya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antar mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka”*. Menurut Taufiq Asy-Syawawi sebagaimana dikutip Jawahir Thontowi, pemahaman terhadap ayat-ayat Al Qur’an tentang *syura* bukan saja memperlihatkan ciri-ciri khusus mengenai sistem pengambilan keputusan kekuasaan (politik), melainkan sekaligus dapat membedakannya dengan teori-teori demokrasi barat. Beberapa manfaat dari ciri khusus *syura* yang universal antara lain : 1) Ia tunduk kepada syariat dan terkait dengannya; 2) Ia bukanlah filsafat ataupun doktrin politik, melainkan prinsip sosial murni dan metode kesetiakawanan sosial yang komprehensif; 3) Keluasan kerangka mencakup seluruh urusan masyarakat dan pribadi.³³ Dilihat dari substansi dan sifatnya, *syura* dipergunakan untuk memahami konsep demokrasi memerlukan penegasan mengenai supremasi hukum, baik dalam arti proses pembentukan maupun dalam arti aplikasi.

Demokrasi yang diperkenalkan Islam sejak awal melalui lembaga musyawarah adalah demokrasi politik yang terdiri atas kemerdekaan atau kebebasan, kesederajatan di

³² TB Seru’s Blog, *Musyawarah dan Demokrasi Dalam Islam?*, 5 September 2008.

³³ Jawahir Thontowi, *Pesan Perdamaian Islam*, Cetakan Pertama, Madyan Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 63.

muka hukum dan pemerintahan, perlindungan hak asasi manusia, dan pada saat yang bersamaan juga melaksanakan demokrasi ekonomi berupa pemberian bagian dari zakat yang dikumpulkan oleh negara melalui petugas amil kepada kaum fakir, kaum miskin dan sebagainya.³⁴ Zainal Abidin Ahmad berpendapat, terdapat dua asas yang dibawa oleh Islam sejak awal, yakni (1) asas demokrasi yang terkandung dalam konsep *musyawarah*, dan (2) asas parlementarisme atau perwakilan dalam konsep *ulil amri*.³⁵ Dalam ajaran Islam, ketika suatu undang-undang perlu dibuat maka wewenang pembuatan bukan merupakan wewenang lembaga legislatif, melainkan harus mengakui adanya kedaulatan hukum yang berasal dari wahyu.³⁶

Merujuk kepada pemikiran Shalahuddin Sanusi, fungsi *syura* dapat dijelaskan sebagai berikut :³⁷

1. Untuk mencapai kesatuan pendapat dan tindakan, sehingga keutuhan kesatuan ummat dapat dijamin dan dipertahankan, dan perpecah-belah dapat dihindarkan. Sebab apabila pendapat-pendapat yang berbeda itu tidak dibawa ke dalam musyawarah, maka tiap-tiap pendapat akan menimbulkan kelompok-kelompok pendukungnya dalam masyarakat yang akan membentuk golongan-golongan yang satu sama lain saling bertentangan dan bersaing.
2. Untuk mencapai keputusan dan kesimpulan yang lebih matang dan lebih sempurna. Pendapat-pendapat perseorangan belum dapat dijamin kebenaran dan kematangannya. Banyak faktor yang menyebabkan kelemahan pendapat perseorangan. Tiap-tiap orang tidak sama tingkatan kecerdasan dan kekuatan

³⁴ Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam, Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, Cetakan Pertama, LKIS Yogyakarta, 2010, hlm. 163.

³⁵ Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*, Pustaka Iqra', Yogyakarta, 2001, hlm. 217.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 65.

³⁷ Shalahuddin Sanusi, *Integrasi Ummat Islam, Pola Pembinaan Kesatuan Ummat Islam*, Cetakan Kedua, Iqamatuddin, Bandung, 1987, hlm. 75-76.

berfikirnya. Orang yang kurang kecerdasan dan kekuatan berfikirnya akan menghasilkan pendapat yang kurang matang dibandingkan dengan orang yang lebih tinggi kecerdasan dan kekuatan berfikirnya. Juga tingkatan pendidikan dan ilmu pengetahuan seseorang berpengaruh atas pembentukan pendapat. Orang yang lebih tinggi pendidikan dan ilmu pengetahuannya akan menghasilkan pendapat yang lebih luas daripada orang yang kurang pendidikan dan ilmunya. Begitu pula luas dan sempitnya pengalaman seseorang mempengaruhi luas dan sempit pendapat yang dikeluarkannya.

3. Untuk mencapai pemecahan persoalan secara integral dan menyeluruh. Kehidupan manusia tidak hanya terdiri dari satu bidang saja, melainkan terdiri dari beberapa bidang. Ada bidang politik, kemiliteran, sosial, ekonomi, pendidikan, kesenian dan sebagainya. Manusiapun tidak semua bergerak dalam satu bidang keahlian saja, tetapi ada ahli hukum, militer, ahli pertanian, ahli ekonomi, insiyur, dokter atau ahli kesehatan, pendidik, seniman dan sebagainya. Dengan adanya berbagai bidang kehidupan masyarakat dan bermacam-macam keahlian, maka sempurnalah kehidupan manusia.

Dewasa ini, hampir semua negara mengaku menjadi penganut paham demokrasi, dan paham tersebut dapat ditemukan dalam konstitusi masing-masing negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat.³⁸ Prinsip kedaulatan rakyat adalah prinsip yang menegaskan bahwa kedaulatan

³⁸ Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Jimly Asshiddiqie berpandangan, pengertian kekuasaan tertinggi tidak perlu dipahami secara monistik dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama dan dituangkan ke dalam konstitusi yang mereka susun dan sahkan bersama, terutama mereka mendirikan negara yang bersangkutan. Dalam ide kedaulatan rakyat, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyat pula yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, melakukan pengawasan dan menilai terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasan, baca : Jimly Asshiddiqie, *ibid*.

berada di tangan rakyat dan sumber undang-undang itu ialah rakyat secara keseluruhan. Adapun konsep demokrasi yang berkembang di zaman sekarang berawal dari pemikiran filsuf, antara lain Montesquieu (1688-1755) yang dikenal sebagai pelopor *trias politica* tentang pemisahan kekuasaan antara lembaga legislatif (pembuat undang-undang), lembaga eksekutif (pelaksana undang-undang), dan lembaga yudikatif (yang mengadili pelanggar undang-undang). Buah pemikiran Montesquieu merupakan pengembangan dari pemikiran filsuf-filsuf sebelumnya, seperti Thomas Hobbes (1588-1679) menyangkut hukum positif negara, dan John Locke (1632-1704) tentang pembatasan kekuasaan. Ide demokrasi kemudian diperkaya oleh Jean Jacques Rousseau (1712-1778) yang mendasarkan pemahannya pada hukum alam yang bersifat *rasionalistis individualis dan logis*.

Hans Kelsen berpendapat lain, menurutnya, prinsip pemisahan kekuasaan yang dipahami secara harfiah atau ditafsirkan sebagai prinsip pembagian kekuasaan pada dasarnya bukan prinsip demokrasi. Sebaliknya yang sesuai dengan ide demokrasi adalah pandangan bahwa semua kekuasaan harus dipusatkan pada rakyat dan dijalankan oleh satu organ kolegiat yang anggotanya dipilih dan bertanggungjawab kepada rakyat.³⁹ Menurut Hans Kelsen, demokrasi menghendaki bahwa organ legislatif harus diberi kekuasaan pengawasan atas organ-organ eksekutif dan yudikatif. Dari kronologis proses kelahirannya, era modern diwarnai oleh tiga tonggak konstitusi demokratik, yakni terdiri dari :⁴⁰

1. Demokrasi Model Inggris (perlementer)

Demokrasi parlementer model Inggris terjadi dari proses evolusi yang sangat panjang. Sejarah mencatat

³⁹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (General Theory of Law and State, Raisul Muttaqien, penerjemah), Cetakan Keempat, Nusa Media Bandung, 2009, hlm. 399.

⁴⁰ Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara, Arsitektur Konstitusi Demokratik, Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm. 81-83.

perjuangan panjang itu dipelopori kaum bangsawan melawan kekuasaan absolut raja. Diawali dari *Magna Charta* (1215), *Hebeas Corpus* (1679) sampai dengan *Bill of Rights* (1689) merupakan tiga momentum sejarah proses demokrasi parlementer yang kemudian dikenal sebagai demokrasi parlementer model Inggris. Proses demokrasi model Inggris memakan waktu ratusan tahun untuk sampai pada bentuk yang dikenal sekarang.

2. Model Amerika Serikat (presidensial dan federatif)
Sumbangan terbesar demokrasi Amerika adalah pada sistem pemerintahannya yang bersifat *presidential* dan negaranya yang berbentuk *federasi*. Sebagai bangsa yang berasal dari imigran, bangsa Amerika yang berada di kontinen baru jauh dari negara asalnya di Eropa, mendambakan hadirnya seorang “raja bijak” yang dipilih rakyat. Untuk memperoleh pemerintahan yang tunduk pada kepentingan rakyat para bapak pendiri bangsa merumuskan Undang Undang Hak atau *Bill of Rights* (1789) yang karena begitu mendasar dan universal sifatnya kemudian menjadi bagian dari UUD AS (1791). Bobot Konstitusi A.S. menjadi lebih kokoh karena diperkaya oleh kemampuannya mengadopsi esensi buah pikiran sejumlah filsuf Eropa seperti John Locke, Montesquieu, Rosseau, Thomas Hobbes dan Adam Smith.
3. Model Perancis (buah Revolusi Perancis, 1789)
Pemikir-pemikir besar seperti Montesquieu, Rousseau, pejuang demokrasi seperti Voltaire, orator revolusi seperti Danton dan Robespierre, telah mengharumkan Perancis yang karenanya Revolusi Rakyat Perancis (1789) berhasil menumbangkan kekuasaan absolut Kaisar Louis XVI. Kekaisaran Perancis berubah menjadi Republik Perancis. Dalam revolusi Perancis slogan kedaulatan rakyat berkumandang. Oleh sifatnya yang revolusioner gaung revolusi Perancis ikut menggetarkan rakyat negara-negara tetangga di Eropa Daratan yang

kemudian ikut menuntut demokrasi. Namun berbeda dengan konstitusi A.S. yang kokoh dan stabil, konsitusi demokrasi Perancis mengalami masa-masa pasang surut.

Berdasarkan tiga model konsepsi demokrasi seperti tergambar di atas, demokrasi menempatkan rakyat sebagai subyek yang berkonsentrasi pada tatacara proses pengambilan kebijakan negara baik dalam pembuatan undang-undang maupun dalam pengambilan keputusan (*decision making process*). Demokrasi juga merupakan seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan yang terbentuk melalui sejarah panjang yang tidak mengenal kebijakan yang berasal dari kehendak dan kepentingan kekuasaan. Kendati demokrasi menempatkan rakyat sebagai subyek akan tetapi implementasinya bukan perkara yang mudah terutama bagi negara berpenduduk banyak atau berwilayah luas. Dalam hal ini, Munir Fuady beralasan, ini disebabkan di samping untuk memberi ruang kepada rakyat berpartisipasi agar disebut sebagai negara demokrasi, pada saat yang sama mereka juga menerapkan sistem totaliter untuk mewujudkan prinsip stabilitas pemerintahan dan politik.⁴¹

3. Demokrasi dan Kebebasan Pers

Demokrasi merupakan sebuah penghormatan terhadap nilai-nilai kemanusiaan, dan tanpa demokrasi kreativitas manusia tidak mungkin berkembang. Prinsip dasar dari demokrasi adalah bahwa demokrasi terkait dengan interaksi sesama manusia dan dalam keterkaitan itu terdapat saling memahami sesuai dengan karakter manusia sebagai *homo-social*. Dalam pembahasan awal, telah dijelaskan bahwa demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara termasuk memberikan ruang

⁴¹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Cetakan Pertama, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 137.

bagi media massa untuk menjalankan fungsinya. Salah satu konsep dari sistem negara yang demokratis itu adalah adanya kebebasan pers.⁴²

Pers merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam kehidupan demokrasi, bahkan di era demokrasi, pers disebut-disebut sebagai pilar keempat demokrasi (*the fourth of estate of democracy*). Walaupun berada di luar sistem politik formal, keberadaan pers memiliki posisi strategis dalam informasi massa, pendidikan kepada publik sekaligus menjadi alat kontrol sosial. Karenanya, kebebasan pers menjadi salah satu tolok ukur kualitas demokrasi di sebuah negara. Dalam iklim kebebasan pers dapat dikatakan bahwa pers mempunyai peran lebih kuat dari ketiga pilar demokrasi lain yang berpotensi melakukan *abuse of power*. Terminologi pers sebagai pilar demokrasi keempat makin meluas setelah pers mampu menjalankan fungsinya sebagai media control social di tengah-tengah melemahnya poros-poros kekuasaan lain dalam *trias politika*.

Fred S. Siebert, Theodore Peterson dan Wilbur Schramm, mengkategorikan teori-teori kemerdekaan pers ke dalam empat bagian, dan teori ini berkembang pada abad ke-16 sampai dengan akhir abad ke-19, pada masa kerajaan di Inggris bersifat otoriter. Pada masa itu, pers dianggap sebagai bagian dari kekuasaan kerajaan yang absolut maupun pemerintahan yang otoriter, karenanya pemerintahan maupun kerajaan menguasai secara langsung kehidupan pers. Pers diposisikan sebagai “corong” kerajaan untuk meneruskan tujuan kerajaan bagi kemajuan rakyatnya. Konsep kemerdekaan pers kemudian berkembang sesuai dengan semangat zaman yang tengah dilanda persaingan

⁴² Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers menggunakan terminology *Kemerdekaan Pers* untuk menyebut Kebebasan Pers. Baca, misalnya, konsideran menimbang huruf a, yang menyatakan: bahwa kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, sehingga kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 harus dijamin.

tersebut. Di dalam bukunya *Four Theories of The Press* yang diterjemahkan Putu Lakman Sanjaya Pendit dan dikutip oleh Krisna Harahap dalam *Pasang Surut Kemerdekaan Pers*, Siebert, Peterson dan Schraman menjelaskan empat teori kemerdekaan pers itu, yakni :⁴³

1. Teori Pers Otoritarian

Teori ini adalah yang paling lama dan tertua, muncul erat kaitannya dengan pandangan filosofi tentang hakekat negara dan masyarakat. Menurut teori ini, negara dianggap sebagai ekspresi tertinggi dari organisasi kelompok manusia, mengungguli masyarakat dan individu. Negara merupakan hal terpenting dalam pengembangan manusia seutuhnya. Teori Pers Otoritarian tumbuh dalam abad ke-15 sampai abad ke-16 pada saat mesin cetak diciptakan oleh Johannes Gutemberg pada tahun 1454 dan pada saat itu kebanyakan negara bersifat otoriter (kerajaan absolute). Fungsi pers hanya sekedar menyampaikan apa yang diinginkan oleh penguasa untuk diketahui oleh rakyat. Menurut teori ini, negara dianggap sebagai ekspresi tertinggi dari organisasi kelompok manusia, mengungguli masyarakat dan individu. Di dalam dan melalui negara manusia mencapai tujuannya sehingga tanpa negara manusia tetap menjadi manusia primitif. Hubungan antara pers dan negara pada saat teori ini lahir ada dalam keadaan kerangka yang demikian itu. Pendekatan yang dilakukan dalam teori ini adalah pendekatan dari atas ke bawah. Pers harus mendukung kebijakan pemerintah dan mengabdikan untuk kepentingan negara.

2. Teori Pers Libertarian.

Teori pers yang berkembang pada abad ke-17 dan ke-18 ini sekaligus menjungkir-balikkan pandangan yang berkembang sebelumnya. Kalau pada teori otoritarian

⁴³ Krisna Harahap, *Pasang Kemerdekaan Pers di Indonesia, Grafitti*, Bandung, 2008, hlm. 1-14.

tekanan diberikan kepada negara maka dalam teori libertarian tekanan beralih kepada individu dan masyarakat yang kemudian melahirkan pemikiran-pemikiran tentang demokrasi. Dalam pemikiran yang demikian, fungsi utama masyarakat adalah untuk memajukan kepentingan anggotanya sehingga paham ini meragukan posisi negara sebagai ekspresi manusia yang tertinggi. Teori ini beranggapan bahwa pers harus memiliki kebebasan seluas-luasnya untuk membantu manusia dalam upaya menemukan kebenaran yang hakiki. Teori pers liberal atau pers bebas adalah hasil perjuangan individualisme/liberalisme yang menantang kekuasaan otoriter. Prinsip dan pandangan nilai-nilai teori pers liberal identik dengan prinsip dan nilai-nilai negara demokrasi liberal, yaitu keyakinan akan keunggulan individu, akal sehat, kebenaran dan kemajuan dan akhirnya kedaulatan rakyat.⁴⁴ Dalam pandangan kaum *libertarian*, manusia adalah makhluk yang selalu melandaskan segala sesuatu kepada logika, bukan nafsu atau kepentingan sempit. Karena itu manusia berpotensi memahami hukum-hukum alam dalam mengatur dunia sehingga mampu menciptakan masyarakat yang baik dan adil.

3. Teori Tanggung jawab Sosial (*Social Responsibility*)

Teori ini tumbuh pada awal abad ke-20 sebagai protes terhadap kebebasan mutlak yang diajarkan oleh teori libertarian yang dianggap menimbulkan kemerosotan moral dalam masyarakat. Teori ini mempunyai dasar pemikiran bahwa kebebasan pers harus disertai tanggung jawab kepada masyarakat. Oleh karena teori libertarian dengan kebebasan mutlak banyak menimbulkan dekadensi moral dalam masyarakat, maka teori tanggung jawab sosial memandang perlu kebebasan pers itu dibatasi atas dasar moral dan

⁴⁴ Hari Wiryawan, *Dasar-Dasar Hukum Media*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 72-73.

etika, pers harus bertindak dan melakukan tugas-tugasnya sesuai dengan standar hukum tertentu. Teori tanggung jawab sosial (*social responsibility*), yang timbul dari berbagai masalah dari teori pers bebas sehingga memunculkan kesadaran untuk membangun media yang lebih peduli terhadap masyarakat. Media, menurut teori ini, harus melakukan fungsi yang esensial bagi masyarakat, yakni menyediakan informasi, dan memberi tempat bagi keragaman informasi.⁴⁵ Salah satu fungsi paling kontroversial yang dilakukan oleh media di bawah model tanggung jawab sosial adalah bertindak sebagai “anjing penjaga” terhadap pemerintah. Di masa belakangan, media telah meluaskan fungsi ini meliputi menjadi anjing penjaga terhadap kelompok bisnis besar dan juga lembaga.⁴⁶ Teori ini dianggap sebagai revisi ketiga teori sebelumnya yang memberikan tanggung jawab yang sangat kurang terhadap masyarakat.

4. Teori Pers Komunis (*Marxist*).

Teori ini bertolak pangkal dari ajaran Karl Marx tentang perubahan social. Menurut Teori Pers Komunis, pers sesungguhnya merupakan alat pemerintah (partai) dan bagian integral dari negara. Konsekuensinya, pers harus tunduk kepada pemerintah. Dalam pengertian seperti itu pers tidak lebih dari alat Partai Komunis yang berkuasa. Pers harus melakukan apa yang terbaik bagi partai dan pemerintah, yang dilakukan oleh pers untuk mendukung partai, dianggap perbuatan moral, akan tetapi sebaliknya setiap tindakan pers yang dianggap membahayakan atau merintangai pertumbuhan partai dipandang sebagai perbuatan immoral. Fungsi pers komunis ditetapkan sebagai alat untuk melakukan indoktrinasi massa yang dilancarkan oleh partai. Denis McQuail melengkapi teori Siebert dkk dengan

⁴⁵ Hari Wiryawan, *ibid*.

⁴⁶ Jim Macnamara, *Strategi Jitu Menjinakkan Media*, Mitra Media Publisher, Jakarta, 1999, hlm. 12.

melahirkan dua teori pers lanjutan, yakni :⁴⁷

5. Teori Media Pembangunan.

Titik tolak teori pembangunan ialah adanya fakta beberapa kondisi umum negara berkembang yang membatasi beberapa aplikasi teori lain atau yang mengurangi kemungkinan masalahnya. Salah satu kenyataan adalah tiadanya beberapa kondisi yang diperlukan bagi pengembangan sistem komunikasi massa: infrastruktur komunikasi; keterampilan profesional; sumber daya produksi dan budaya; audiens yang tersedia. Faktor lain yang berhubungan adalah ketergantungan pada dunia berkembang atas hal-hal yang menyangkut produk teknologi, keterampilan dan budaya. Masyarakat sedang berkembang, menurut teori ini, sangat gandrung menekankan pembangunan ekonomi, politik dan sosial sebagai tugas utama nasional. Dari berbagai kondisi tersebut muncul seperangkat harapan dan prinsip normatif tentang media massa yang menyimpang dari hal-hal yang tampaknya berlaku, baik di dunia kapitalis maupun di dunia komunis. Teori media pembangunan mengajarkan, bahwa media seharusnya ikut memikirkan tujuan pembangunan bangsa, dan kebebasan media disesuaikan dengan tujuan utama pembangunan bangsa itu sendiri.

6. Teori Media Demokratik Partisipan.

Titik sentral teori demokratik partisipan terletak pada kebutuhan, kepentingan dan aspirasi penerima dalam masyarakat politik. Teori ini menolak keharusan adanya media yang seragam, disentralisasi, mahal, sangat diprofesionalkan dan dikendalikan oleh pemerintah. Media yang dibangun menurut teori ini terlihat lebih sesuai dengan kehidupan sosial di masa datang dan akan lebih langsung mengendalikan audiensnya dengan menawarkan berbagai kesempatan perolehan atas persyaratan yang ditetapkan oleh para pemakainya

⁴⁷ MacQuail, Denis, *Loc. Cit.*

ketimbang oleh pengendalinya. Teori media demokratis partisipan menggabungkan beberapa unsur dalam teori pers liberal dan teori pers pembangunan, khususnya penekanan kepada masyarakat, pada komunikasi horizontal, bukan komunikasi vertikal. Perumusan teori ini didorong oleh reaksi komersialisasi dan pemonopolian media yang dimiliki secara pribadi.⁴⁸ Keenam teori ini menggambarkan pentingnya media dalam komunikasi massa sebagaimana dikatakan Straubhaar dan Robert Larose sebagai berikut : *According to sociological theories of communicatio media, the media serve important functions for us as a society and as individuals. For any society to exist, four basic communication functions must be performed.*⁴⁹

Sejarah pers di Indonesia sudah dimulai sejak zaman VOC (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) dengan lahirnya berbagai bentuk aturan hukum. Pada tahun 1712, umpamanya, VOC melarang surat kabar memuat berita-berita di seputar perdagangan di bawah kendali VOC karena VOC takut kalah dalam persaingan dagang akibat pemberitaan tersebut. Selanjutnya pada tahun 1856 diberlakukan *Drukpers Reglement* dengan sensor *preventif*; dan tahun 1931 Belanda mengeluarkan lagi *Presbreidel Ordonantie* dengan sensor *represif*. Selama tiga setengah tahun penjajahan Jepang, beberapa penerbitan pers “sengaja dibangun” untuk mengobarkan semangat Perang Asia Timur Raya, akan tetapi beberapa penerbitan pers nasionalis yang sudah ada, mendapat pengawasan *represif* yang cukup ketat. Pembatasan terhadap kebebasan pers pada era penjajahan Jepang dilakukan melalui Undang Undang Nomor 16 tahun 1942 dengan sensor *preventif* yang dikenal dengan “*Osamu Serei*”⁵⁰.

⁴⁸ Hari Wiryawan, *Dasar-dasar,.....Op. Cit.*, hlm. 75.

⁴⁹ Joseph Straubhaar dan Robert Larose, *Media Now, Derstanding Media, Culture, and Technology, Fourth Edition*, Thomson Wadsworth, the United State of America, 2004, hlm. 51.

⁵⁰ Edwar C. Smith, *Sejarah Pembredeilan Pers Di Indonesia, (Terjemahan)*, Jakarta, Pustaka Grafitti, 1986, hlm. 51.

Setelah kemerdekaan, Indonesia sempat beberapa kali memberlakukan system pers yang bebas. Kebebasan pers tersebut, antara lain tercatat pada awal kemerdekaan, saat berlakunya sistem pemerintahan Kabinet Parlementer, atau pada awal-awal Pemerintahan Orde Baru, kemudian pada era Reformasi sekarang yang ditandai dengan terbitnya Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Di luar waktu-waktu tersebut, sejarah pers di Indonesia diwarnai dengan berbagai tekanan. Setidak-tidaknya terdapat enam peraturan yang mengatur tentang pers yang membatasi kebebasan pers, yaitu : (1) Peperti Nomor 10 tahun 1960 tentang Surat Izin Terbit; (2) Peperti Nomor 2 tahun 1961 tentang Pengawasan dan Promosi Perusahaan Cetak Swasta; (3) Kepres Nomor 307 tahun 1962 tentang Pendirian LKBN Antara; (4) Dekrit Presiden Nomor 6 tahun 1963 tentang Pengaturan Memajukan Pers; (6) Peraturan Menpen tahun 1970 tentang Surat Izin Terbit, dan (6) Peraturan Menpen Nomor 1 tahun 1984 tentang SIUPP.⁵¹ Dari berbagai peraturan perundangan tersebut, salah satu diantaranya yang mendapat sorotan selama pemerintahan Orde Baru adalah Peraturan Menpen Nomor 1 tahun 1984 tentang SIUPP. Ketentuan-ketentuan tersebut memberi kekuasaan yang sangat luas kepada pemerintah untuk membatasi kebebasan pers. Pers yang terlalu bebas menjalankan fungsi social kontrolnya dengan serta merta dicabut Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) nya oleh Pemerintah.

Di era Reformasi, pertumbuhan media cetak mengalami perkembangan yang signifikan. Dimana-mana dalam wilayah Indonesia media hadir bak jamur di musim hujan.⁵² Jumlah media cetak di awal era ini nyaris tak terdata oleh organisasi perusahaan pers, semisal SPS (Serikat Perusahaan Pers), hal tersebut disebabkan karena pendirian media yang

⁵¹ Rosihan Anwar, dalam *Jurnal Pers Indonesia*, Nomor 5 Tahun XIX, Maret 1999.

⁵² Istilah 'baj jamur di musim hujan' ini sering digunakan oleh masyarakat pers dalam menyebut tingginya perkembangan media, dan media-media tersebut (utamanya media cetak) terbit di mana-mana, tidak semata-mata di kota-kota besar, seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, Semarang, Medan, Makasar, akan tetapi merata di seluruh provinsi, bahkan hingga ke ibukota kabupaten.

terlalu mudah sehingga membuka peluang bagi siapapun untuk memiliki perusahaan pers. Pendirian media-media itu berpedoman kepada Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang Undang Pers yang berbunyi: (1) Setiap warga negara dan negara berhak mendirikan perusahaan pers; (2) Setiap perusahaan pers berbentuk badan hukum Indonesia. Akan tetapi seiring dengan perjalanan waktu, media-media cetak tersebut gulung tikar karena terseleksi oleh pasar dan tidak sedikit pula yang ditinggalkan oleh pembaca. Faktor lain yang juga mempengaruhinya adalah munculnya media-media online dan media social. Pasar media di era Reformasi dan digitalisasi didominasi oleh internet sehingga masyarakat yang melek media social jauh lebih banyak dibandingkan dengan masyarakat yang membaca media cetak, bahkan dari media online sekalipun. Fenomena menarik di era ini adalah tampilnya youtuber-youtuber baru yang mengemas konten berita dari beragam bentuk dan tampilan.

Berkembangnya media-media tersebut bermula setelah Presiden Soeharto menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Presiden Habibie, dimana program utama dari kabinet Habibie adalah memberi kebebasan kepada pers dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Pada awal pemerintahan Presiden Habibie, Menteri Penerangan Yunus Yosfiah mengeluarkan serangkaian kebijakan yang membuka 'kran' kebebasan pers, dan diantara kebijakan tersebut adalah mencabut beberapa peraturan yang selama pemerintahan Orde Baru dianggap membelenggu kebebasan pers, terutama: (1) Permenpen No. 01/Per/Menpen/1984 tentang Ketentuan-Ketentuan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUP); dan (2) SK. Menpen No. 214A/Kep/Menpen/1984 tentang Prosedur dan Persyaratan Untuk Mendapatkan SIUPP. Pencabutan peraturan-peraturan tersebut pada akhirnya membuka peluang bagi masyarakat untuk mengembangkan kehidupan pers nasional secara bebas, dan tidak lagi berada di bawah bayang-bayang kekuasaan pemerintah.

4. Demokrasi di Indonesia

Setelah Proklamasi dikumandangkan oleh Bung Karno dan Bung Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia menegaskan pilihannya menjadi negara kebangsaan (*nation state*) yang demokratis dengan mengokohkan persatuan dan kesatuan bangsa.⁵³ Rumusan tentang demokratisasi dan persatuan itu tercantum dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan, “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”, dan pada ayat berikutnya ditegaskan pula, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”⁵⁴. Hal ini mengandung pengertian bahwa dalam negara kesatuan yang berbentuk republik itu kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Secara konseptual pemikiran demokrasi di Indonesia dipengaruhi oleh perkembangan pemikiran demokrasi di

⁵³ Sebagai negara kebangsaan yang terdiri dari berbagai suku, agama, daerah, bahasa, adat dan budaya, Indonesia ingin mempersatukan wilayahnya secara kokoh melalui sebuah bangunan yang demokratis agar semua aspirasi dari berbagai ikatan primordial itu mendapat saluran. Dasar atau ideologi negara yang dipilih untuk persatuan itu adalah Pancasila yang berisi kaedah-kaedah penuntun dalam kehidupan sosial, politik dan hukum. Menurut Moh. Mahfud MD, Pancasila merupakan dasar utama kesepakatan berdirinya bangsa dan merupakan bagian dari Pembukaan UUD 1945 tidak dapat diubah karena selain merupakan *modus vivendi* ia juga dapat dianggap sebagai “akte kelahiran” negara yang menjamin kelangsungan bangsa dan negara Indonesia dengan keutuhannya atau integrasinya yang selalu kokoh. Tugas utama pemerintah adalah meraih tujuan negara yang salah satu di antaranya adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Ini berarti menjaga keutuhan bangsa dan negara, menjaga persatuan dan kesatuan, baik secara teritori maupun secara ideologi, baca : Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 37.

⁵⁴ Lihat Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen. Sistem Pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang Undang Dasar adalah Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Pada Amandemen III tanggal 9 November 2001 terjadi perubahan. Pada Bab I yang mengatur tentang Bentuk Kedaulatan, Pasal 1 berbunyi: (1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik; (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar; (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Ini berbeda dengan pasal sebelum perubahan yang berbunyi: (1) Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik; (2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

luar Indonesia, khususnya pemikiran tentang demokrasi yang dikembangkan para intelektual di masa pergerakan menuju kemerdekaan Indonesia. Akan tetapi, disebabkan Nusantara ini terdiri dari daerah-daerah kerajaan, seringkali corak kekuasaan yang ditampilkan tidak mendasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Kekuasaan masih kental dengan dunia *megis religius*, yaitu suatu pandangan yang beranggapan bahwa kekuasaan tidak dapat dilepaskan dari kekuatan adi kodrati. Hasan Muhammad Tiro menyebut model demokrasi ini dengan istilah “*demokrasi primitive*”, demokrasi adu angka yang hasilnya bukanlah pemerintahan dari seluruh rakyat, untuk seluruh rakyat, dan oleh seluruh rakyat, tetapi pemerintah dari segolongan rakyat untuk segolongan rakyat, dan oleh segolongan rakyat atas segolongan rakyat yang lain.⁵⁵ Wewenang dan legitimasi orang yang memerintah tidak didasarkan pada mereka yang diperintah, karena kekuasaan yang diperoleh tidak dari dan atau karena persetujuan yang diperintah, melainkan dari Tuhan.⁵⁶

Kekuasaan yang bersumber dari Tuhan bertitik tolak dari Teori Kedaulatan Tuhan (teokrasi) yang menyatakan bahwa apapun yang ada di dunia ini berasal dari Tuhan. Demikian pula dengan kedaulatan yang ada pada pemerintah ataupun raja-raja di waktu mereka berkuasa. Paham ini, antara lain dikembangkan oleh Augustinus dan Thomas Aquinas. Teori Kedaulatan Tuhan ini dianggap bertentangan dengan Teori Kedaulatan Rakyat yang mengajarkan bahwa, negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya dan bukan dari Tuhan. Kenyataan-kenyataan ini pada akhirnya menimbulkan keragu-raguan sehingga mendorong munculnya alam pikiran baru yang memberi tempat pada pikiran manusia (*renaissance*), yang dalam bidang ketatanegaraan melahirkan

⁵⁵ Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi Untuk Indonesia*, Cetakan Kedua, Teplok Press, Jakarta, 1999, hlm. 10.

⁵⁶ Ainul Yaqin dkk, *Membangun Aksi Demokrasi, Pengalaman dan Harapan Demokrasi di Kabupaten Malang*, Cetakan Pertama, Program Penguatan Sampul Demokrasi Kabupaten Malang, PLaCID's, Averroes dan KID, Malang, 2007, hlm. 4.

Teori Kedaulatan Rakyat.⁵⁷

Menurut Budiardjo sebagaimana dikutip dari *Demokrasi, Sejarah, Praktek dan Dinamika Pemikiran*, perkembangan demokrasi di Indonesia mengalami pasang surut sedemikian rupa, dan perkembangan tersebut dapat dibagi ke dalam tiga masa, yakni :⁵⁸

1. Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peran parlemen dan partai-partai. Masa ini sering disebut sebagai demokrasi parlementer.
2. Masa Republik Indonesia II, yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang muncul sebagai dampak dari konflik politik berkepanjangan dari demokrasi parlementer.
3. Masa Republik Indonesia III, yaitu masa di mana Demokrasi Pancasila diterapkan, baik yang secara faktual menyimpang dari rumusan Pancasila itu sendiri ataupun yang secara ideal tetap diwacanakan.⁵⁹

Pembentukan negara demokrasi sangat dipengaruhi oleh ide *Trias Politika* Montesquieu yang membagi kekuasaan negara ke dalam tiga poros, yakni :⁶⁰ *Pertama*, kekuasaan legislatif (sebagai pembuat undang-undang). *Kedua*, kekuasaan eksekutif (pemerintah, sebagai pelaksana undang-undang). *Ketiga*, kekuasaan yudikatif (peradilan, kehakiman sebagai pengawas undang-undang). Implementasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan menurut teori ini memunculkan tiga macam sistem, yaitu

⁵⁷ C.S.T. Kansil, Cristine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Cetakan Ketiga, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 6-7.

⁵⁸ Saiful Arif dkk, *Demokrasi, Sejarah, Praktek dan Dinamika Pemikiran*, Cetakan Pertama, Buku Seri Demokrasi I Program Penguatan Sampul Demokrasi Bekerjasama dengan Averroes Press, Malang, 2006, hlm. 13.

⁵⁹ Perkembangan demokrasi di Indonesia sudah mengalami pergeseran dari tiga masa menjadi empat masa. Penulis berpendapat, masa keempat adalah masa Republik Indonesia IV, yaitu masa transisi antara Demokrasi Pancasila dengan Demokrasi Liberal sebagai implementasi dari kebebasan berserikat dan berkumpul sebagaimana diamankan oleh Pasal 28 UUD 1945.

⁶⁰ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama, Liberty Yogyakarta, 1989, hlm. 4-5.

pertama, sistem Presidential, dimana presiden menjadi Kepala Pemerintahan dan terlepas dari pengaruh legislatif maupun yudikatif seperti berlaku di Amerika Serikat. *Kedua*, sistem Parlementer, dimana Presiden hanyalah sebagai Kepala Negara, sementara kekuasaan pemerintahan dilakukan oleh menteri, akan tetapi dalam sistem ini menteri bertanggung jawab kepada parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. *Ketiga*, sistem Referendum, yaitu model demokrasi langsung dimana pemerintah dibentuk oleh parlemen sebagai badan pekerja seperti terjadi di India, Israel dan Inggris, sementara sistem Referendum dipakai, antara lain oleh negara Swiss. Menurut Soehino, apabila sistem tersebut dihubungkan dengan demokrasi modern, maka diperoleh tipe demokrasi sebagai berikut :⁶¹

- a. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistem presidential;
- b. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi di antara badan-badan yang disertai kekuasaan itu, terutama antara badan legislatif dengan badan eksekutif, ada hubungan yang bersifat timbal balik, dapat saling mempengaruhi;
- c. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan dengan kontrol secara langsung dari rakyat, yang disebut sistem referendum, atau sistem badan pekerja.

Moh. Kusnardi dan Hermally Ibrahim tidak sependapat kalau dikatakan bahwa Undang Undang Dasar 1945 tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*Trias Politika*), melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan, hal tersebut didasarkan atas alasan sebagai berikut :⁶²

⁶¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Keempat, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1985, hlm. 241.

⁶² Moh. Kusnardi dan Hermally Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 181.

1. Undang Undang Dasar 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan.
2. Undang Undang Dasar 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian semata dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja.
3. Undang Undang Dasar 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada lembaga-lembaga negara lainnya.⁶³

Dalam perkembangannya, UUD 1945 mengalami empat kali perubahan berturut-turut, yaitu Perubahan Pertama (1999), Perubahan Kedua (2000), Perubahan Ketiga (2001), dan Perubahan Keempat (2002). Ellydar Chaidir menilai, amandemen UUD 1945 itu telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya perubahan dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁶⁴ Di antara pasal yang mengalami perubahan itu, antara lain Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa, *Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*".⁶⁵ dan ayat 1 yang berbunyi, *"Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik"*. Tafsiran atas perubahan ini dijelaskan oleh Dahlan Thaib bahwa, sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Artinya, dari sudut pandang konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 1 maka segala bentuk keputusan dan tindakan aparatur penyelenggara pemerintahan harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan

⁶³ Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

⁶⁴ Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media Yogyakarta, 2007, hlm. 127.

⁶⁵ Dalam Amandemen III tanggal 9 November 2001, Pasal 1 ayat (2) diubah menjadi kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

rakyat dan hukum, dan tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara pemerintahan itu sendiri.⁶⁶

Perubahan itu dimaksudkan untuk mengoptimalkan dan mengukuhkan paham kedaulatan rakyat yang tidak lagi dijalankan oleh MPR, akan tetapi oleh berbagai lembaga sebagaimana ditentukan Undang Undang Dasar 1945.⁶⁷ Rumusan baru itu merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan pada Pembukaan UUD 1945 alenia IV. Rumusan sebelum perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, telah mereduksi paham kedaulatan rakyat menjadi paham kedaulatan negara.⁶⁸ Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi), sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.⁶⁹

Pelaksanaan demokrasi di Indonesia dalam praktiknya menghadapi kendala yang bersifat politis dan ideologis. Sungguhpun demikian demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara. Akan tetapi, praktik kehidupan berdemokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan dinamika perkembangan politik yang masih dalam proses menentukan format politik yang ideal. Ini terlihat ketika UUD 1945 diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang bertekad melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen, namun dalam pelaksanaannya

⁶⁶ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, Total Media Yogyakarta, 2009, hlm. 26.

⁶⁷ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009, hlm. 44-45.

⁶⁸ Suatu paham yang hanya lazim dianut oleh negara yang menerapkan paham totalitarian dan/atau otoritarian.

⁶⁹ Dahlan Thaib, Jazim Hamid, Ni'matul Huda *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm. 245.

belum terwujud (Demokrasi Terpimpin, 1959-1966) karena terjadinya pemusatan kekuasaan pada presiden seorang. Demikian pula halnya pada rezim Soeharto (Orde Baru) yang pada akhirnya membawa Indonesia dilanda krisis multi dimensi sampai Orde Baru dijatuhkan oleh gerakan reformasi tahun 1998. Peristiwa ini menunjukkan bahwa gerakan yang pada akhirnya menjatuhkan rezim otoriter dan membuka jalan menuju demokrasi ternyata melibatkan *civil society* dengan dua wajahnya sekaligus, baik dan buruk. Dalam wajahnya yang baik, *civil society* bersama-sama ikut dalam gerakan menentang Orde Baru yang membuka jalan bagi demokrasi.⁷⁰ Soeharto melihat demokratisasi di Indonesia tidak sekedar proses transisi dari rezim Orde Baru ke rezim lain, tetapi lebih dari itu demokratisasi adalah “proyek politik” yang melibatkan bukan saja proses transisi, melainkan juga upaya pemulihan Indonesia sebagai bangsa yang utuh dan pilihan model demokrasi yang sesuai dengan konteks sosio-historisnya.⁷¹ Setelah Reformasi, praktik kehidupan berdemokrasi pun diwarnai dengan kebijakan otoritarian oleh pemegang kekuasaan terhadap kelompok-kelompok yang kritis mengkritik pemerintah. *Freedom of speech* (kebebasan berbicara) yang dijamin pelaksanaan oleh Pasal 28 UUD 1945 di era multi media menjadi norma yang multi tafsir setelah terbitnya beberapa aturan yang mengekang kebebasan itu sendiri. Kebebasan pers (*freedom of press*) pun mengalami nasib tak jauh berbeda dengan *freedom of speech*.

⁷⁰ Bob Sugeng Hadiwinata dan Christoph Schuck (editor), *Demokrasi di Indonesia, Teori dan Praktik*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 231.

⁷¹ Erick Hiariej, Ucu Martanto, Ahmad Musyaddad (ed), *Politik Transisi Pasca Soeharto*, Cetakan Pertama, Fispol UGM Yogyakarta, 2004, hlm. 9-10.

BAB II

HAK ASASI MANUSIA DALAM NEGARA DEMOKRASI

1. Sejarah Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, dan bersifat universal serta langgeng.⁷² Oleh karena itu HAM harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh dirampas oleh siapapun. Perkembangan HAM tidak lepas dari perkembangan pikiran filosofis yang melatar belakangnya, dan secara konseptual, sejarah HAM dapat ditelusuri hingga munculnya paham konstitusionalisme pada abad ke-17 dan ke-18.

Rumusan konsepsi HAM muncul dari beberapa doktrin hukum alam (*natural right*), khususnya ajaran Thomas van Aquinas (1224-1274) dan Hugo de Gorte (1583-1645). Ajaran-ajaran mereka melatar-belakangi lahirnya *Magna Charta* (1215), Petisi Hak Asasi Manusia (1628) dan Undang Undang HAM Inggris (*The English Bill Rights* 1689). Pemikiran mereka kemudian dielaborasi secara modern oleh Francis Bacon, John Locke sehingga mempertegas kedudukan HAM dalam hukum alam yang lebih rasional.⁷³

⁷² Kunthoro Basuki mengelompokkan hak asasi manusia ke dalam hak mutlak atau hak absolut, yakni hak yang memberikan kekuasaan kepada seseorang untuk melakukan sesuatu perbuatan, dan hak ini pada dasarnya dapat diperlakukan terhadap setiap orang, dan setiap orang wajib menghormatinya, baca : Kunthoro Basuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1984, hlm. 119.

⁷³ Jawahir Thontowi, *Hukum Internasional di Indonesia, Dinamika dan Implementasi Dalam Beberapa Kasus Kemanusiaan*, Madyan Press Yogyakarta, 2002, hlm. 2

Dalam bukunya, “*The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*” Locke mengajukan sebuah postulasi pemikiran bahwa semua individu dikarunia oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau dipreteli oleh negara. Melalui suatu ‘kontrak sosial’ (*social contract*), perlindungan atas hak yang tidak dapat dicabut ini diserahkan kepada negara. Tetapi, Locke mengingatkan, apabila penguasa negara mengabaikan kontrak sosial dengan melanggar hak-hak kodrati individu, maka rakyat di negara itu bebas menurunkan sang penguasa dan menggantikannya dengan suatu pemerintah yang bersedia menghormati hak-hak tersebut.⁷⁴

Gagasan HAM yang berbasis pada pandangan hukum kodrati itu mendapat tantangan serius pada abad 19. Edmund Burke, orang Irlandia yang resah dengan revolusi Perancis, adalah salah satu di antara penentang teori hak-hak kodrati. Burke menuduh para penyusun “*Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*” telah mempropagandakan “rekaan yang menakutkan mengenai persamaan manusia”.⁷⁵ Dalam pandangan Thomas Hobbes, HAM merupakan jalan keluar mengatasi keadaan yang disebutnya sebagai “*homo homini lupus, bellum omnium contra omnes*”. Dalam keadaan demikian, manusia tak ubahnya bagaikan binatang buas dalam legenda kuno yang disebut ‘*Leviathan*’ yang oleh Hobbes nama tersebut dijadikannya sebagai judul buku.

Keadaan yang demikian telah mendorong terbentuknya perjanjian masyarakat di mana rakyat menyerahkan hak-haknya kepada penguasa. Adanya penyerahan kekuasaan dari masyarakat kepada pemerintah menunjukkan sifat tidak langsung dan asas konstitusional dari perjanjian masyarakat.⁷⁶ Dalam kaitan dengan perjanjian masyarakat

⁷⁴ Tanpa pengarang, *Pandangan Umum Mengenai Hak Asasi Manusia*, Makalah, Universitas Sumatera Utara, 2007.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Pudja Pramana, KA, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm.159.

(*contract social*) ini terdapat dua pendapat, yakni : *pertama*, kekuasaan dari rakyat karena perjanjian masyarakat itu telah habis, sebab kekuasaan itu berpindah kepada penguasa yang kini mempunyai kekuasaan mutlak. Penguasa itu yang berdaulat, bukan rakyat. *Kedua*, manusia sejak dilahirkan telah membawa hak, dan untuk menjamin hak-hak tersebut, mereka kemudian mengadakan perjanjian masyarakat untuk mendirikan negara dalam rangka melindungi hak-hak manusia.⁷⁷

Sebaliknya, John Locke berpendapat bahwa manusia tidaklah secara absolut menyerahkan hak-hak individunya kepada penguasa. Locke membagi proses perjanjian masyarakat tersebut ke dalam dua macam yang disebutnya dengan "*Second Treaties of Civil Government*" Punca perkembangan HAM timbul pada abad ke-20, dan setelah Perang Dunia pertama dimana tidak ada lagi negara yang berani menolak prinsip-prinsip HAM.

Perkembangan konsepsi HAM, menurut "*The new Encyclopaedia Britania, 1992*" sebagaimana dikutip dari Dodi Harjono, dibagi ke dalam beberapa tahap, yakni :⁷⁸

1. *Tahap Pertama*, pengaruh Romawi (*ius gentium*) begitu besar pengaruhnya terhadap HAM, khususnya dalam merumuskan hak-hak dasar bagi warga negara. Kejayaan zaman *renaissance*, yaitu sejak abad ke-13 hingga muncul perdamaian *Westphalia* (1648) masih merupakan rangkaian dari zaman Romawi.
2. *Tahap Kedua*, rumusan konseptual HAM muncul dari beberapa doktrin hukum alam, khususnya ajaran Thomas Aquinas (1224-1274), Hugo de Grote (1385-1645). Ajaran-ajaran mereka itu, kemudian disusul oleh

⁷⁷ I Gde Pantja Astawa, Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Cetakan Pertama, Reflika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 114.

⁷⁸ Dodi Harjono, *Konsepsi Hak Asasi Manusia Dalam Undang Undang Dasar 1945*, dalam Husnu Abadi, dkk (ed), *Bunga Rampai Demokrasi, HAM dan Negara Hukum, Kumpulan Tulisan Sebagai Penghormatan Bersempena dengan Pengukuhan Jabatan Guru Besar Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum*, UIR Press, Pekanbaru, 2008, hlm. 6-7

lahirnya piagam Magna Charta (1215), Petisi Hak Asasi Manusia (1628) dan Undang Undang HAM Inggris (*the English Bill Rights/1689*). Kemudian konsep ini dikembangkan oleh John Locke, Francis Bacon serta beberapa tokoh lainnya. Baru sejak 26 Agustus 1789, konsep HAM berkembang di Amerika Serikat terutama sejak kemenangan Thomas Jefferson yang pada waktu itu lebih mengkonsentrasikan kepada pengembangan teoritis ajaran John Locke, Thomas Hobbes dan Montesquie.

3. *Tahap Ketiga*, merupakan puncak perkembangan HAM yang timbul pada abad ke-20, dan terjadi setelah perang dunia pertama. Pengakuan HAM dikukuhkan dalam suatu memorial kemanusiaan pada tanggal 10 Desember 1948. Beberapa negara yang tergabung dalam PBB secara bulat menyepakati lahirnya "*The Universal Declaration of Human Right*".⁷⁹

Jimly Asshiddiqie membagi perkembangan HAM ke dalam tiga generasi, yakni :⁸⁰

1. *Generasi Pertama*, pemikiran mengenai konsepsi hak asasi manusia yang sejak lama berkembang dalam wacana para ilmuwan sejak era *enlightenment* di Eropa, meningkat menjadi dokumen-dokumen hukum internasional yang resmi. Puncak perkembangan generasi pertama hak asasi manusia ini adalah pada peristiwa penandatanganan naskah *Universal Declaration of Human Rights* Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1948 setelah sebelumnya ide-ide perlindungan hak asasi manusia itu tercantum dalam naskah-naskah bersejarah di beberapa

⁷⁹ Ide dasar dalam deklarasi *The Universal Declaration of Human Right* adalah adanya perlindungan hak asasi manusia dalam tiga aspek, *pertama*, aspek sipil dan politik. *Kedua*, aspek ekonomi, sosial, dan kebudayaan dan *ketiga*, aspek jaringan hak-hak bekerjasama (solidaritas) antar negara dalam penegakan HAM untuk tercapainya ketertiban internasional, selanjutnya baca : Mirza Nasution, *Negara dan Konstitusi*, Makalah, Fakultas Hukum USU, 2004.

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Op. Cit., hal. 214-216.

negara, seperti di Inggris dengan *Magna Charta* dan *Bill of Rights*, di Amerika Serikat dengan *Declaration of Independence*, dan di Perancis dengan *Declaration of Rights of Man and of the Citizens*. Dalam konsepsi generasi pertama ini elemen dasar konsepsi hak asasi manusia itu mencakup soal prinsip integritas manusia, kebutuhan dasar manusia, dan prinsip kemerdekaan sipil dan politik.

2. *Generasi Kedua*, di samping adanya *International Couvenant on Civil and Political Rights*, konsepsi hak asasi manusia mencakup pula upaya menjamin pemenuhan kebutuhan untuk mengejar kemajuan ekonomi, sosial dan kebudayaan, termasuk hak atas pendidikan, hak untuk menentukan status politik, hak untuk menikmati ragam penemuan-penemuan ilmiah, dan lain-lain sebagainya. Puncak perkembangan kedua ini tercapai dengan ditanda-tanganinya *International Couvenant on Economic, Social and Cultural Rights* pada tahun 1966.
3. *Generasi Ketiga*, muncul di tahun 1986 yaitu mencakup pengertian mengenai hak untuk pembangunan atau *rights to development*. Hak atas atau untuk pembangunan ini mencakup persamaan hak atau kesempatan untuk maju yang berlaku bagi segala bangsa, dan termasuk hak setiap orang yang hidup sebagai bagian dari kehidupan bangsa. Hak untuk atau atas pembangunan ini antara lain meliputi hak berpartisipasi dalam proses pembangunan, hak menikmati hasil-hasil pembangunan, menikmati hasil-hasil dari perkembangan ekonomi, sosial dan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, distribusi pendapatan, kesempatan kerja, dan lain-lain sebagainya. Namun demikian, ketiga generasi konsepsi hak asasi manusia tersebut pada pokoknya mempunyai karakteristik yang sama, yaitu dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, antara rakyat dan pemerintahan dalam suatu negara. Setiap pelanggaran terhadap hak asasi manusia mulai dari generasi pertama sampai ketiga selalu melibatkan

peran pemerintah yang biasa dikategorikan sebagai *crime by government* yang termasuk ke dalam pengertian *political crime* (kejahatan politik) sebagai lawan dari pengertian *crime against government* (kejahatan terhadap kekuasaan resmi). Karena itu, yang selalu dijadikan sasaran perjuangan hak asasi manusia adalah kekuasaan represif negara terhadap rakyatnya. Akan tetapi, dalam perkembangan zaman sekarang dan di masa-masa mendatang, sebagaimana diuraikan di atas, dimensi-dimensi hak asasi manusia itu akan berubah makin kompleks sifatnya. Persoalan hak asasi manusia tidak cukup hanya dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi mencakup pula hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, antarkelompok masyarakat, antara golongan rakyat, dan bahkan antarsatu kelompok masyarakat di suatu negara dengan kelompok masyarakat di negara lain.

4. *Generasi Keempat*, lebih tepat disebut *Konsepsi HAM Generasi Kedua*, karena sifat hubungan kekuasaan yang diaturnya memang berbeda dari konsepsi-konsepsi HAM sebelumnya. Sifat hubungan kekuasaan dalam *konsepsi Generasi Pertama* bersifat vertikal, sedangkan sifat hubungan kekuasaan dalam konsepsi *Generasi Kedua* bersifat horizontal. Dengan demikian, pengertian konsepsi HAM generasi kedua dan generasi ketiga sebelumnya cukup dipahami sebagai perkembangan varian yang sama dalam tahap pertumbuhan konsepsi generasi pertama.

Pemahaman yang terdapat dalam perkembangan HAM di atas telah menempatkan HAM menjadi isu pokok konstitusi negara-negara demokrasi modern sehingga konstitusi menjadi instrumen utama perlindungan HAM.⁸¹ *Bill of Rights* yang diproklamkan tahun 1778 oleh Virginia, misalnya, secara tegas menyatakan bahwa setiap manusia diciptakan bebas dengan dikarunia hak-hak yang tidak

⁸¹ Dahlan Thaib, dkk., *Teori Hukum.....ibid*, hlm. 21-22

dapat dirampas. Setiap manusia berhak untuk hidup dalam kesejahteraan dan perdamaian tanpa takut dirampas hak miliknya oleh penguasa. Di Perancis pun demikian, perlakuan sewenang-wenang dari raja-raja absolut telah melahirkan revolusi Perancis (tahun 1789) yang kemudian revolusi tersebut melahirkan pernyataan tentang hak-hak dan kemerdekaan rakyat (*declaration des droit de l'homme et du citoyen* atau Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara), dimana hak-hak tersebut dimiliki setiap individu karena mereka adalah manusia dan bukan karena ditentukan oleh hukum positif. Namun di lain sisi, pada negara-negara komunis undang undang dasar memiliki fungsi ganda. Di satu pihak mencerminkan kemenangan-kemenangan yang telah dicapai dalam perjuangan ke arah tercapainya masyarakat komunis dan menjadi catatan legal dari kemajuan yang telah dicapai. Di pihak lain, undang undang dasar memberikan rangka dan dasar hukum perubahan masyarakat yang dicita-citakan dalam tahap perkembangan berikutnya.⁸² Para pendiri Amerika Serikat mencari pembenaran HAM dalam teori kontrak sosial dan hak-hak kodrati dari John Locke, kemudian menuangkan gagasan HAM ke dalam *Declaration of Independence*, tahun 1776. Gagasan itu disusun oleh Thomas Jefferson sebagai berikut :⁸³

“Bahwa semua manusia diciptakan sama; bahwa pencipta Nya telah menganugerahi mereka hak-hak tertentu yang tidak dapat dicabut; bahwa di antara hak-hak ini adalah hak untuk hidup, bebas dan mengejar kebahagiaan. Bahwa untuk mengejar hak-hak ini, orang-orang mendirikan pemerintahan, yang memperoleh kekuasaannya yang benar berdasarkan persetujuan rakyat yang diperintah. Bahwa kapan saja suatu bentuk pemerintahan merusak tujuan-

⁸² *Ibid.*

⁸³ I Dewa Gede Atmaja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945, Edisi Revisi*, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 191.

tujuan ini, rakyat berhak untuk mengubah atau menyingkirkannya”

Dalam pandangan R. Herlambang Perdana Wiratraman, HAM memiliki prinsip-prinsip utama dan menjadikannya sebagai bagian penting dalam kehidupan manusia. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut :⁸⁴

Pertama, prinsip universalitas. Prinsip universalitas adalah prinsip yang dimiliki dalam nilai-nilai etik dan moral yang tersebar di seluruh wilayah di dunia, dan pemerintah termasuk masyarakatnya harus mengakui dan menyokong hak-hak asasi manusia. Ini menunjukkan bahwa hak-hak asasi manusia itu ada dan harus dihormati oleh seluruh umat manusia di dunia manapun, tidak tergantung pada wilayah atau bangsa tertentu. Ia berlaku menyeluruh sebagai kodrat lahiriah setiap manusia. Universalitas hak-hak asasi manusia, pada kenyataannya, masih juga tidak sepenuhnya diterima oleh negara-negara tertentu yang menolak kehadiran prinsip universalitas. Perdebatan ini sesungguhnya muncul di saat memperbincangkan apakah *Universal Declaration of Human Rights 1948* (Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, selanjutnya disingkat DUHAM 1948) itu memiliki prinsip universal, atautah tidak (?).

Kedua, pemertabatan terhadap manusia (*human dignity*). Prinsip ini menegaskan perlunya setiap orang untuk menghormati hak orang lain, hidup damai dalam keberagaman yang bisa menghargai satu dengan yang lainnya, serta membangun toleransi sesama manusia. Tidak dapat dipungkiri bahwa pluralisme sosial, termasuk di dalamnya keragaman budaya dan hukum-hukum lokal, menjadi identitas

⁸⁴ R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Konstitusionalisme dan Hak-Hak Asasi Manusia, Konsepsi Tanggungjawab Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan*, *Human Rights Law Studies Fac. Of Law Airlangga University*, Jurnal Ilmu Hukum YURIDIKA Vol. 20, No. 1 Januari 2005, hlm. 3-5.

peradaban tertentu yang sangat berharga dalam mengemban amanat saling menjaga dan mendorong upaya kebersamaan untuk hidup berdampingan, khususnya manusia sebagai sesama makhluk ciptaan Allah. Penghormatan terhadap manusia, bukanlah sekedar pekerjaan individual manusia, tetapi juga dalam kolektiva-kolektiva lebih luas seperti dalam kehidupan masyarakat maupun bernegara. Sehingga kewajiban untuk menghormati manusia sebagai manusia tersebut merupakan tanggungjawab hak-hak asasi manusia. Oleh sebabnya, dengan adanya prinsip ini maka tidak mungkin praktik yang memperkenankan siapapun untuk melakukan eksploitasi, memperbudak, menyiksa, ataupun bahkan membunuh hak-hak hidup manusia. Dalam prinsip ini setiap orang harus menghargai manusia tanpa membeda-bedakan umur, budaya, keyakinan, etnisitas, ras, gender, orientasi seksual, bahasa, komunitas *disable*/berbeda kemampuan, atau kelas sosial, sepatutnya dihormati dan dihargai.

Ketiga, non-diskriminasi. Prinsip non-diskriminasi sebenarnya bagian integral dengan prinsip persamaan, dimana menjelaskan bahwa tiada perlakuan yang membedakan dalam rangka penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak seseorang. Pembedaan, baik berdasarkan kelas/bangsa tertentu, agama, suku, adat, keyakinan, jenis kelamin, warna kulit dan sebagainya, adalah praktek yang justru menghambat realisasi hak-hak asasi manusia. Jelas dan tegas, bahwa hak-hak asasi manusia melarang adanya diskriminasi yang merendahkan martabat atau harga diri komunitas tertentu, dan bila dilanggar akan melahirkan pertentangan dan ketidakadilan di dalam kehidupan manusia.

Keempat, equality atau persamaan. Prinsip ini bersentuhan atau sangat dekat dengan prinsip

non-diskriminasi. Konsep persamaan menegaskan pemahaman tentang penghormatan untuk martabat yang melekat pada setiap manusia. Hal ini terjelaskan dalam pasal 1 DUHAM 1948, sebagai prinsip hak-hak asasi manusia: “*Setiap orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat serta hak-hak yang sama.*” Konsekuensi pemenuhan persamaan hak-hak juga menyangkut kebutuhan dasar seseorang tidak boleh dikecualikan. Persamaan, merupakan hak yang dimiliki setiap orang dengan kewajiban yang sama pula antara yang satu dengan yang lain untuk menghormatinya. Salah satu hal penting dalam negara hukum, adalah persamaan di muka hukum, merupakan hak untuk memperoleh keadilan dalam bentuk perlakuan dalam proses peradilan.

Kelima, indivisibility. Suatu hak tidak bisa dipisahkan antara yang satu dengan yang lainnya. Hal ini terkait dengan pandangan yang menyesatkan tentang membedakan atau pengutamaan hak-hak tertentu dibandingkan hak-hak lain. Hak sipil dan politik, sangat tidak mungkin dipisahkan dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya, karena keduanya satu kesatuan, tidak bisa dilepaskan satu dengan yang lainnya.

Keenam, inalienability. Pemahaman prinsip atas hak yang tidak bisa dipindahkan, tidak bisa dirampas atau dipertukarkan dengan hal tertentu, agar hak-hak tersebut bisa dikecualikan. Misalnya, hak pilih dalam pemilu, tidak bisa dihilangkan hanya dengan dibeli oleh orang yang mampu dan kemudian menggantikan posisi hak pilih. Atau juga hak atas kehidupan yang layak, tidak bisa dipertukarkan dengan perbudakan, meskipun dibayar atau diupahi. Manusia sebagai makhluk yang memiliki hak-hak asasi tidak bisa dilepaskan dari hak-hak tersebut.

Ketujuh, interdependency (saling ketergantungan). Prinsip ini juga sangat dekat dengan prinsip *indivisibility*, dimana setiap hak-hak yang dimiliki setiap orang itu tergantung dengan hak-hak asasi manusia lainnya dalam ruang atau lingkungan manapun, di sekolah, di pasar, di rumah sakit, di hutan, desa maupun perkotaan. Misalnya, kemiskinan, di mana dalam situasi tidak terpenuhinya hak atas pendidikan, juga sangat bergantung pada penyediaan hak-hak atas pangan atau bebas dari rasa kelaparan, atau juga hak atas kesehatan yang layak, dan hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak. Artinya, hak yang satu dengan yang lainnya sangat tergantung dengan pemenuhan atau perlindungan hak lainnya.

Kedelapan, responsibilitas atau pertanggung jawaban (*responsibility*). Prinsip pertanggung jawaban hak-hak asasi manusia ini menegaskan bahwa perlunya mengambil langkah atau tindakan tertentu untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi manusia, serta menegaskan kewajiban-kewajiban paling minimum dengan memaksimalkan sumberdaya yang ada untuk memajukannya. Pertanggung jawaban ini menekankan peran negara, sebagai bagian dari organ politik kekuasaan yang harus memberikan perlindungan terhadap warga negaranya. Termasuk mempertanggung jawabkan setiap langkah atau tindakan yang diambil sebagai kebijakan tertentu dan memiliki pengaruh terhadap kelangsungan hak-hak rakyat. Peran negara menjadi vital, bukan soal mengambil tindakan tertentu (*by commission*), tetapi ia juga bisa dimintai pertanggung jawaban ketika terjadi pelanggaran hak-hak asasi manusia, sementara negara sama sekali tidak mengambil tindakan apapun (*by omission*). Unsur pertanggung jawaban (terutama negara), adalah bagian yang tidak terpisahkan dari prinsip hak-hak asasi manusia agar bisa terwujudkan.

Selain negara, aktor non-negara juga mempunyai tanggung jawab yang sama untuk memajukan hak-hak asasi manusia, baik secara individual maupun kolektiva sosial dalam organisasi kemasyarakatan. Secara individu, setiap orang dituntut untuk berani melawan ketidakadilan dan pelanggaran hak-hak asasi manusia di depan matanya, mengajarkan dan mendorong pemahaman dan penghormatan hak-hak asasi manusia bagi sesama.

Kedelapan prinsip tersebut di atas merupakan hal mendasar dalam mengkaji masalah hak-hak asasi manusia, baik menyangkut tekstualitasnya maupun kontekstualitasnya.⁸⁵ Adapun penjenisan hak-hak asasi manusia dapat dilihat dalam tabel I di bawah ini :⁸⁶

Tabel I : Jenis-jenis Hak Asasi Manusia

No.	Jenis	Keterangan
1.	Personal Rights	Hak-hak asasi pribadi, meliputi kebebasan menyatakan pendapat, "kebebasan beragama", kebebasan bergerak.
2.	Property Rights	Hak-hak asasi ekonomi, hak untuk memiliki sesuatu, membeli, menjual, dan memanfaatkannya.
3.	Political Rights	Hak-hak asasi politik, hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak untuk memilih dan dipilih dalam suatu pemilihan umum, hak berserikat di bidang politik.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Jazim Hamidi, Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama, Studi Konvergensi Atas Politik Aliran Keagamaan dan Reposisi Peradilan Agama di Indonesia*, Cetakan Pertama, UII Press Yogyakarta, 2001, hlm. 23.

4. Rights of Legal Equality	Hak-hak asasi untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum dan pemerintahan.
5. Social and Cultural Rights	Hak-hak asasi sosial dan kebudayaan, hak untuk memilih pendidikan, hak untuk mengembangkan kebudayaan.
6. Procedural Rights	Hak-hak asasi untuk mendapatkan perlakuan tata cara peradilan dan perlindungan, pengaturan dalam penahanan, penangkapan, penggelapan.

Sumber : *Jazim Hamid, Husnu Abadi, 2001.*

Islam sebagai agama universal melindungi hak setiap individu di bawah hukum Ilahi. Syeh Syaukat Hussain menyebutkan, bahwa kewajiban yang diperintahkan kepada umat manusia dibawah petunjuk Ilahi dibagi ke dalam dua kategori, yaitu *huquuuqullah* dan *huquuuqul 'ibad*. *Huququllah* (hak-hak Allah) adalah kewajiban-kewajiban manusia terhadap Allah SWT yang diwujudkan dalam berbagai ritual ibadah, sedangkan *huquuuqul 'ibad* (hak-hak manusia) menetapkan kewajiban-kewajiban manusia terhadap sesamanya dan terhadap makhluk-makhluk Allah.⁸⁷ HAM dalam Islam tertuang secara transenden untuk kepentingan manusia lewat syariat Islam yang diturunkan melalui wahyu. Menurut syari'at, manusia adalah makhluk bebas yang mempunyai tugas dan tanggung jawab, dan karenanya ia juga memiliki hak dan kemerdekaan. Dasarnya adalah keadilan yang ditegakkan atas dasar persamaan atau egaliter. Artinya, tugas yang diemban tidak akan terwujud tanpa adanya kemerdekaan. Sementara kemerdekaan

⁸⁷ Koesparmono Irsan, *Hukum, Hukum dan Hak Asasi Manusia, Cetakan Pertama, Yayasan Brata Bhakti, Jakarta, 2009*, hlm. 11.

secara eksistensial tidak terwujud tanpa adanya tanggung jawab.⁸⁸

HAM dalam Islam berbeda dengan pemahaman HAM menurut pandangan Barat. Islam memusatkan hak asasi manusia ke dalam lima hal pokok yang terangkum *dala al-dloruriyat al-khomsah* atau yang disebut juga *al-huquq al-insaniyah fi al-Islam* (hak-hak asasi manusia dalam Islam). Kelima hal pokok itu adalah *hifdzu al-din* (penghormatan atas kemerdekaan beragama), *hifdzul al-mal* (penghormatan atas harta benda), *hifdzul al-nafs wa al-'ird* (penghormatan atas jiwa, hak hidup dan kehormatan individu), *hifdzul al-'aql* (penghormatan atas kebebasan berpikir) dan *hifdzul al-nas* (keharusan untuk menjaga keturunan). Kelimanya harus dijaga oleh umat Islam supaya menghasilkan tatanan kehidupan yang lebih manusiawi berdasarkan atas penghormatan individu atas individu, individu dengan masyarakat, masyarakat dengan masyarakat, masyarakat dengan negara, dan komunitas agama dengan komunitas agama lainnya.⁸⁹ Beberapa ketentuan dalam Al Qur'an yang berhubungan dengan masalah HAM dapat ditemukan pada beberapa surat, antara lain QS. Al An'aam; 151 yang berbunyi: *Katakanlah: "Marilah kubacakan apa yang diharamkan atas kamu oleh Tuhanmu, yaitu: janganlah kamu mempersekutukan sesuatu dengan Dia, berbuat baiklah terhadap kedua orang ibu bapak, dan janganlah kamu membunuh anak-anak kamu karena takut kemiskinan, Kami akan memberi rezki*

⁸⁸ M. Lukman Hakim (ed.), *Deklarasi Islam tentang HAM*, Risalah Gusti, Surabaya, 1993, hlm. 12.

⁸⁹ Yefrizawati, *Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Islam*, Makalah, Program Studi Hukum Keperdataan Universitas Sumatera Utara, 2005, hlm. 3. Menurut Wiwik Setiani, tonggak sejarah peradaban Islam sebagai agama HAM adalah lahirnya deklarasi Piagam Madinah yang memuat dua prinsip pokok HAM, yakni *pertama* semua pemeluk Islam adalah satu umat walaupun mereka berbeda suku bangsa. *Kedua*, hubungan antara komunitas muslim dengan non muslim didasarkan pada prinsip-prinsip berinteraksi secara baik dengan sesama tetangga; saling membantu menghadapi musuh bersama; membela mereka yang teraniaya, saling menasihati; menghormati kebebasan beragama), baca: Wiwik Setiani, *Islam dan Hak Asasi Manusia: Tantangan Bagi Dunia Islam Perspektif Fathi Oesman*, Makalah, 2008, hlm. 13.

kepadamu dan kepada mereka, dan janganlah kamu mendekati perbuatan-perbuatan yang keji, baik yang nampak diantaranya maupun yang tersembunyi, dan janganlah kamu membunuh jiwa yang diharamkan Allah (membunuhnya) melainkan dengan sesuatu (sebab) yang benar". demikian itu yang diperintahkan kepadamu supaya kamu memahami (nya). Penegasan lain juga difirmankan Allah SWT dalam QS. An Nur: 61, yang artinya sebagai berikut:

Tidak ada halangan bagi orang buta, tidak (pula) bagi orang pincang, tidak (pula) bagi orang sakit, dan tidak (pula) bagi dirimu sendiri, Makan (bersama-sama mereka) di rumah kamu sendiri atau di rumah bapak-bapakmu, di rumah ibu-ibumu, di rumah saudara- saudaramu yang laki-laki, di rumah saudaramu yang perempuan, di rumah saudara bapakmu yang laki-laki, di rumah saudara bapakmu yang perempuan, di rumah saudara ibumu yang laki-laki, di rumah saudara ibumu yang perempuan, di rumah yang kamu miliki kuncinya atau di rumah kawan-kawanmu. tidak ada halangan bagi kamu makan bersama-sama mereka atau sendirian. Maka apabila kamu memasuki (suatu rumah dari) rumah-rumah (ini) hendaklah kamu memberi salam kepada (penghuninya yang berarti memberi salam) kepada dirimu sendiri, salam yang ditetapkan dari sisi Allah, yang diberi berkat lagi baik. Demikianlah Allah menjelaskan ayat-ayatnya (Nya) bagimu, agar kamu memahaminya. (QS. An Nur : 61)

Hukum Islam (*Islamic law*) adalah bagian yang tidak terpisahkan dari Alquran dan hadits sebagai sumber ajaran Islam yang memuat prinsip-prinsip bermuamalah dan beberapa aturan khusus tentang berbagai kehidupan. Dalam rentang waktu yang lama, umat Islam telah mengalami kehidupan berdasar hukum tersebut sehingga memiliki hubungan yang sangat dekat dengan kepribadian umat Islam dan identik dengan identitas mereka. Dalam konteks dunia internasional, hal ini semakin menyulitkan karena corak

eksklusif yang dikandungnya, cenderung menafikkan dan menegaskan ketentuan hukum lainnya. Begitu sebaliknya, umat Islam bisa mengalami kesulitan berhadapan dengan ketentuan hukum bangsa lain. Implementasi HAM dapat dirujuk pada praktik kehidupan sehari-hari Nabi Muhammad SAW, yang disebut dengan Sunnah Nabi Muhammad SAW. Tonggak sejarah peradaban Islam sebagai agama HAM adalah lahirnya deklarasi Piagam Madinah yang di antara isinya juga memuat masalah hak asasi manusia, yakni :

Pasal 2. Kaum Muhajirin dari Quraisy tetap mempunyai hak asli mereka, saling tanggung menanggung, membayar dan menerima uang tebusan darah (diyat) karena suatu pembunuhan dengan cara yang baik dan adil di antara orang-orang beriman.

Pasal 3 s/d 10. Setiap Bani-bani dari suku Yasrib (Madinah) tetap berpegang atas hak hak asli mereka, dan tanggung menanggung membayar uang tebusan (diyat) di antara mereka karena suatu pembunuhan. Dan setiap keluarga (tho'ifah) dapat membayar tebusan dengan secara baik dan adil di kalangan orang-orang beriman.

Piagam Madinah memuat ide-ide humanis dalam berbangsa dan bernegara yang mempunyai relevansi dengan perkembangan dan keinginan masyarakat dunia, bahkan telah menjadi pandangan hidup modern, dan memuat prinsip-prinsip persamaan, persaudaraan, persatuan, kemerdekaan, toleransi beragama, perdamaian, tolong menolong, dan membela yang teraniaya, serta mempertahankan Madinah dari serangan musuh. Substansi ringkas dari Piagam Madinah tersebut dapat diringkas sebagai berikut :

1. *Monotheisme*, yaitu mengakui adanya satu Tuhan. Prinsip ini terkandung dalam Mukaddimah (Pasal 22, 23, 42 dan bagian akhir Pasal 42);
2. Persatuan dan kesatuan (Pasal 1, 15, 17, 25, dan 37). Dalam pasal-pasal ini ditegaskan bahwa seluruh

- penduduk Madinah adalah satu umat. Hanya ada satu perlindungan bila orang Yahudi telah mengikuti Piagam ini, berarti berhak atas perlindungan keamanan dan kehormatan. Selain itu, kaum Yahudi dan orang-orang Muslim secara bersama-sama memikul biaya perang;
3. Persamaan dan keadilan (Pasal 1, 12, 15, 16, 19, 22, 23, 24, 37, dan 40). Pasal-pasal ini mengandung prinsip bahwa seluruh warga Madinah berstatus sama di muka hukum dan harus menegakkan hukum beserta keadilan tanpa pandang bulu;
 4. Kemerdekaan beragama (Pasal 25). Kaum Yahudi bebas menjalankan ajaran agama mereka sebagaimana umat Islam bebas menunaikan syari'at Islam;
 5. Bela negara (Pasal 24, 37, 38 dan 44). Setiap penduduk Madinah, yang mengakui Piagam Madinah, mempunyai kewajiban yang sama untuk menjunjung tinggi dan membela Madinah dari serangan musuh baik serangan dari luar maupun serangan dari dalam;
 6. Pengakuan dan pelestarian adat kebiasaan (Pasal 2-10). Dalam pasal-pasal ini disebutkan secara berulang-ulang bahwa seluruh adat kebiasaan yang baik di kalangan Yahudi harus diakui dan dilestarikan;
 7. Supremasi syari'at Islam (Pasal 23 dan 24). Inti pokok dari supremasi ini adalah setiap perselisihan harus diselesaikan menurut ketentuan Allah SWT. dan sesuai dengan keputusan Muhammad SAW;
 8. Politik damai dan perlindungan internal serta permasalahan perdamaian eksternal juga mendapat perhatian serius dalam piagam ini (Pasal 15, 17, 36, 37, 39, 40, 41 dan 47).

Kesamaan ide dalam Piagam Madinah juga terdapat dalam pikiran para pendiri bangsa Indonesia, yang pemikiran mereka tercermin dalam Piagam Jakarta yang melahirkan Pancasila. Muatan Piagam Madinah dan Pancasila memiliki kesamaan sebagai kalimat *sawa'* atau perjanjian luhur bagi

masyarakat yang berperikemanusiaan (humanis). Pancasila merupakan perjanjian luhur seluruh elemen bangsa untuk membangun, mencintai dan mempertahankan Indonesia. Demikian juga dengan Piagam Madinah untuk mempertahankan negara Madinah. Kedua piagam itu sama-sama memuat asas dan prinsip antara lain: kearifan, persaudaraan, persamaan, toleransi, musyawarah, tolong menolong, dan keadilan.⁹⁰

Prinsip HAM dan tantangan umat Islam merupakan dua hal yang bersifat universalitas dan *particular*. Keduanya dapat didekati dengan cara efektif dan praktis melalui mediasi, negosiasi dan rekonsiliasi untuk menyelesaikan problem yang sudah mengakar, namun mampu menguarainya menjadi bagian-bagian yang tidak terpisahkan. Kondisi ini lebih dinamis melalui *mutual consultation* dengan margin yang sangat tipis dan tidak terlihat nyata, akan tetapi ada.⁹¹

2. Hak Asasi Manusia dan Demokrasi

Perbincangan mengenai HAM dengan demokrasi telah berlangsung berabad-abad lamanya, dan akan terus menjadi topik pembicaraan aktual bersamaan dengan isu perubahan sosial, ekonomi, politik dan budaya pada setiap negara. Nilai-nilai HAM dan demokrasi sama-sama telah menjadi terma universal sejak kedua istilah tersebut dicantumkan ke dalam konstitusi sebuah negara.

Seperti telah diurai pada bagian awal dalam bab ini, HAM merupakan hak dasar manusia yang secara kodrati melekat pada diri manusia itu sendiri, dan bersifat universal serta langgeng. Oleh karena itu HAM harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh dirampas oleh siapapun. HAM dan demokrasi merupakan konsepsi kemanusiaan dan relasi sosial yang dilahirkan dari sejarah

⁹⁰ M. Mukhlis Fahrudin, *Muatan Nilai dan Prinsip Piagam Madinah dan Pancasila: Analisa Perbandingan*, Makalah, UIN Malulana Malik Ibrahim Malang, 16 April 2012, hlm. 1

⁹¹ Wiwik Setiyani, *Islam..... Op.Cit.*, hlm. 1.

peradaban manusia di seluruh penjuru dunia. HAM dan demokrasi juga dapat dimaknai sebagai hasil perjuangan manusia untuk mempertahankan harkat kemanusiaannya.

Konsepsi HAM dan demokrasi dapat dilacak secara teologis berupa relativitas manusia dan kemutlakan Tuhan. Konsekuensinya, tidak ada manusia yang dianggap menempati posisi lebih tinggi, karena hanya satu yang mutlak dan merupakan *prima facie*, yaitu Tuhan Yang Maha Esa. Semua manusia memiliki potensi untuk mencapai kebenaran, tetapi tidak mungkin kebenaran mutlak dimiliki oleh manusia, karena yang benar secara mutlak hanya Tuhan. Pemikiran yang mengklaim bahwa dirinya benar secara mutlak, dan yang lain berarti salah, adalah pemikiran yang bertentangan dengan kemanusiaan dan ketuhanan.⁹² Manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan seperangkat hak yang menjamin derajatnya sebagai manusia. Hak-hak inilah yang disebut dengan hak asasi manusia yang diperoleh sejak manusia itu lahir.⁹³

Dalam perkembangannya, konsepsi HAM dan demokrasi sangat terkait dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.⁹⁴ Selain itu, prinsip demokrasi atau kedaulatan

⁹² Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Makalah, *studium general The 1st National Convergence Corporate Forum for Community Development*, Jakarta, 19 Desember 2005, hlm. 1

⁹³ HAM adalah hak yang melekat pada diri manusia sejak manusia hidup, dan sangat mendasar sifatnya, yang dimiliki manusia tanpa perbedaan ras, agama dan gender. Hak asasi merupakan anugerah Tuhan yang harus dihormati dan dijunjung tinggi.

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 152-162.

rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa, sebab hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, akan tetapi *demokratische rechtsstaat*.⁹⁵

Untuk mengukur apakah sebuah negara atau pemerintahan disebut demokratis, ada beberapa aspek, yakni:⁹⁶ *Pertama*, masalah pembentukan negara. Proses pembentukan kekuasaan akan sangat menentukan bagaimana kualitas, watak dan pola hubungan yang akan terbangun. Agar kekuasaan bisa melayani kepentingan orang banyak dan bersikap adil, maka sejak awal proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara terbuka dan tidak terbatas. Untuk sementara ini, pemilihan umum dapat dipercaya sebagai salah satu instrumen penting guna memungkinkan berlangsungnya suatu proses pembentukan pemerintahan yang baik. Akan tetapi masalahnya adalah bagaimana

⁹⁵ *Ibid.* Menurut Jimly, sistem politik demokratis telah memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat dijamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat* melainkan *demokratische rechtsstaat*.

⁹⁶ Suriansyah Murhaini, *Negara Hukum Demokrasi (Demokratische Rechtsstaat) Dalam Konsep Jaminan Perlindungan Hak Asasi manusia (HAM)*, Makalah, Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Panglangkaraya, Vol. 4, No. 1, ISSN : 2085-4757, Juli 2009, hlm. 1-2.

hasil pemilu dapat mengkomposisikan penyelenggara kekuasaan yang dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat lain. *Kedua*, dasar kekuasaan negara atau berkaitan dengan konsep legitimasi kekuasaan serta pertanggung jawaban kekuasaan tersebut. *Ketiga*, susunan kekuasaan negara. Kekuasaan negara harus dijalankan secara distributif untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam “satu tangan”.

Dalam praktik, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Seperti diungkap Asshiddiqie, hukum dan peraturan perundang-undangan tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah ‘*absolute rechtsstaat*’, akan tetapi ‘*demokratische rechtsstaat*’ atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap negara hukum yang demokratis harus dijamin adanya demokrasi, dan demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

Menurut David Held, terdapat perbedaan antara negara hukum (*rechtsstaat*) dengan ‘*absolute rechtsstaat*’, namun perbedaan tersebut tidak sebesar yang dipikirkan banyak orang, hal tersebut didasarkan karena dua alasan:⁹⁷ *Pertama*, negara absolutis mempunyai kekuasaan yang sedikit atas masyarakat sipil dibanding yang sering diklaim. *Kedua*, negara modern jarang “diikat” oleh konstitusi-konstitusi dan batas-batas dan, karena itu, sering berperilaku seperti negara “absolutis” yang arogan, khususnya yang berkenaan dengan rakyat dan kebudayaan-kebudayaan mereka di

⁹⁷ David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global, Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmpopolitan*, (Damanhuri, Penerjemah), Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 60.

luar negara. Sedangkan bentuk-bentuk negara modern itu, memiliki ciri-ciri :⁹⁸

1. *Konstitusionalisme* atau *negara konstitusional* menunjuk kepada batas-batas implisit dan eksplisit tentang pembuatan keputusan politik dan negara, batas-batas yang bisa bersifat prosedural maupun substantif; yaitu yang menentukan bagaimana keputusan-keputusan dan perubahan-perubahan dapat dibuat, atau dengan meniadakan sama sekali jenis-jenis perubahan tertentu.
2. Negara liberal sebagian besar terdefiniskan dengan usaha untuk menciptakan suatu lingkungan pribadi yang bebas dari negara, dan dengan suatu perhatian untuk membentuk kembali negara itu sendiri, yaitu dengan membebaskan masyarakat sipil (kehidupan pribadi, keluarga, agama dan bisnis) dari campur tangan politik yang tidak perlu, dan membatasi secara simultan otoritas negara.
3. Jenis ketiga dari negara modern adalah *demokrasi liberal* atau *perwakilan* (representatif). Demokrasi liberal berarti bahwa keputusan-keputusan yang mempengaruhi suatu komunitas diambil bukan oleh anggota-anggota secara keseluruhan, melainkan oleh suatu sub-kelompok "wakil-wakil" yang dipilih oleh "rakyat" untuk memerintah dalam kerangka kerja aturan hukum.
4. Akhirnya, ada bentuk negara yang dikenal sebagai *pemerintahan satu partai* atau *pemerintahan partai tunggal*. Sampai akhir-akhir ini Uni Soviet, masyarakat Eropa Timur dan banyak negara Dunia Ketiga telah menggunakan sistem ini. Prinsip yang mendasari politik satu partai adalah bahwa partai tunggal boleh jadi merupakan perluasan yang sah dari keseluruhan keinginan komunitas. Pemberi suara mempunyai kesempatan untuk menyetujui calon pilihan partai, atau kadang-kadang memilih di antara calon-calon partai yang berbeda-beda.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 62-63

Satjipto Rahardjo berpendapat, negara hukum modern yang oleh Unger disebut sebagai “*the legal system*” memiliki watak atau kosmologi liberal-individual yang memiliki tugas pokok, yaitu menjaga dan menjamin agar “kemerdekaan dan kemerdekaan” memperoleh kedudukannya yang mapan. Usaha tersebut dilakukan dengan menciptakan filsafat, asas, doktrin serta prinsip-prinsip hukum demi mewujudkan tugas pokok tersebut. Asas-asas serta doktrin hukum yang sekarang seolah-olah sudah diterima sebagai sesuatu yang “alami”, sesungguhnya merupakan peninggalan (*legency*) kemenangan borjouis.⁹⁹ Bagi Satjipto, hukum liberal merasa tugasnya sudah selesai apabila telah berhasil membuat hukum yang non-diskriminatif (asas kesamaan di depan hukum).

Demokrasi melalui ‘*democratische rechtsstaat*’ terus berkembang, lebih-lebih setelah di Eropa muncul iklim pencerahan yang dikenal sebagai abad pencerahan (*the enlightenment*) yang mengawali pemikiran demokrasi, dengan konsep emansipasi dalam bidang sosial dan agama yang berlangsung pada awal abad ke-17. Melalui John Locke (1632-1704), Charles de Secondat Montesquieu (1689-1755), dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778) gagasan merasionalisasi HAM semakin mengemuka. Negara yang memiliki kekuasaan yang besar, harus dibatasi, baik melalui pengaturan kekuasaan untuk menjamin keseimbangan sistem *check and balances* seperti gagasan Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif dan yudikatif, maupun didasarkan pada hak alamiah yang dimiliki manusia sejak lahir, yaitu hak hidup, hak atas kemerdekaan, dan hak atas milik pribadi; sebagai hak asasi manusia yang tidak diserahkan kepada negara.¹⁰⁰ Hingga dewasa ini, abad ke-21, HAM dan demokrasi menjadi terma sentral dan strategis bagi kekuatan rakyat dalam negara demokratis. Penguasa

⁹⁹ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum, yang Membahagiakan Rakyatnya*, Cetakan Kedua, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 23.

¹⁰⁰ Arif Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 126.

harus mengakui bahwa HAM dan demokrasi dijamin hidup dalam sebuah konstitusi negara modern. Pengusaha juga harus mengakui bahwa hak-hak dasar rakyat dijamin hidup dalam peraturan perundang-undangan mereka, baik yang lahir dari komitmen bersama semua elemen komponen bangsa melalui proses pembentukan legislasi bersama lembaga wakil rakyat, maupun karena komitmen untuk menjadi bagian dari masyarakat internasional yang beradab dengan mengadopsi konvensi-konvensi internasional.¹⁰¹

3. Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum

Konsep lahirnya negara di Eropa Barat bermula dari sejarah yang panjang, dan sampai kini para ahli hukum sulit merumuskan kapan asal mula negara itu ada, siapa yang membentuknya, dan mana yang lebih dahulu lahir negara atau manusia? Membicarakan masalah mana yang lebih dahulu lahir, menurut hemat penulis, sama artinya kita mencari tahu mana yang lebih dahulu ada telur atau ayam. Ada yang menyebut ayam terlebih dahulu, ada pula yang mengatakan, telur lebih awal kemudian baru ada ayam. Muhammad Tahir Azhary mengulas tiga teori untuk mengkaji pemikiran tentang negara yang bertitik pangkal dari pendekatan agama dan negara. Ketiga teori itu merupakan adopsi dari pemikiran Augustinus (354-330), Nicolo Machiavelli (1469-1527), dan Hugo de Groot atau Grotius (1583-1645). Mereka, dalam kurun waktu yang berbeda, telah memberi corak tersendiri tentang gagasan negara dari pendekatan teologis (agama) yang dilatarbelakangi oleh situasi dan kondisi sosial-politik pada masa mereka hidup. Bagi Azhary, pandangan mereka dapat dianggap “mewakili” pemikiran tentang negara pada abad pertengahan, masa *renaisans* dan aliran hukum alam.¹⁰²

¹⁰¹ Arief T. Surowidjojo, *Hukum, Demokrasi dan Etika, Lentera Menuju Perubahan, Masyarakat Transparansi Indonesia*, Jakarta, 2003, hlm. 42.

¹⁰² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Cetakan Keempat*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm 40.

Dalam *De Civitas Dei*, seperti dikutip dari Azhary, Agustinus membentangkan teori tentang negara Tuhan. Filsuf ini membagi negara ke dalam dua jenis, yaitu *Civitas Dei* (negara Tuhan) dan *Civitas Terrena* atau *diaboli* (negara Iblis). Jenis negara yang pertama itu menurut Augustinus adalah negara yang terbaik, dan ideal karena itu ia melontarkan kritik yang tajam terhadap jenis negara yang kedua. Ia menolak dengan keras negara Iblis karena keadilan hanya dapat ditegakkan dalam negara Tuhan.¹⁰³ Teori Augustinus ini secara perlahan mengalami pergeseran dan perubahan yang dimulai dari lahirnya pendapat bahwa kedudukan negara sama seperti kedudukan gereja sebagaimana dikemukakan Thomas Aquinas. Thomas mengatakan, organisasi negara yang dipimpin oleh raja mempunyai kedudukan sama dengan organisasi gereja yang dipimpin oleh Paus. Hanya saja masing-masing organisasi itu memiliki tugas yang berbeda. Tugas atau kekuasaan negara ada dalam lapangan keduniawian, sementara tugas atau kekuasaan gereja berada dalam lapangan kerokhaniaan, keagamaan.¹⁰⁴

Menurut Machiavelli, kehidupan negara harus dengan tegas dipisahkan dari asas-asas kesusilaan. Adapun tujuan negara mengusahakan terselenggaranya ketertiban, keamanan dan ketentraman. Tujuan ini hanya dapat tercapai oleh seorang raja yang memiliki kekuasaan absolut. Jadi usahanya itu menuju ke arah mendapatkan serta menghimpun kekuasaan yang sebesar-besarnya pada tangan raja, akan tetapi tujuan tersebut bukanlah tujuan akhir dari sebuah pendirian negara, melainkan hanya menjadi sarana dalam mencapai tujuan yang lebih tinggi, yaitu kemakmuran bersama.¹⁰⁵ Hugo de Groot, dalam bukunya *De Jure Belli ac Paris* (Hukum Perang dan Damai) yang dikutip dari Azhary, berpendapat bahwa negara itu

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Keempat, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 59.

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 71-72.

lahir karena adanya perjanjian, namun perjanjian itu tidak diilhami oleh Tuhan, melainkan lahir karena dorongan rasio manusia sebagai dasar hukum alam.¹⁰⁶

Munculnya negara hukum modern sepertinya tidak dapat dipisahkan dari ide besar Plato (429 SM) dan Aristoteles (384 SM) tentang negara hukum. Pandangan Plato yang kemudian diikuti Aristoteles, dalam “*Nomoi*” sebagaimana dikutip Suparman Marzuki dari Azhary, negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Untuk menjadi pemerintahan yang berkonstitusi terdapat tiga unsur yang harus dipenuhi. *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum. *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi. *Ketiga*, pemerintahan dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan paksaan seperti yang dilaksanakan pemerintahan disposis.¹⁰⁷

Menurut Marzuki, konsep negara hukum merupakan konstruksi sosial (*social construction*) atas realitas sosial politik di era Yunani Kuno dimana dua filosof besar itu hidup dan menjadi bagian dari realitas politik waktu itu. Begitu pula konsep negara hukum yang muncul dan berkembang pada masyarakat Eropa yang mengalami penindasan oleh kekuasaan raja yang absolut. Rakyat menginginkan pengaturan hubungan sesama rakyat melalui hukum karena rakyatlah yang berdaulat. Konsepsi gagasan kedaulatan hukum itu kemudian berkembang dalam konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*.¹⁰⁸ Dalam pandangan A.V. Dicey seperti dikutip dari Efik Yusdiansyah, paham *the rule of law* mengalami perkembangan untuk menjawab perkembangan masyarakat,

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 97.

¹⁰⁷ Suparman Marzuki, *Trgaedi Politik Hukum HAM*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Pusham Ull Yogyakarta, 2011, hlm. 73

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 74.

dan salah seorang yang mengembangkannya adalah H.W.R. Wade dengan menganalisis secara mendalam, menyatakan bahwa terdapat lima aspek *the rule of law*, yaitu:¹⁰⁹

1. *all governmental action must be taken according to the law* (semua tindakan pemerintah harus menurut hukum);
2. *that government should be conducted within a framework of recognized rules and principles which restrict discretionary power* (bahwa pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan diskresi);
3. *that disputes as to the legality of acts of government are to be decided upon by courts which are wholly independent of executive* (bahwa sengketa mengenai keabsahan (*legality*) tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif);
4. *that the law should be even – handed between government and citizen* (bahwa harus seimbang (*even-handed*) antara pemerintah dan warga negara);
5. *that no one should be punished except for legally defined crimes* (tidak seorangpun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut undang-undang).

Uraian tersebut memperlihatkan bahwa hal penting dari *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan dari pemerintah terutama kewenangan yang bersumber dari diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa.¹¹⁰ Munculnya pemerintahan konstitusional senantiasa berhubungan dengan terbatasnya negara dan kekuasaan

¹⁰⁹ Efiq Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Cetakan Pertama, Lubuk Agung, Bandung, 2010, hlm. 14.

¹¹⁰ *Ibid.*

para pengelolanya. Karena itu, konstitusionalisme, --
- abstraksi yang sedikit lebih tinggi daripada *rule of law*
ataupun *rechtstaat* --- berarti paham negara "negara terbatas"
dimana kekuasaan politik resmi dikelilingi oleh hukum yang
jelas dan yang penerimaannya akan mengubah kekuasaan
menjadi wewenang yang ditentukan secara hukum.¹¹¹

Pemikiran awal pengaturan HAM dalam bingkai negara hukum dimulai ketika John Locke mengemukakan pikiran spekulatifnya mengenai kontrak sosial.¹¹² Menurut Locke, negara dibentuk berdasarkan suara terbanyak. Pandangan ini berpijak dari *pactum unionis* dilengkapi dengan *pactum subjectionis*. Negara diberi wewenang untuk menjalankan kekuasaannya menurut perjanjian yang dibuat bersama masyarakat melalui kesepakatan suara terbanyak, tetapi negara dibatasi oleh hak-hak masyarakat (sebagai individu) untuk tidak ikut campur mengurus hak-hak paling asasi dari manusia. Sebaliknya, negara berkewajiban menjaga dan memelihara hak-hak kodrati sehingga kehidupan manusia secara alamiah tidak terganggu atau dirusak oleh kepentingan negara yang menyimpang dari kontrak ketatanegaraan.¹¹³ Noor Syam menilai, berdasarkan isinya, *pactum unionis* mutatis mutandis dengan konstitusi negara, dan pemikiran Locke di seputaran HAM, kontekstualnya bersifat alamiah yang melekat pada harkat dan martabat

¹¹¹ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, (Nirwono dan AE Priyono, penerjemah), LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 514.

¹¹² Suko Wiyono, *Kerangka Negara Hukum yang Demokratis Berdasarkan Pancasila*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang, 29 November 1999. Pemikiran Locke muncul sebagai reaksi terhadap *absolutisme* dimana pada abad pertengahan (abad ke-14-15), kekuasaan pemerintahan di Eropa Barat terpusat pada tangan raja. Kemudian (abad ke-17-18), muncul konsep yang mengemukakan bahwa kekuasaan membuat peraturan harus diambil dari tangan raja, yang kemudian harus diserahkan kepada suatu badan kenegaraan (*staatkundig organ*) yang berdiri sendiri, selanjutnya baca : La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Menilai Akuntabilitas Pemerintah Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2004, hlm. 98-99.

¹¹³ Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara, Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2009, hlm. 65.

manusia sehingga tidak dapat dialihkan kepada negara, bahkan mewajibkan negara untuk melindunginya.¹¹⁴

Langkah-langkah kongkret suatu negara yang memiliki komitmen kuat terhadap pengakuan dan perlindungan HAM dinormatiskan ke dalam sebuah deklarasi, konstitusi, atau undang-undang dasar. Perancis, misalnya, berdasarkan kesepakatan pendirian republik ke-1 (tahun 1792) menata struktur bernegaranya agar melahirkan sebuah tatanan negara yang demokratis. Semboyan dasarnya yang sangat terkenal adalah *liberte, egalite, dan fraternite*. Demikian pula halnya dengan Amerika Serikat, pada *preambul* konstitusinya tahun 1787 telah menetapkan prinsip-prinsip kemerdekaan dasar manusia sebagai hak-hak individualistik yang melekat pada kodrat manusia untuk dilindungi oleh negara.

Piagam Hak Asasi Manusia PBB yang ditetapkan tanggal 10 Desember 1948 juga memuat hal yang sama, selain banyak mengatur masalah HAM, *declaration of human right* itu juga mengatur kewajiban negara untuk memenuhi hak dibandingkan dengan kewajiban individu terhadap negara. Karenanya, karakteristik Piagam PBB bersifat universal dan individual sehingga piagam itu dapat berlaku umum bagi setiap bangsa yang merdeka dan menjunjung tinggi HAM¹¹⁵, sampai lahirnya dua buah Kovenen PBB tentang

¹¹⁴ Suko Wiyono, *ibid*.

¹¹⁵ Universalisme Piagam PBB terdiskripsi dalam diktum Mukaddimah yang menyatakan: *Menimbang*, bahwa pengakuan atas martabat alamiah dan hak-hak yang sama dan tidak dapat dicabut dari semua anggota keluarga manusia adalah dasar kemerdekaan, keadilan dan perdamaian di dunia; bahwa mengabaikan dan memandang rendah hak-hak manusia telah mengakibatkan perbuatan-perbuatan bengis yang menimbulkan rasa kemarahan hati nurani umat manusia, dan terbentuknya suatu dunia tempat manusia akan mengecap nikmat kebebasan berbicara dan beragama serta kebebasan dari rasa takut dan kekurangan telah dinyatakan sebagai cita-cita yang tertinggi dari rakyat biasa; bahwa hak-hak manusia perlu dilindungi dengan peraturan hukum, supaya orang tidak akan terpaksa memilih jalan pemberontakan sebagai usaha terakhir guna menentang kelaliman dan penjajahan; bahwa pembangunan hubungan persahabatan di antara negara-negara perlu ditingkatkan; bahwa bangsa-bangsa dari Perserikatan Bangsa-Bangsa di dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menegaskan kembali kepercayaan mereka pada hak-hak dasar dari manusia, akan martabat dan nilai seseorang manusia dan akan hak-hak yang sama dari laki-laki maupun perempuan, dan telah memutuskan akan mendorong kemajuan sosial dan tingkat hidup yang lebih baik dalam kemerdekaan yang

masalah HAM (1966). Kovenan itu menaikkan tingkat hak menentukan nasib sendiri ke tingkat pernyataan dan persyaratan utama dari hak-hak asasi manusia. Tahun 1970, PBB menganugerahi hak-hak tersebut menjadi salah satu dari enam kaedah fundamental yang mengatur hubungan persahabatan antara negara.¹¹⁶ Norma-norma hukum dan konstitusional yang merumuskan dan melindungi hak-hak asasi manusia itu menjadi kerangka kerja substantif bagi pelaksanaan demokrasi.¹¹⁷

Dalam kaitan dengan negara hukum, konstitusi yang baik sebagai sebuah prasyarat *rechtsstaat* dan *rule of law*¹¹⁸, adalah konstitusi yang menurut istilah Zainal Arifin Mochtar, ramah pada warga negaranya. Keramahan tersebut ditunjukkan dengan menguatnya penghargaan atas hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara. Ada penghargaan yang tinggi, kuat dan penuh. Ada penghargaan yang lebih meluas pada berbagai dimensi hak. Hak yang dikonversi menjadi tugas dan kewajiban negara, yakni *duty to prospect*, *duty to protect*, dan *duty to fullfil*.¹¹⁹ Di Eropa dan Amerika, misalnya, setiap warga yang bepergian ke daerah selatan, baik karena kesibukan untuk mendirikan perusahaan dagang maupun karena urusan lain, peraturan internasional tidak mengharuskan negara untuk mengakui orang asing; semua negara, baik dahulu maupun sekarang, dapat menolak masuknya siapa saja yang diinginkan. Akan tetapi sekali seorang asing telah diakui, maka ia memiliki serentetan

lebih luas; bahwa negara-negara anggota telah berjanji untuk mencapai kemajuan dalam penghargaan dan penghormatan umum terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan yang asasi, dalam kerja sama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa.

¹¹⁶ Resolusi Sidang Umum PBB 2625-XXV, Deklarasi mengenai Kaidah-Kaidah Hukum Internasional Berkenaan dengan Hubungan Persahabatan dan Kerjasama antara Negara-Negara sesuai dengan Piagam PBB.

¹¹⁷ Peter Harris dan Ben Reilly (ed.), *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Cetakan Pertama, Ameenpro, Depok, 2000, hlm. 237.

¹¹⁸ Gagasan negara hukum di Eropa Kontinental dan Anglo Saxon berkembang pada abad ke-19.

¹¹⁹ Zainal Arifin Mochtar, *Konstitusi Ramah HAM dalam Jalan Berliku Amandemen Komprehensif, Dari Pakar, Politisi Hingga Selebriti*, Edisi Kedua, Kelompok Kerja DPD di MPR RI, Jakarta, 2009, hlm. 12.

hak untuk memperoleh ganti rugi yang setimpal.¹²⁰ Apabila peraturan tersebut tidak dilaksanakan oleh negara yang menerima, maka negara asal si korban dapat memberikan “penjagaan diplomatik” kepadanya.¹²¹

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum sangat dipengaruhi oleh kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara. Paham negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan seperti dua sisi dalam sekeping mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan negara hukum demokratis (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.¹²² Dalam konsep tersebut hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi.¹²³

Dalam Islam, mendirikan suatu negara untuk mengelola urusan rakyat (umat) merupakan kewajiban agama yang paling agung, sebab agama tidak dapat tegak tanpa negara atau pemerintahan. Sebagai agama yang agung, Islam tidak menganut sistem pemerintahan yang bersifat “*oligarchi*”, “demokrasi” atau “*theokrasi*”. De Santillana, seorang orientalis Itali, dalam bukunya “*The Legacy of Islam*” yang dikutip dari Fuad Mohd. Fachruddin, mengatakan : “*Islam is the direct government of Allah the rule of God whose eyes*

¹²⁰ Antonio Cassese, *Hak Asasi Manusia di Dunia Yang Berubah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 251-252.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Ciri khas demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan itu tertuang dalam sebuah konstitusi, dan oleh karenanya ia disebut *pemerintah berdasarkan konstitusi*. Pembatasan kekuasaan pemerintah dijalankan oleh manusia, sedangkan manusia memiliki banyak kelemahan seperti dikatakan Lord Acton bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaan, dan manusia dengan kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakan (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*)

¹²³ Akibat Perang Dunia II, negara-negara demokratis meninggalkan sikapnya yang menempatkan negara hanya mengurus kepentingan bersama dengan munculnya konsep *Welfare State* (Negara Kesejahteraan) atau *Social Service State*..

are upon his people. The state in Islam is personified by Allah, even the public functionaries are the employees of Allah" (Islam adalah pemerintahan langsung dari Allah merupakan satu peraturan Allah yang memandang kepada rakyat Nya. Negara dalam Islam adalah dibentuk oleh Allah hingga pegawai-pegawai umum adalah pegawai-pegawai Allah).¹²⁴ Fachrudin sependapat apabila dikatakan Islam adalah pemerintahan hukum (nomokrasi) yang mengakui bahwa syariat dalam Islam merupakan dasar utama yang di atasnya berdiri pemerintahan yang diinginkan, demikian pula tujuan eksistensialnya.¹²⁵

Bagi Ibn Khaldun, sebagaimana dikutip dari Syarifuddin Jurdi, dalam "*Pemikiran Politik Islam Indonesia*", kepatuhan rakyat kepada negara (pemerintah) bukan bersifat semu, melainkan memiliki kedudukan yang sama dengan agama. Artinya, loyalitas rakyat bersifat otomatis, dan tidak ada lagi alternatif lain. Kekuasaan yang dominan merupakan ciri dari kekuasaan negara yang memasung kemerdekaan individu untuk berkreasi mengenai masa depan negara mereka, penguasa menjadi sumber dari segala perubahan. Dalam pandangan Ibn Khaldun, penguasa yang demikian memiliki posisi yang hampir sejajar dengan Tuhan, karena segala sesuatu yang dikatakan oleh penguasa menjadi mutlak dipatuhi oleh rakyatnya.¹²⁶ Menyangkut kepatuhan rakyat kepada negara, Ibn Khaldun menulis :¹²⁷

"Patuh kepada suatu negara yang umum itu pada permulaannya sukar untuk jiwa, selain dengan kekuatan dominan yang cukup kuat, karena terasa masih asing. Orang belum terbiasa, dan belum merasa wajar, dalam menerima pemerintahannya. Kendati

¹²⁴ Fuad Mohd. Fachrudin, *Pemikiran Politik Islam*, Cetakan Pertama, CV. Pedoman Ilmu Jaya, Jakarta, 1988, hlm. 247-248.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Syarifuddin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia, Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2008, hlm. 31.

¹²⁷ *Ibid.*

begitu, apabila kepemimpinan itu telah mantap pada kelompok tertentu yang memiliki kekuasaan kenegaraan itu dalam negara, dan telah diwariskan dari yang satu ke yang lain dalam banyak generasi, dari satu pemerintahan kepada pemerintahan yang lain, jiwa manusia melupakan situasi yang ada pada pertama tadi. Kelompok yang memerintah itu telah mantap dalam menyandang kepemimpinan. Kepatuhan dan penerimaan terhadap mereka telah tertanam mantap seperti halnya dengan kepercayaan keagamaan. Rakyat berjuang dengan mereka untuk membela mereka, sebagaimana mereka berjuang mempertahankan keyakinan keagamaan. Dalam tahap seperti ini, mereka tidak memerlukan kelompok solidaritas yang besar lagi. Mematuhi kekuasaan mereka seakan-akan menjadi perintah dari Tuhan yang tidak dapat diubah, dan mereka tidak memiliki alternatif lain lagi.”

Pijakan Islam dalam melihat pentingnya negara adalah firman Allah dalam QS. An-Nisa; 58 yang berbunyi : *“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”*¹²⁸

Negara Islam, bahkan setiap pribadi mukmin, diwajibkan menjaga dan melindungi lima hak asasinya, yakni hak di bidang agama, hak atas harta benda, hak atas keturunan dan kehormatan, hak akal pikiran dan hak jiwa. Menurut Fachruddin,¹²⁹ kelima perkara tersebut merupakan hak milik pribadi manusia dan negara yang perlu mendapat perhatian khusus sebagai nilai-nilai luhur

¹²⁸ Ayat ini menjelaskan bagaimana sebuah negara (pemerintahan) melaksanakan kewajiban sebagai pemerintah yang telah diberi amanah oleh rakyat untuk menegakkan keadilan dan bertanggung jawab terhadap rakyatnya.

¹²⁹ Fuad Moh. Fachruddin, *Pemikiran..... Op. Cit.*, hlm. 250.

yang di dalamnya terletak negara beserta rakyatnya dan Islam beserta umatnya.

4. Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia

Perkembangan HAM di Indonesia tidak lepas dari sejarah panjang kemerdekaan bangsa ini. Jauh sebelum kemerdekaan, para *founding fathers* telah menyampaikan gagasan mereka terkait dengan harkat dan martabat manusia yang lebih baik. Hal ini dapat diamati dari pemikiran-pemikiran yang tertuang dalam surat-surat R.A. Kartini (*Habis Gelap Terbitlah Terang*), karangan-karangan politik dari H.O.S. Cokroaminoto, Agus Salim, Douwes Dekker, Soewardi Soeryaningrat, dan petisi yang dibuat Sutardjo di *Volksraad* atau pledoi Soekarno yang berjudul "*Indonesia Menggugat*", kemudian Hatta dengan judul "*Indonesia Merdeka*" yang dibacakan di depan pengadilan Hindia Belanda pada masa pergerakan kemerdekaan.¹³⁰ Semua ini menjadi sumber inspirasi pada saat perdebatan penyusunan konstitusi dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Di sini, para pendiri bangsa sudah menyadari pentingnya

¹³⁰ Tahun 1926, Muhammad Hatta dilantik menjadi Ketua Perhimpunan Indonesia. Dalam pidato pelantikan yang berjudul, "*Struktur Dunia Ekonomi dan Konflik Kekuasaan*", Hatta mengutip teori Hegel yang diangkat oleh Marx, bahwa "keberadaan konflik merupakan syarat pertama untuk perkembangan". Hatta menekankan bahwa penyebab utama konflik di masyarakat Indonesia ialah situasi rasial kolonial, antithesis antara penguasa dan yang dikuasai, "antara ras kulit putih dan kulit berwarna". Dengan memberi ungkapan bagi semangat revolusi yang kini semakin mengeras dalam gerakan nasionalis, ia secara agresif menyatakan, "tidak akan ada kemerdekaan tanpa kekerasan, karena kepentingan penguasa jajahan ialah bertahan dengan segala macam cara. Dengan menolak berbagai teori barat tentang penyebab kolonialisme, Hatta mempertahankan pendapat bahwa ketakutan akan kompetisi serta keinginan untuk membangun monopoli atas sumberdaya merupakan motif yang sesungguhnya. Ia menekankan bahwa kolonisme "bukanlah hubungan yang paling sepele dengan konsep pokok mengenai hak" dan bahwa kolonialisme tak lain adalah "perampasan kekuasaan yang dengan tersamar disebut hak, yang dipraktikkan oleh bangsa yang telah mendapatkan kekuasaan dan keinginan atasnya. Karena perjanjian Eropa mendukung hegemoni atas ras berwarna, maka "dengan tenaga" sendiri negeri jajahan harus membangun hak atas keberadaan nasional" (lihat: Mavis Rose, *Indonesia Merdeka, Biografi Politik Mohammad Hatta*, (Alihbahasa : Hermawan Sulisty), PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm. 45.

hak asasi manusia sebagai fondasi bagi sebuah negara.¹³¹

Todung Mulya Lubis mencatat, perdebatan menyangkut HAM terjadi secara intensif dalam tiga periode sejarah ketatanegaraan, yaitu mulai dari tahun 1945, sebagai periode awal perdebatan hak asasi manusia, diikuti dengan periode Konstituante (tahun 1957-1959) dan periode awal bangkitnya Orde Baru (tahun 1966-1968). Dalam ketiga periode ini perjuangan untuk menjadikan hak asasi manusia sebagai sentral dari kehidupan berbangsa dan bernegara berlangsung dengan sangat serius. Akan tetapi, pada periode-periode tersebut wacana hak asasi manusia gagal dituangkan ke dalam konstitusi.¹³²

Perjuangan menegakkan HAM pada hakikatnya merupakan bagian dari tuntutan sejarah, dan budaya Indonesia. Karena itu memperjuangkan HAM sama dengan memperjuangkan budaya bangsa, antara manusia dengan kemanusiaan di seluruh dunia sama dan satu. Menurut Masyhur Effendi dan Taufani Sukmana Evandri, credo “Bhineka Tunggal Ika” merupakan kristalisasi dan pengakuan perjuangan tersebut, dan apabila ada budaya yang bertentangan dengan HAM maka diperlukan dialog, pendekatan dan penyelesaian bertahap dan terus menerus. Melalui pendekatan itu, akan dapat ditentukan jalan keluar yang lebih baik dan memuaskan.¹³³ Pandangan serupa juga disampaikan Nurcholis Madjid sebagaimana dikutip dari Effendi dan Evandri sebagai berikut :¹³⁴ “Konsep-konsep kemanusiaan yang ada dalam berbagai sistem budaya tentu memiliki titik-titik kesamaan antara satu dengan lainnya. Jika hal ini dapat dibuktikan, maka kesimpulan logisnya ialah bahwa manusia dan kemanusiaan dapat dipandang tidak lebih daripada kelanjutan logis penjabaran ide-ide

¹³¹ Asri Wijayanti, *Sejarah Perkembangan Hak Asasi Manusia*, Surabaya, tanpa tanggal dan tahun, hlm. 1.

¹³² T. Mulya Lubis, *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1993, hlm. 138.

¹³³ Masyhur Effendi dan Taufani Sukmana Evandri, *op.cit.*, hal. 133.

¹³⁴ *Ibid.*

dasar yang ada dalam setiap budaya tersebut dalam konteks kehidupan kontemporer yang kompleks dan global". Karena itu, Effendi dan Evandri berpandangan, keberadaan dan perkembangan budaya Indonesia yang "berkembang sesuai watak bangsanya" juga tidak lepas dari pengaruh dan garis singgung dengan budaya asing. Wujud budaya dalam bentuk kekayaan spritual (tembang, puisi, gamelan, lontar, dan sebagainya) diakui keberadaannya, dan di dalamnya banyak ditemukan nilai-nilai dan asas yang mengandung penghormatan dan tuntutan terhadap hak asasi manusia.

Mencantumkan norma-norma hak asasi ke dalam Undang Undang Dasar 1945 merupakan sebuah proses perjuangan panjang. Setelah Proklamasi Kemerdekaan diproklamkan Soekarno dan Muhammad Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945, telah terjadi pertentangan antara pendiri negara dan perancang konstitusi seputar perlu atau tidak HAM dimasukkan ke dalam Undang Undang Dasar Republik Indonesia. Pertentangan tersebut disimbolkan antara kubu M. Yamin di satu pihak, dengan kubu Soepomo dan Soekarno di pihak lain. Dalam pandangan Soepomo, HAM sangat identik dengan ideologi liberal individual, dengan demikian sangat tidak cocok dengan sifat masyarakat Indonesia.¹³⁵

Soepomo tidak pernah membayangkan kalau negara yang berasaskan kekeluargaan akan terjadi konflik atau penindasan negara kepada rakyatnya karena negara atau pemerintahan merupakan satu kesatuan, antara pemerintah dengan rakyat adalah tubuh yang sama.¹³⁶ Adapun yang menolak pandangan Yamin, mengatakan tidak ada dasar apapun yang dapat dijadikan alasan untuk menolak

¹³⁵ Penolakan Soepomo memasukkan norma-norma HAM ke dalam UUD 1945 bukan berarti dia anti HAM. Perubahan sikap Soepomo tersebut dapat dilihat dengan masuknya hak-hak dasar warga negara ke dalam Konstitusi RIS dan UUD 1950 di mana Soepomo terlibat langsung dalam perencanaannya.

¹³⁶ Firdaus, *Implikasi Pengaturan HAM Dalam UUD terhadap Ius Constituendum, dalam Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat* (Muladi, editor), Cetakan Ketiga, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm.10.

memasukkan HAM ke dalam undang-undang dasar. Akhir dari pertentangan itu tercapai kompromi untuk memasukkan beberapa prinsip HAM ke dalam UUD yang sedang mereka rancang, dan wujud dari kompromi tersebut adalah diaturnya masalah HAM pada beberapa pasal di dalam UUD 1945.¹³⁷

Pencantuman masalah HAM dalam Konstitusi Indonesia muncul atas kesadaran dan konsensus. Namun demikian, dalam kurun berlakunya UUD (UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUD 1950, UUD 1945, dan UUD Amandemen Keempat Tahun 2002), pencantuman HAM mengalami pasang surut yang bersifat politis. Akan tetapi melalui amandemen keempat tahun 2002, pengaturan masalah HAM dapat dilakukan secara komprehensif dan materinya bersifat universal dibandingkan dengan UUD yang pernah berlaku. Menurut R. Herlambang Perdana Wiratraman, hal ini disebabkan tekanan politik ekonomi yang panjang, yang kemudian diakomodasi dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Pasal-pasal dalam undang-undang tersebut telah memberi pengaruh pada konstruksi pasal-pasal dalam amandemen UUD 1945, terutama pada perubahan kedua (disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000) yang memasukkan jauh lebih banyak dan lengkap pasal-pasal tentang hak asasi manusia.¹³⁸ Adapun kualifikasi Pasal-Pasal HAM Dalam UUD 1945 pasca amandemen dapat diamati dalam Bab X A pada tabel II di bawah ini :¹³⁹

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Setelah Amandemen UUD 1945: Konsep, Pengaturan dan Dinamika Implementasi*, Jurnal Hukum Panta Rei, Vol. 1, No. 1 Desember 2007, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, hlm. 5.

¹³⁹ *Ibid.*

Tabel II
Pengaturan Hak Asasi Manusia
Dalam Undang Undang Dasar 1945

No.	Pasal	Pengaturan
1.	-	Hak Sipil dan Politik
	Pasal 28A dan 28I ayat (1)	hak untuk hidup
	Pasal 28D ayat (1)	hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum
	Pasal 28D ayat (3)	hak atas kesempatan sama dalam pemerintahan
	Pasal 2D ayat (4) dan 28E ayat (1)	hak atas status kewarganegaraan dan hak berpindah
	Pasal 28E ayat (1) dan 28I ayat (1)	kemerdekaan beragama
	Pasal 28E ayat (2) dan 28I ayat (1)	hak atas kemerdekaan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya;
	Pasal 28E ayat (3)	hak atas kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat
	Pasal 28F	hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi
	Pasal 28G ayat (1)	hak atas rasa aman dan bebas dari ancaman
	Pasal 28G ayat (2) dan 28I ayat (1)	bebas dari penyiksaan
	Pasal 28G ayat (2)	hak memperoleh suaka politik

	Pasal 28I ayat (1)	hak untuk tidak diperbudak
	Pasal 28I ayat (1)	hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum
	Pasal 28I ayat (1)	Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut
	Pasal 28I ayat (2)	hak untuk tidak diperlakukan diskriminatif
	Pasal 28B ayat (1)	hak untuk memiliki keturunan
2.	-	Hak Ekonomi Sosial dan Budaya
	Pasal 28B ayat (2)	hak anak
	Pasal 28C ayat (2)	pemenuhan kebutuhan dasar dan pendidikan
	Pasal 28C ayat (2)	hak untuk memajukan dirinya secara kolektif
	Pasal 28D ayat (2)	Hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja
	Pasal 28E ayat (1)	hak untuk memilih pendidikan dan pengajaran
	Pasal 28E ayat (1)	hak untuk memilih pekerjaan
	Pasal 28H ayat (1)	hak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat
	Pasal 28H ayat (1)	hak atas pelayanan kesehatan

	Pasal 28H ayat (2)	Hak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama
	Pasal 28H ayat (3)	hak atas jaminan social
	Pasal 28H ayat (4)	perlindungan hak milik
	Pasal 28I ayat (3)	identitas budaya dan hak masyarakat tradisional

Sumber: Undang Undang Dasar 1945

Di samping pengaturan yang terdapat dalam tabel di atas, masalah hak asasi manusia juga diatur dalam beberapa pasal pada Bab XA seperti terlihat pada tabel III yakni :

Tabel III
Pengaturan Hak Asasi Manusia
Dalam Undang Undang Dasar 1945

No.	Pasal	Pengaturan
1.	-	Hak Sipil dan Politik
	Pasal 28	kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan
	Pasal 29 ayat (2)	hak untuk beragama dan berkepercayaan
	-	Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
	Pasal 18B ayat (2)	pengakuan hukum dan hak adat tradisional
	Pasal 31	hak atas pendidikan
	Pasal 32 ayat (1)	kemerdekaan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya

	Pasal 33 ayat (3)	hak atas akses sumberdaya alam untuk kesejahteraan rakyat
	Pasal 34 ayat ayat (1)	hak untuk mendapat pemeliharaan bagi fakir miskin dan anak-anak
2.	Pasal 34 ayat (2)	hak atas jaminan sosial
	Pasal 34 ayat (3)	hak atas pelayanan sosial

Sumber: Undang Undang Dasar 1945

Konsepsi tanggung jawab hak asasi manusia dalam UUD 1945 lebih menonjolkan kewajiban warga negara dibandingkan tanggung jawab utama negara, dalam hal ini pemerintah. Kewajiban warga negara diatur secara terpisah dan khusus (*vide*: pasal 28J), namun secara konseptual pengaturannya kurang tepat karena memasukkan konsep *derogasi* di dalam pasal 28J ayat (2), yang seharusnya dalam konstitusi sebagai hukum (hak) dasar tidaklah perlu mengadakan pembatasan-pembatasan terhadap hal-hal yang umum atau mendasar sifatnya. Konsep *derogasi* haruslah spesifik, atau diterapkan dalam kondisi tertentu yang sifatnya darurat dan tidak semua hak dapat dibatasi atau dikurangi, karena ada sejumlah hak-hak yang sifatnya “*non-derogable rights*” (hak-hak yang tidak dapat sama sekali dibatasi atau dikurangi), seperti hak hidup dan hak untuk bebas dari penyiksaan dan perbudakan.¹⁴⁰

Ni'matul Huda menilai, selama ini UUD 1945 dipandang sangat sederhana karena hanya mengatur masalah jaminan terhadap hak asasi manusia, yang masing-masing terdapat di dalam Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 34, sementara tuntutan masyarakat terhadap jaminan hak-haknya sudah sangat kompleks. Maka, melalui amandemen tersebut telah dilakukan perluasan materi HAM dalam Bab XA dengan judul Hak Asasi Manusia, yang terdiri dari Pasal 28A sampai

¹⁴⁰ *Ibid.*

dengan Pasal 28J. Rumusan HAM yang masuk ke dalam UUD 1945 dapat dibagi ke dalam beberapa aspek :¹⁴¹

1. HAM berkaitan dengan hidup dan kehidupan;
2. HAM berkaitan dengan keluarga;
3. HAM berkaitan dengan pekerjaan;
4. HAM berkaitan dengan kemerdekaan beragama dan menyakini kepercayaan;
5. HAM berkaitan dengan kebebasan bersikap, berpendapat, dan berserikat;
6. HAM berkaitan dengan informasi dan komunikasi;
7. HAM berkaitan dengan rasa aman dan perlindungan dari perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat manusia;
8. HAM berkaitan dengan kesejahteraan sosial;
9. HAM berkaitan dengan kesejahteraan sosial;
10. HAM berkewajiban menghargai hak orang dan pihak lain.

Penambahan rumusan HAM serta jaminan penghormatan, perlindungan, pelaksanaan, dan pemajuannya ke dalam UUD 1945 bukan semata-mata karena kehendak mengakomodasi perkembangan HAM yang menganggap penting HAM sebagai isu global, akan tetapi hal tersebut merupakan salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, tingkat demokrasi, dan tingkat kemajuan suatu negara.¹⁴²

Adalah Presiden BJ. Habibie yang sangat *concern* meletakkan dasar-dasar yang kuat bagi pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.¹⁴³ Komitmen tersebut

¹⁴¹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 32.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ BJ Habibie juga *concern* menangani dugaan pelanggaran HAM berat di Timor Timur pasca jajak pendapat, dan ini dilakukan Habibie sebagai komitmennya melindungi HAM. Habibie membentuk Komisi Penyelidik Khusus oleh Komnas HAM, dan badan peradilan khusus pelanggaran HAM di Timor Timur atas dasar Pasal 104 UU Nomor 39 tentang HAM

dibuktikan dengan diterbitkannya dua undang-undang tentang pengesahan perangkat hukum internasional di bidang hak asasi manusia, yakni Undang Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia, dan Undang Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial. Terhadap komitmennya itu Habibie mengatakan :¹⁴⁴

“Kita telah meratifikasi semua konvensi internasional di bidang perburuhan yang menyangkut mengenai larangan kerja paksa, tentang kebebasan berserikat dan berunding bersama, tentang diskriminasi dalam pengupahan antara perkara wanita dan laki-laki, tentang kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi, tentang penghapusan kerja paksa, tentang batas usia minimum untuk diperbolehkan bekerja, dan tentang diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan. Di bidang kelembagaan, pada bulan Oktober 1998 kita juga telah membentuk Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. Selain itu kita telah mengesahkan Undang Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Undang-undang ini meletakkan dasar-dasar yang kuat bagi pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia. Dalam menegakkan hak asasi manusia Pemerintah juga telah membebaskan sejumlah tahanan politik. Kita tidak boleh melakukan penahanan hanya karena terdapat perbedaan sikap politik, apalagi perbedaan sikap politik dengan pihak penguasa. Walaupun demikian, sikap politik yang bertentangan dengan

melalui Perpu. Begitu pula dengan penyelesaian kasus-kasus dugaan pelanggaran HAM di Aceh, Maluku, Irian Jaya, Kalimantan Barat, kasus tewasnya mahasiswa Trisakti maupun kasus penculikan yang terjadi menjelang era Reformasi.

¹⁴⁴ Bacharuddin Jusuf Habibie, *Detik-Detik yang Menentukan, Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, Cetakan Ketiga, THC Mandiri, Jakarta, 2006, hlm. 372-373.

konstitusi---misalnya memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia---sama sekali tidak dapat dibenarkan ditolerir. Demokrasi dan kebebasan harus tunduk pada konstitusi, hukum, etika dan moral, yang sudah diletakkan oleh para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Menurut Habibie, ada beberapa prinsip yang harus dipegang untuk meningkatkan dan mewujudkan perlindungan HAM di Indonesia:¹⁴⁵ Prinsip *pertama*, hak-hak sipil rakyat baik hak politik, hak ekonomi, dan hak sosial budaya tidak dapat dipisah-pisahkan, akan tetapi menjadi satu kesatuan. Prinsip *kedua*, kendati manusia memiliki nilai-nilai HAM yang melekat secara perseorangan, namun manusia tidak dapat menghindari dari kodratnya sebagai makhluk individu dan sosial, maka harus dijaga keseimbangan dan keselarasan antara kebebasan individu dan tanggungjawab sosial. Prinsip *ketiga*, keseimbangan antara nilai-nilai HAM universal dan pengakuan atas kondisi nasional. Itu artinya masyarakat internasional harus juga mengakui dan menyepakati bahwa pelaksanaan nilai-nilai HAM merupakan wewenang dan tanggung jawab setiap pemerintah atau negara bersangkutan. Komitmen Habibie tersebut dinilai beberapa kalangan menunjukkan kecenderungan untuk tidak lagi melanjutkan upaya-upaya penegakan HAM yang pernah didorong oleh mahasiswa setelah lengsernya Presiden Soeharto. Dalam catatan Asmara Nababan, telah terjadi kemerosotan di beberapa bidang dalam penegakan hukum yang ditandai dengan dua hal, yaitu:¹⁴⁶ *Pertama*, bahwa Indonesia telah berhenti meratifikasi konvensi mengenai hak asasi manusia sejak tahun 1999. *Kedua*, walau ada lembaga peradilan hak asasi manusia *ad hoc* yang mengadili pelaku pelanggaran HAM, akan tetapi perkembangan HAM tidak mengalami kemajuan

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 479.

¹⁴⁶ Harifin A. Tumpa, *Peluang dan Tantangan Eksistensi Peradilan HAM di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 6-7.

yang signifikan. Selain itu, ada kecenderungan bahwa hak-hak sipil dan politik masyarakat diberangus baik di masa pemerintahan Orde Baru maupun di era pemerintahan Orde Reformasi. Hal demikian mengindikasikan bahwa pemerintah cenderung kurang peduli terhadap hak-hak asasi manusia.

Penilaian senada disampaikan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), yang melakukan penilaian terhadap proses penegakan demokrasi dan HAM selama 20 tahun setelah reformasi. Menurut Komisi ini, proses demokrasi dan hak asasi manusia belum berjalan seimbang, bahkan belum membawa HAM berkembang dengan baik. Menurut Komisioner Amiruddin, hal demikian disebabkan karena kasus HAM masa lalu belum terselesaikan.¹⁴⁷ Beberapa kasus pelanggaran HAM masa lalu yang hingga kini belum terselesaikan antara lain Tragedi 1965; Penembakan Misterius (1982-1985); Peristiwa Talangsari di Lampung (1989); Kasus Penghilangan Orang secara Paksa (1997-1998); Kerusuhan Mei 1998; Penembakan Trisakti, Semanggi I, dan Semanggi II (1998-1999); serta Kasus Wasior dan Wamena di Papua (2000). Di samping itu konflik antar-agama yang terjadi di Ambon, Maluku, sepanjang 1999, dan konflik etnis di Sampit, Kalimantan Tengah pada 2001. Berdasarkan laporan Setara Institute pada 2016, terjadi peningkatan pelanggaran HAM di Papua yang sangat signifikan jika dibandingkan tahun sebelumnya.¹⁴⁸ Berbeda dengan Komnas HAM, Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan (Menkopolkam) Mahfud MD mengklaim bahwa perlindungan HAM di Indonesia saat ini semakin baik. Menurut Mahfud, setelah tumbangnyarezim Orde

¹⁴⁷ Komnas HAM: 20 Tahun Reformasi, Demokrasi dan HAM Belum Seimbang, disampaikan dalam diskusi, "Masa Depan Demokrasi dan HAM di Indonesia" di Gedung Komnas HAM Jakarta, Jum'at (9/8/2019), <https://news.detik.com/berita/d-4659235/komnas-ham-20-tahun-reformasi-demokrasi-dan-ham-belum-seimbang>. Diakses pada tanggal 31 Juli 2022.

¹⁴⁸ Konflik dan Pelanggaran HAM, Catatan Kelam 20 Tahun Reformasi, <https://jeo.kompas.com/konflik-dan-pelanggaran-ham-catatan-kelam-20-tahun-reformasi>, Diakses pada tanggal 31 Juli 2022.

Baru tidak lagi ada pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pemerintah terhadap rakyat. Kejahatan HAM lebih banyak terjadi di rezim Orde Baru bahkan hingga menyisakan 12 kasus yang kini belum terselesaikan.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Mahfud Klaim Pasca Reformasi Tak Ada Pelanggaran HAM yang Dilakukan Negara, <https://www.suara.com/news/2019/12/10/212230/mahfud-klaim-pasca-reformasi-tak-ada-pelanggaran-ham-yang-dilakukan-negara>. Diakses pada tanggal 31 Juli 2022.

BAB III

DEMOKRASI DAN KONSTITUSI

1. Istilah Konstitusi

Perkataan “Konstitusi” berarti “pembentukan”, berasal dari kata kerja “*constituer*” (Perancis) yang maksudnya membentuk, yang dibentuk itu adalah negara, dan dari pengertian itu konstitusi mengandung makna awal (permulaan) segala peraturan perundang-undangan tentang negara. Belanda menggunakan istilah “*Grondwet*” yaitu suatu undang-undang yang menjadi dasar (*grond*) dari segala hukum. Indonesia menggunakan istilah *Grondwet* menjadi undang undang dasar. Konstitusi dapat juga diartikan dengan segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan, atau undang undang dasar suatu negara.¹⁵⁰ Bagir Manan menyebut, konstitusi sebagai kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus yang dikenal dengan sebutan undang undang dasar. Sekedar catatan, perlu juga diutarakan bahwa ada yang memandang UUD itu bukan kaidah hukum melainkan kumpulan pernyataan (manifesto) tentang keyakinan, pernyataan tentang cita-cita.¹⁵¹ Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.¹⁵² Di negara-negara yang menggunakan bahasa

¹⁵⁰ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 590

¹⁵¹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 7.

¹⁵² Wirjono Projoedikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 10.

Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut dengan konstitusi.¹⁵³

Mengutip Ellydar Chaidir, E.C.S Wade mengartikan konstitusi sebagai *a document having a special legal sancity sets out the framework and the principle functions of the organ of government of state and declares the principle governing the operation of those organ* (suatu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menampilkan sanksi hukum khusus dan prinsip dan fungsi-fungsi lembaga-lembaga pemerintahan negara dan menyatakan pula prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga lain).¹⁵⁴ Dalam wacana politik, K.C. Wheare, membagi “konstitusi” ke dalam dua pengertian, yakni untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, dan kumpulan berbagai peraturan yang membentuk serta mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan dimaksud sebagian bersifat legal, dalam arti bahwa pengadilan hukum mengakui dan menerapkannya, sebagian lagi bersifat non-legal atau ekstra legal berupa kebiasaan, saling pengertian, adat atau konvensi, yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum, akan tetapi tidak kalah efektifnya dalam mengatur ketatanegaraan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum.¹⁵⁵

Black’s Law Dictionary memberi tafsir kata *constitution* sebagai, “*the fundamental and organic law of nation or state that establishes the institutions and apparatus of government, defines the scope of governmental sovereign powers, and guarantees individual civil rights and civil liberties.*”¹⁵⁶ Oxford Dictionary of Law, mendefinisikannya sebagai, “*the rules and practices that determine the composition and functions of the organs*

¹⁵³ Sri Soemantri M, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 29.

¹⁵⁴ Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 32.

¹⁵⁵ K.C. Wheare, *Konstitusi.... Op. Cit.*, hlm. 1.

¹⁵⁶ *Black’s Law Dictionary, Eight Edition.*

of the central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state."¹⁵⁷ Sedangkan Merriam Webster's Dictionary, memaknainya sebagai, *"the basic principles and laws of a nation, state, or social group that determine the powers and duties of the government and guarantee certain rights to the people in it."*¹⁵⁸

Menurut Wheare, peraturan-peraturan hukum itu terwujud dalam undang-undang seperti Undang Undang Pengalihan Kekuasaan (*Act of Sattlement*) yang mengatur perihal suksesi kekuasaan, Undang Undang Perwakilan Rakyat (*Representation of the People Acts*) sejak tahun 1832, secara bertahap memperkenalkan pengakuan hak pilih universal, Undang Undang Peradilan (*Judicature Acts*), Undang Undang Parlemen (*Parlement Acts*) tahun 1911 dan 1949 yang membatasi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Lord*). Namun hampir di setiap negara kecuali Inggris, kata "Konstitusi" digunakan dalam pengertian yang lebih sempit dibandingkan dengan pengertian di atas. Konstitusi digambarkan bukan seluruh kumpulan peraturan, baik legal maupun non-legal, melainkan kumpulan yang biasanya dihimpun dalam suatu dokumen atau dalam beberapa dokumen yang berkaitan erat.¹⁵⁹ Undang Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis juga dituangkan dalam sebuah *dokumen formal* yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 atau sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia diumumkan.¹⁶⁰

Michael J. Peery, sebagaimana dikutip dari Ellydar Chaidir, mengungkapkan bahwa konstitusi merupakan tindakan politik yang tidak semata-mata menetapkan konfigurasi khusus dari kata-kata, tetapi juga berbicara mengenai norma khusus dimana rakyat memahaminya.

¹⁵⁷ *Oxford Dictionary of Law, Fifth Edition.*

¹⁵⁸ *Webster's Dictionary Eleventh Edition.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung Alumni, 2006, hlm. 2.

Secara lebih jelas Perry menyatakan :¹⁶¹ *The constitution, in each and all of its various parts. Is the yield of politic acts of a certain sort; acts intended to establish not merely particular configurations of words but, ultimately, particular norms, namely, the norms that "We the people" understood---or---would have understood, had they been engaged, had they been paying attention---the particular configurations of words to communicate.*

James Bryce mendefenisikan konstitusi sebagai "suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dengan kata lain, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan". Konstitusi dapat pula dikatakan kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan di antara keduanya. Konstitusi dapat sebuah catatan tertulis; yang dapat ditemukan dalam bentuk dokumen dan dapat diubah atau diamandemen menurut kebutuhan dan perkembangan zaman; atau konstitusi dapat juga berwujud sekumpulan hukum terpisah dan memiliki otoritas khusus sebagai hukum konstitusi.¹⁶²

Dalam *Modern Political Constitution, An Introduction to the Comparative Studi of Their History and Existing Form*, Strong berpendapat :¹⁶³ "....a constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted". Konstitusi dalam defenisi Strong memuat tiga hal pokok, yakni prinsip-prinsip mengenai

¹⁶¹ Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Dalam Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2005, hlm. 107.

¹⁶² G.F. Strong, *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, (Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk, terjemahan: Derta Sri Widowatie), Cetakan Ketiga, Penerbit Nusa Media Bandung, 2010, hlm. 14-15.

¹⁶³ Indra Mukhlis Adnan, *Pergeseran Kekuasaan Undang Undang Dasar Indonesia, Kajian Tentang Pendistribusian Kekuasaan Politik Indonesia Dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan*, Cipta Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 35.

kekuasaan pemerintahan, prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara dan prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah.¹⁶⁴ Prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintah (*the principles according to the powers of the government*) akan menjelaskan kepada siapa kekuasaan penyelenggaraan negara diserahkan, apakah kekuasaan tersebut terpusat pada satu tangan atau dibagikan kepada beberapa lembaga kekuasaan dan sebagainya. Prinsip-prinsip mengenai hak warga negara (*the principles according to the rights of the governed*), pada dasarnya semua hak yang dimiliki individu (*individual rights*) yang menjadi bagian integrasi dari fungsi kemanusiaan setiap orang. Kemudian prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah (*the principles according to the relations between the governed and the government*). Prinsip yang ketiga ini juga penting karena lewat prinsip-prinsip itu akan diketahui di mana letak antara hak dan kewajiban masing-masing.

Menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi mencakup beberapa pengertian, yakni peraturan tertulis, kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antarorgan-organ negara dengan warga negara. Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya.¹⁶⁵ Pengertian konstitusi, dalam praktek dapat lebih luas daripada pengertian undang undang dasar, tetapi ada juga yang menyamakannya dengan undang undang dasar. Persamaan pengertian antara konstitusi dengan undang undang dasar, dijelaskan Dahlan Thaib, dkk., sudah dimulai sejak Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan undang undang dasar sebagai

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 17.

Instrument of Government, yaitu bahwa undang undang dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian konstitusi dan undang undang dasar.¹⁶⁶

Beberapa ahli hukum yang mendukung antara yang membedakan dengan yang menyamakan pengertian konstitusi dengan undang undang dasar, antara lain Herman Hallere dan F. Lassalle. Heller membagi pengertian konstitusi menjadi tiga bagian, yaitu :¹⁶⁷

1. *Die Politische Verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit.* Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.
2. *Die Verselbstandigte rechtsverfassung.* Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.
3. *Die geshereiben Verfassung.* Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Dari pendapat Heller tersebut di atas, Dahlan Thaib, dkk., menyimpulkan bahwa jika pengertian undang-undang harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka artinya undang undang dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi yaitu konstitusi yang tertulis saja. Konstitusi tidak hanya bersifat yuridis semata, akan tetapi juga mengandung pengertian logis dan politis. K.C. Wheare, ahli konstitusi Inggris, sebagaimana dikutip dari Sri Soemantri, mengklasifikasi konstitusi ke dalam beberapa macam:¹⁶⁸

- a. Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*written constitution and no written constitution*);
- b. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid (*flexible constitution and rigid constitution*);

¹⁶⁶ Dahlan Thaib, Jazim Hamid, Ni'matul Huda, *Teori dan....*, *Op. Cit.*, hlm. 9.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Sri Soemantri, *Prosedur....Op. Cit.* hlm. 55.

- c. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not supreme and not supreme constitution*);
- d. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*);
- e. Konstitusi sistem pemerintahan presidential dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*Presidential executive and Parliamentary executive constitution*).

Sri Soemantri menyebutkan, pada umumnya materi konstitusi atau undang-undang dasar mencakup tiga hal yang fundamental, yakni :¹⁶⁹

- a. *Pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia warga negara;
- b. *Kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
- c. *Ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Sementara Lord Bryce, sebagaimana dikutip dari Titik Triwulan Tutik, menyebut ada empat motif timbulnya konstitusi, yaitu :¹⁷⁰

- 1. Adanya keinginan anggota warga negara untuk menjamin hak-haknya yang mungkin terancam dan sekaligus membatasi tindakan-tindakan penguasa;
- 2. Adanya keinginan dari pihak yang diperintah atau yang memerintah dengan harapan untuk menjamin rakyatnya dengan menentukan bentuk suatu sistem ketatanegaraan tertentu;
- 3. Adanya keinginan dari pembentuk negara yang baru untuk menjamin tata cara penyelenggaraan ketatanegaraan;
- 4. Adanya keinginan untuk menjamin kerja sama yang efektif antar negara bagian.

¹⁶⁹ *Ibid.* hlm. 45-50

¹⁷⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi..... Op. Cit.* hlm. 90

2. Konstitusi dan Negara

Pada bagian terdahulu telah dibahas sejarah dan pertumbuhan konstitusi, dan menurut Sri Soemantri, tidak ada satu negarapun di dunia sekarang ini yang tidak mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.¹⁷¹ Konstitusi Republik Indonesia, misalnya, yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, merupakan titik kulminasi bangsa Indonesia dalam memperjuangkan kemerdekaan.

Dalam pandangan Van Apeldoorn, pengertian undang-undang dasar, selalu berubah-ubah sepanjang masa, dan hal ini bermula dari timbulnya ajaran “rasionalitas” hukum kodrat dimana manusia pada mulanya hidup dalam keadaan alam (*status naturalis*), suatu keadaan yang mempunyai pemerintahan dan tidak memiliki hukum positif,¹⁷² kemudian melahirkan perjanjian masyarakat, yakni perjanjian yang dibuat antara manusia satu sama lain, lalu membentuk kekuasaan pemerintahan atau mendirikan negara. Syarat atau isi perjanjian itu adalah adanya undang-undang dasar yang dibuat antara pemerintah dengan rakyat setelah negara terbentuk.¹⁷³

Dari sudut bentuk negara, Howgood dalam *Modern Constitution Since 1787*, seperti dijelaskan Dahlan Thaib, Jazim Hamid dan Ni'matul Huda, menyebut sembilan macam bentuk negara yang sekaligus menunjuk bentuk-bentuk konstitusinya, tiga di antaranya adalah:¹⁷⁴

1. *Spontaneous State (Spontane Staat)*

Konstitusinya disebut *Revolutionary Constitution*.
Spontaneous State adalah negara yang timbul sebagai

¹⁷¹ Sri Soemantri, *Prosedur....Op. Cit.* hal. 1-2.

¹⁷² Ajaran ini mencari keterangan tentang sebab musabab dan alasan untuk adanya negara, yaitu untuk tertib hukum (*status civilis*).

¹⁷³ L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Oetari Sadino, penerjemah), Cetakan Ketigapuluh empat Pradnya Paramita, Jakarta, 2011, hlm. 312.

¹⁷⁴ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan....Op. Cit.*, hal. 60-61

akibat revolusi. Dengan demikian konstitusinya bersifat revolusioner. Sebagai contoh konstitusi seperti ini adalah Konstitusi Amerika Serikat dan Konstitusi Perancis.

2. *Negotiated State (Parlementaire Staat)*

Konstitusinya disebut *Parlementarian Constitution*. *Negotiated State* adalah negara yang berdasarkan pada kebenaran relatif (*relatieve waarheid*). Bukan berdasarkan *absolute waarheid* seperti *oosterse democratie*, yaitu Rusia. Lainnya halnya dengan Islam mempunyai al-Qur'an, Kristen ada Injil. Tetapi revolusi Perancis tidak mempunyai *absolute waarheid*, jadi masih harus dicari *relatieve waarheid* dengan jalan forum diskusi dan negosiasi sebagai *political philosophy* nya. Negosiasi berarti *geven en nemen*, memberi dan menerima, *take and give*. Tetapi sifatnya kemudian seperti orang dagang sapi (*koc-handel*). Masing-masing pihak ingin memperoleh keuntungan sebanyak mungkin, dan tidak lagi mencari kebenaran. Parlemen merupakan tempat di mana diskusi dan negosiasi tidak dilaksanakan. Sehingga adanya parlemen yang tercermin dalam konstitusi negara yang bersangkutan merupakan ciri dari *negotiated state*. Oleh karena itu konstitusinya disebut *parliamentarian constitution*.

3. *Derivative State (Algeleide Staat)*

Konstitusinya disebut "*Neo-National Constitution*". *Derivative State* adalah negara yang konstitusinya mengambil pengalaman-pengalaman dari negara-negara yang masih ada (*neo-national*). *Derivative State* ini hanya meniru, tidak ada buah pikiran yang asli (*oorspronkelijke gedacht*). Bentuk negaranya juga meniru (*afleiden*) dari negara-negara barat. Keadaan yang demikian disebut "*neo-national*", maksudnya nasionalisme yang berdasarkan pada kolonialisme atau nasionalisme yang timbul karena penjajahan sebagai akibat akulturasi proses. Konstitusi Burma, Thailand, Vietnam Utara, Vietnam

Selatan, India, Pakistan, dan *last but not least* Indonesia.

Pada umumnya, negara selalu memiliki naskah yang disebut konstitusi atau undang undang dasar. Negara yang tidak memiliki naskah konstitusi seperti Inggris, tetapi memiliki aturan-aturan yang tumbuh menjadi konstitusi dalam pengalaman praktik ketatanegaraan, tetap dapat menyebut adanya konstitusi dalam hukum tata Inggris. Mengutip pendapat Phillips Hood and Jackson, menurut Jimly Asshiddiqie mengatakan:¹⁷⁵ “ *a body of laws, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the state and that regulate the relations of the various state organs to one another and to the private citizen*”. Dari penjelasan Hood dan Jackson, Asshiddiqie mengambil kesimpulan bahwa konstitusi mencakup juga pengertian peraturan tertulis dan tidak tertulis. Peraturan tertulis berupa kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antarorgan-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.¹⁷⁶

Sebagai sebuah konstitusi tertulis undang undang dasar merupakan dokumen formal, yang bersiri :¹⁷⁷

- 1) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
- 2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;

¹⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Membangun Budaya Sadar berkonstitusi*, dalam Satya Arinanto, Ninuk Triyanti (ed.), *Mamahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, Cetakan Kedua : Januari 2011, hlm. 217

¹⁷⁶ Menurut Jimly Asshiddiqie, berlakunya konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya konstitusi, baca : Jimly Asshiddiqie, *ibid*.

¹⁷⁷ Sri Soemantri, *Prosedur.....Op. Cit.*, hlm. 2.

- 3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa akan datang;
- 4) Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Dari keempat materi itu, paling sedikit ada dua hal yang terkandung dalam undang-undang dasar yang akan menjamin perkembangannya. *Pertama*, cara perumusan kaidah yang bersifat umum dan mengatur pokok-pokok saja supaya ada keluwesan dalam menampung perkembangan yang terjadi. *Kedua*, adanya kaidah yang mengatur perubahan formal apabila upaya penyesuaian tidak mungkin ditarik dari kaidah-kaidah pokok yang sudah ada. Di samping hal-hal tersebut, konstitusi memiliki arti penting bagi sebuah negara. Negara yang dibentuk tanpa konstitusi, menurut hemat penulis, bagaikan manusia yang sedang berjalan dalam hutan belantara yang tidak jelas arah dan tujuannya, tidak tahu ke mana arah jalannya karena perjalanannya tidak disertai dengan panduan. Demikian halnya dengan konstitusi, ia menjadi alat ukur bagi sebuah negara untuk menentukan kehidupan berbangsanya. Moh. Mahfud MD mengurai dua hal penting yang harus diperhatikan dalam pembuatan dan muatan konstitusi, yakni :¹⁷⁸

1. *Pertama*, muatan konstitusi harus bersifat mendasar dan abstrak-umum; tidak memuat hal-hal konkret, teknis, dan kuantitatif agar tidak terlalu sering menghadapi tuntutan perubahan. Hal-hal yang bersifat konkret, teknis dan kuantitatif biasanya lebih mudah dipersoalkan jika berhadapan dengan persoalan-persoalan baru yang muncul di tengah-tengah masyarakat.
2. *Kedua*, konstitusi harus memuat prosedur dan perubahan yang tidak mudah dilakukan kecuali dengan alasan-alasan yang sangat penting; misalnya harus ada ketentuan tentang jumlah minimal pengusul perubahan

¹⁷⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 380-381.

isi konstitusi, dan korum minimal dalam pengambilan keputusan untuk mengubah isi konstitusi tersebut. Ada juga Undang Undang Dasar yang perubahannya harus dilakukan melalui referendum.

Dua hal penting tersebut di atas dimaksudkan agar konstitusi tidak mudah diubah, sebab seperti diungkap Djokosutono, konstitusi (*grondwet*) bagi sebuah negara mengandung dua makna, yakni :¹⁷⁹ *Pertama*, dari segi isi (*naar de inhoud*) karena konstitusi memuat dasar (*grond slagen*) dari struktur (*inrichting*) dan memuat fungsi (*administratie*) negara. *Kedua*, dari segi bentuk (*naar de maker*) oleh karena yang merumuskan konstitusi bukan sembarang orang. Padmo Wahjono se alur pemikiran dengan Mahfud MD, dan menurutnya, sebagai sesuatu yang mencerminkan kesadaran hukum daripada negara, maka sudah logis apabila pembentukan konstitusi dilakukan dengan cara-cara yang istimewa. Hal demikian diperlukan agar dasar negara tersebut tidak mudah diubah-ubah dengan amandemen.¹⁸⁰ Supaya konstitusi tidak setiap saat diamandemen maka apabila ingin merubahnya harus dengan cara-cara yang istimewa, serta dipersulit.¹⁸¹

Padmo Wahjono membagi dua aliran yang menganggap dua macam konstitusi di dunia. Keduanya adalah : 1) yang dalam Naskah Tertentu (*Rigid Constitution*); dan 2) yang tidak dalam Naskah Tertentu (*Flexible Constitution*) atau dalam kepustakaan ilmu hukum disebut “yang tertulis” dan “yang tidak tertulis”, adapun aliran yang menyertainya tersebut adalah :¹⁸²

¹⁷⁹ Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 48.

¹⁸⁰ Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, IND-HILL-CO, Jakarta, 2003, hlm. 159.

¹⁸¹ *Grondwet* dalam pengertian *materieel* menghendaki bentuk atau *vorm* tertentu, maka orang mungkin memasukkan dalam undang-undang dasar itu soal-soal yang tidak fundamental dalam organisasi negara, tetapi sesuatu yang dianggap penting. Apa sebabnya dimasukkan? Oleh karena sulit dirubah dan supaya ada jaminan kepastian tidak selalu dirubah lalu dimasukkan ke dalam Undang Undang Dasar. Jadi *Grondwet* disini sudah menjadi *Grondwet* dalam arti *formeel*, baca: Padmo Wahjono, *ibid*.

¹⁸² *Ibid*.

1. Aliran yang menghendaki bahwa konstitusi harus ada dalam naskah tertentu. Aliran ini dipengaruhi oleh keunggulan atau keagungan sodifikasi yang menghendaki konstitusi diletakkan dalam satu naskah supaya terdapat kepastian tentang organisasi negara.
2. Aliran yang menolak dan menganggap adanya naskah tertentu itu mempersulit negara untuk merubah konstitusi yang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Jadi adanya naskah tertentu mengekang perkembangan organisasi negara, karena masyarakat berkembang sehingga konstitusi dalam naskah tertentu sulit mengikuti perkembangan masyarakat. Aliran kedua ini mengatakan pembuatan konstitusi adalah juga pembuatan peraturan biasa dengan cara yang biasa, tidak usah dipersulit tetapi cukup dengan kemungkinan kebiasaan-kebiasaan dalam ketatanegaraan. Dengan mudah kebiasaan-kebiasaan dapat menyesuaikan dengan perkembangan-perkembangan masyarakat.¹⁸³

Pertumbuhan dan perkembangan konstitusi tidak hanya dalam materi, akan tetapi juga pada proses dan tata cara formal, serta tata cara yang tidak formal. Dikaitkan dengan tujuan, maka konstitusi memiliki fungsi sebagai berikut :¹⁸⁴

- a. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara;
- b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara;
- c. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara;
- d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;
- e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara;

¹⁸³ Aliran yang berpaham bahwa tidak mengharuskan adanya naskah tertentu dipelopori oleh Hans Kelsen dan Krabbe, lihat : Padmo Wahjono, *ibid.*

¹⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi..... Op. Cit.*, hlm. 27-28.

- f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*);
- g. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*);
- h. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*);
- i. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam artian sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi;
- j. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*), baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan negara, pengatur hubungan antarorgan negara, dan pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara merupakan fungsi yang terpenting.¹⁸⁵ Fungsi-fungsi yang lain memang penting juga tetapi, menurut Sinaga, tanpa disertai dengan pelaksanaan fungsi yang ketiga, fungsi tersebut tidak akan berjalan dengan baik. Dalam hal ini fungsi penentu dan pembatas kekuasaan negara harus diartikan positif yaitu bahwa kekuasaan menjadi semakin jelas sehingga lebih mudah dilaksanakan organ negara.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa hubungan antara konstitusi dengan negara sangat erat. Negara dalam hal ini pemerintah tidak dapat melaksanakan kekuasaan tanpa konstitusi, demikian pula sebaliknya, konstitusi tidak akan lahir tanpa adanya negara. Akan tetapi, kelahiran sebuah konstitusi adalah kehendak rakyat yang harus dilaksanakan oleh pemerintah seperti dikatakan Thomas Paine yang dikutip dari Sinaga :¹⁸⁶

“That man mean distinct and separate things when they speak of Constitutions and of Governments, is evident; or why are

¹⁸⁵ Budiman N.P.D Sinaga, *Hukum Tata Negara, Perubahan Undang Undang Dasar*, PT. Tatanusa, Jakarta, 2009, hlm. 80.

¹⁸⁶ *Ibid.*

those terms distinctly and separately used? A Constitution is not the act of a Government, but of a people constituting a Government; and Government without a Constitution is power without a right”.

Pembentukan sebuah konstitusi selalu dilengkapi dengan kerangka kerja sebuah negara dalam upaya menjelaskan bentuk negara, sistem pemerintahan, serta tujuan negara. Pemaknaan sebuah konstitusi sebagai kerangka kerja dan sistem ketatanegaraan dapat dilihat dalam berbagai pembukaan konstitusi pada beberapa negara, antara lain:¹⁸⁷

1. Pembukaan UUD Amerika Serikat yang menyatakan :
“...in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defence, promote the welfare and secure the blessing of liberty to ourselves and to our posterity”.
2. Pembukaan Konstitusi India : *“.....to constitute India into a sovereign democratic state and to secure to all its citizens justice, social, economic and political; liberty of thought, expression, belief, faith and worship; equality of status and of opportunity, and to promote among them all fraternity assuring the dignity of the individual and unity of the nation”*
3. Konstitusi Swiss, tujuan negara tercantum dalam pasal-pasal yang menyatakan : *“The object of the confederation is to ensure the independence of the country against foreign nation to maintain peace and order within its borders to protect the liberties and right of the confederates and to promote their common prosperity”.*
4. Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yang berisi:
“.....untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa

¹⁸⁷ Dedi Ismatullah, Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara, Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2009, hlm. 227-228.

dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan serta mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Seluruh materi yang termuat dalam konstitusi tersebut di atas menjelaskan dibentuknya suatu pemerintahan. Konstitusi Amerika, misalnya, menyatakan membentuk negara yang lebih sempurna, perdamaian yang mantap. Demikian pula dengan Konstitusi India yang bermaksud membentuk negara itu menjadi negara yang demokratis dan aman, damai bagi seluruh warganya dalam kehidupan sosial, ekonomi, politik, menjamin kebebasan berfikir dan berpendapat dan menghormati kebebasan kepercayaan, keimanan, dan pelaksanaan ajaran-ajarannya. Konstitusi Swiss menegaskan bahwa pembentukan negara dimaksudkan untuk menciptakan negara yang independen, memelihara perdamaian dan menjaga kebebasan dan hak-hak kompederatif warga negaranya. Hal yang sama terjadi pula pada Konstitusi Republik Indonesia dimana dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan tentang arah dan tujuan yang ingin dicapai dalam bernegara.¹⁸⁸

3. Konstitusi dan Konstitusionalisme

Apabila E.C.S. Wade mengartikan konstitusi sebagai suatu dokumen yang menampilkan prinsip, fungsi dan mengatur tata cara lembaga-lembaga pemerintahan negara, maka konstitusionalisme merupakan pemikiran yang menghendaki pembatasan kekuasaan. Konstitusioalisme adalah suatu keyakinan yang menghendaki pembatasan

¹⁸⁸ *Ibid.*

terhadap pemerintah melalui sebuah konstitusi.¹⁸⁹ Mengutip *Encyclopedia Britannica* tentang *constitutionalism*, Budiman NPD Sinaga menjelaskan sebagai berikut :¹⁹⁰

This means that public authority is to be exercised according to law; that state and civic institutions, executive and legislative powers, have their source in a constitution, which is to be obeyed and not departed from at the whim of the government of the day: in short, a government of law and not of law. To a greater or lesser degree the idea implicit in the word is respected in every country with a written constitution and in none more than the United Kingdom with its unwritten constitution. It is latent in Lord Chesterfield's oft-quoted dictum in the 18th century: "England is the only Monarchy in the world that can properly be said to have a constitution." It is this idea, and the esteem in which it is held, that will ensure that administrative law and delegated legislation adapt themselves to the parliamentary sovereignty and the rule of law.

Menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi tunduk kepada beberapa pembatasan untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan dalam pemerintahan itu tidak disalahgunakan.¹⁹¹

"... a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing".

Pembatasan kekuasaan harus dilakukan melalui undang-undang karena dalam praktik, penyelenggara negara cenderung berbuat korup seperti dikatakan Lord

¹⁸⁹ Budiman NPD Sinaga, *Konstitusionalisme*, bnpds.wordpress.com, 7 Maret 2000. Diakses pada tanggal 1 Agustus 2022.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

Action dalam ungkapan yang terkenal, “*power tend to corrupt*”. Paham ini sejalan dengan kritik John Locke dan Montesquieu yang mengembangkan ajaran *two treaties on civil government* tahun 1660 M. Locke mengemukakan bahwa kritik terhadap kekuasaan absolut raja-raja mendapat dukungan teoritis dari beberapa ahli pikir pada waktu itu, antara lain Sir Robert Filmer melalui tulisannya *Patriarcha*.¹⁹² Locke sekaligus memberi landasan membenaran terhadap revolusi gemilang (*the glorious revolution*) tahun 1688, yaitu perebutan kekuasaan antara kerajaan dan Parlemen Inggris yang dimenangkan oleh pihak parlemen. Locke adalah orang pertama yang menentang absolutisme raja-raja dengan mendukung pembatasan kekuasaan politik terhadap raja. Ia mendasarkan pendapatnya pada kondisi alam manusia dan kontrak sosial yang melahirkan negara. Dalam kontrak ini, Locke ingin mengembalikan kekuasaan raja pada waktu pemindahan manusia-manusia yang hidup dalam status *naturalis* kepada status *civilis* melalui suatu perjanjian masyarakat.¹⁹³ Adapun alasan manusia mengadakan kontrak sosial adalah untuk memelihara hak asasinya, yaitu hak untuk hidup, kebebasan dan hak milik (*preserver their lives and possession*) yang melahirkan status politik.

Dalam pemikiran Locke, keseimbangan dalam suatu negara, harus dipilah ke dalam tiga bagian, yaitu kekuasaan legislatif (*legislatif power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).¹⁹⁴ Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang berwenang membuat undang-undang dan kekuasaan lain harus tunduk pada kekuasaan ini. Kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-

¹⁹² Jazim Hamidi, Mohammad Sinal, Ronny Winarno, Any Suryani, I Ketut Sudantra, Mariyadi, Tunggal Anshari S. Sinaga, *Teori Hukum Tata Negara, A Turning Point of The State*, Salembaga Humanika, Jakarta, 2012, hlm. 118.

¹⁹³ Moh. Kusnardi, Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2008, hlm. 69.

¹⁹⁴ *Ibid.*

undang, termasuk mengadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk dalam kewenangan kekuasaan legislatif dan eksekutif, yang meliputi kekuasaan keamanan negara, urusan perang, dan damai dalam kaitannya dengan hubungan luar negeri. Dari ketiga kekuasaan tersebut, kekuasaan eksekutif dan federatif harus ada pada tangan yang sama dan harus ada supremasi kekuasaan legislatif atas kekuasaan yang lain.¹⁹⁵

Locke menyerahkan peran pembatasan kepada badan legislatif untuk menghindari jebakan dalam masalah kedaulatan dengan mendeskripsikan legislatif sebagai pengawas (*trustee*) hukum bagi rakyat. Dengan demikian badan ini secara sah dapat mengklaim memiliki supremasi politik sebagai pewaris dari kedaulatan tersebut. Menurut Locke, ada empat pembatasan kekuasaan legislatif, yakni:¹⁹⁶

1. Ia wajib mengikuti hukum alam yang menjadi hukum abadi bagi semua orang, baik pembuat hukum atau orang lain.
2. Ia harus bertindak sesuai dengan hukum dan tidak boleh sewenang-wenang. Karena semua kekuasaan yang dimiliki pemerintah hanya demi kebaikan masyarakat di mana kekuasaan tersebut tidak boleh dijalankan secara arbitrer dan sekehendaknya sendiri, maka ia harus dijalankan dengan hukum yang ditetapkan dan diundangkan sehingga rakyat dapat tahu kewajiban mereka, dan merasa aman dan terjamin dalam naungan hukum tersebut, dan demikian juga bagi penguasa, mereka harus berada dalam batas-batas kekuasaan tersebut.

¹⁹⁵ Jazim Hamidi dkk. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 46-47.

¹⁹⁶ Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik, Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*, A. *History of Political Philosophy*, (Ahmad Baidlowi dan Imam Bahehaqi, penerjemah), Cetakan Ketiga, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 340-341.

3. Ia tidak bisa menetapkan pajak terhadap harta milik rakyat tanpa persetujuan mereka. Benar bahwa pemerintah tidak dapat kuat tanpa dukungan pembiayaan yang besar, dan sudah semestinya bagi setiap orang yang menikmati perlindungan pemerintah mengeluarkan sebagian dari kekayaannya untuk tetap berlangsungnya perlindungan tersebut. Tetapi pajak itu harus dengan persetujuannya, yaitu persetujuan mayoritas, yang mereka berikan sendiri atau melalui wakil-wakil yang mereka pilih.
4. Ia tidak mendelegasikan kekuasaan membuat hukum kepada pihak lain. Kekuasaan legislatif, karena berasal dari pemberian positif rakyat yang bersifat sukarela, tidak dapat dijalankan kecuali menurut apa yang ditetapkan oleh pemberian positif tersebut, yang hanya berupa membuat hukum, dan bukan membentuk badan pembuat undang-undang, legislatif tidak mempunyai kekuasaan untuk memindahkan kekuasaan mereka membuat hukum dan menyerahkannya kepada pihak lain.

Meski ide konstitusi identik dengan ide konstitusionalisme, namun gagasan tentang konstitusi tidak setua gagasan konstitusionalisme. Pada masa Romawi Kuno, kata *constitutio* hanya sekedar memiliki makna sebagai tindakan pemerintahan, tidak ada sangkut-pautnya dengan konstitusi—dalam terminologi modern. Setelah berkembangnya paham konstitusionalisme, baru kemudian berkembang pula ide konstitusi sebagai hukum dasar—*fundamental law*, yang bertugas menegakkan unsur-unsur dari konstitusionalisme.¹⁹⁷ Dalam pandangan Jimly Asshidiqie, keseluruhan prinsip negara hukum haruslah dirumuskan dalam konstitusi, baik dalam arti tertulis dalam satu naskah UUD maupun dalam arti tidak tertulis. Paham konstitusional ini dalam sejarah pemikiran hukum tata negara biasa disebut

¹⁹⁷ Wahyudi Djafar, *Sejarah Konstitusionalisme*, wahyudidjafar.net, 26 Januari 2012. Diakses pada tanggal 1 Agustus 2022 Juni 2013.

dengan konstitusionalisme.¹⁹⁸ Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme umumnya dipahami bersandar kepada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:¹⁹⁹

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society od general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Kesepakatan (*consensus*) pertama berkenaan dengan cita-cita bersama, sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara, sebab cita-cita bersama mencerminkan kesamaan kepentingan di antara sesama masyarakat yang hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, untuk menjamin kebersamaan diperlukan perumusan tentang tujuan atau cita-cita bersama yang biasa disebut dengan falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms kalimatun sawa* di antara sesama warga masyarakat.²⁰⁰

Kesepakatan *kedua* adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi.

¹⁹⁸ Syafriadi, *Hubungan Konstitusi dan Negara Dalam Paham Konstitusionalisme*, Jurnal, UIR Law Review, Volume 03, Nomor 02, Oktober 2019, hlm. 30.

¹⁹⁹ William G. Andrews dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...., Op .Cit.*, hlm. 21.

²⁰⁰ Untuk kasus Indonesia, Jimly Asshiddiqie menyebut bahwa dasar-dasar filosofis yang dimaksudkan adalah Pancasila, yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan empat tujuan bernegara. Lima prinsip dasar Pancasila itu mencakup sila atau prinsip (i) Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii) Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, (iii) Persatuan Indonesia, (iv) Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan (v) Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Kelima sila tersebut dipakai sebagai dasar filosofis ideologis untuk mewujudkan empat tujuan atau cita-cita ideal bernegara, yaitu : (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) meningkatkan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial.

Konsensus ini juga sangat prinsipil, karena dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang akan dilakukan harus didasarkan pada *rule of the game* yang ditentukan bersama. Istilah yang biasa digunakan adalah *the rule of law*²⁰¹ yang dipelopori oleh A.V. Dicey, seorang sarjana Inggris kenamaan. Kesepakatan *ketiga* adalah dengan (a) bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, (b) hubungan-hubungan antarorgan negara itu satu sama lain, serta (c) hubungan antarorgan negara itu dengan warga negara.

Franz L. Neumann, ahli hukum Jerman, dalam "*The Rule of Law, Political Theory and The Legal System in Modern Society*" seperti dikutip dari Albert Hasibuan menyatakan, suatu negara yang memenuhi persyaratan modern harus mempunyai dua sifat dasar, yakni *pertama*, adanya wilayah kedaulatan atau *sovereignty*, dan *kedua*, adalah hidup serta berkembangnya kebebasan dalam kedaulatan itu.²⁰²

Dengan adanya kesepakatan itu maka, isi konstitusi dapat dengan mudah dirumuskan karena benar-benar mencerminkan keinginan bersama. Kesepakatan-kesepakatan tersebut dirumuskan dalam dokumen konstitusi yang menjadi pegangan bersama untuk kurun waktu yang cukup lama. Pemisahan antara negara dan masyarakat dan berkembangnya peraturan-peraturan yang bersifat publik berlangsung mengikuti perubahan pengorganisasian masyarakat sekaligus perubahan kesadaran sosial. Perubahan ini berwujud berkembangnya pembagian kerja dan penataan masyarakat menjadi terkotak-kotak (kasta, golongan, kelas). Pengorganisasian ini mengandung beberapa implikasi terhadap pemisahan antara negara dan

²⁰¹ Di Amerika Serikat istilah ini dikembangkan menjadi *The Rule of Law, and not of Man* untuk menggambarkan bahwa hukumlah yang memerintah atau memimpin suatu negara, bukan manusia atau orang.

²⁰² Albert Hasibuan, *Rule of Law, Rechtsstaat dan Demokrasi*, dalam T. Mulya Lubis, Aristides Katoppo (penyunting), *Yap Thiam Hien, Pejuang Hak Asasi Manusia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 101.

masyarakat dan munculnya peraturan-peraturan publik.²⁰³

4. UUD 1945 Adalah Konstitusi Negara Republik Indonesia

Undang Undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia disahkan dan ditetapkan oleh PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) sebagai dasar negara pada tanggal 18 Agustus 1945. Pada saat disahkan dan ditetapkan sampai diundangkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7 tanggal 15 Februari 1946, konstitusi ini belum bernama UUD 1945, akan tetapi disebut dengan "Oendang-Oendang Dasar" (tanpa tahun 1945).²⁰⁴ Penamaan sebagai UUD 1945 muncul ketika Presiden Soekarno menerbitkan Dekrit Presiden 1959²⁰⁵ karena Konstituante gagal menetapkan undang undang dasar sebagaimana diundangkan dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959.²⁰⁶

Dalam Memorandum Dewan Permusyawaratan Rakyat Gotong Royong²⁰⁷ dikatakan bahwa UUD 1945

²⁰³ Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis, Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern (Law and Modern Society: Toward a Criticism of Society Theory*, Dariyanto dan Sri Widowatie, penerjemah), Cetakan Keempat, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 77.

²⁰⁴ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori....., Op. Cit.*, hlm 96.

²⁰⁵ Dalam Pendahuluan Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Perundangan RI dan Skema Susunan Kekuasaan di Dalam Negara RI, dijelaskan bahwa Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menetapkan : a) Pembubaran Konstituante; b) Berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945; dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara (1950); dan c) Pembentukan MPRS dan DPAS merupakan sumber hukum bagi berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945, sejak 5 Juli 1959, dikeluarkan atas dasar hukum darurat negara (*staatasnoodrecht*), mengingat keadaan ketata-negeraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa, serta merintangi pembangunan semesta, untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, disebabkan kegagalan Konstituante melaksanakan tugasnya menetapkan Undang Undang Dasar.

²⁰⁶ Semenjak Presiden Soekarno menetapkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Indonesia memasuki babak sejarah baru, yakni berlakunya kembali UUD 1945 dalam kerangka Demokrasi Terpimpin. Demokrasi Terpimpin mengandung pengertian kedaulatan rakyat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Yang dimaksud permusyawaratan/perwakilan adalah MPR sebagai pemegang kedaulatan.

²⁰⁷ Tanggal 9 Juni 1966, hasil sidangnya disahkan dalam sidang ke-4 MPRS menjadi Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

sebagai perwujudan dari tujuan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 terdiri dari “pembukaan” dan “batang tubuh”.²⁰⁸ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah penuangan jiwa Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, yakni jiwa Pancasila sesuai dengan penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945 yang mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut :

1. “Negara” begitu bunyinya--melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara, menurut pengertian “pembukaan” itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan.
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.
3. Pokok yang ketiga yang terkandung dalam “pembukaan”, ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan.
4. Pokok pikiran yang ke-4, yang terkandung dalam “pembukaan” ialah negara berdasarkan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Undang Undang Dasar 1945 pernah berlaku dalam dua kurun waktu berbeda, yakni : *Pertama*, berlaku UUD

²⁰⁸ Moc. Tolchah Mansoer, *Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 69.

1945 sebagaimana diundangkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7. *Kedua*, UUD 1945 berlaku lagi sebagai akibat gagalnya Konstituante menetapkan undang undang dasar yang baru untuk menggantikan UUDS 1950. Indonesia sendiri dalam sejarah ketatanegaraannya pernah memberlakukan beberapa macam undang undang dasar, masing-masing :

1. Undang Undang Dasar 1945, berlaku antara 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949.
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, berlaku antara 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950.
3. Undang Undang Dasar Sementara 1950, berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959.
4. Undang Undang Dasar 1945, berlaku lagi sejak dikeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai 21 Oktober 1999.
5. Undang Undang Dasar 1945 Amandemen, berlaku sejak tanggal 21 Oktober 1999 sampai sekarang.²⁰⁹

ProsesperumusanUUD1945sangatberkaitdenganproses konsensus nasional bangsa Indonesia di awal pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang disiapkan oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Konsensus nasional itu bermula dari perdebatan menyangkut dasar negara yang akan dipilih setelah Indonesia merdeka. Menurut Adnan Buyung Nasution, perdebatan soal dasar negara, yang berarti dasar ideologis atau falsafah negara, sudah menjadi bagian dari pembicaraan konstitusional Indonesia semenjak persiapan awal pembentukan negara Republik Indonesia.

²⁰⁹ Dalam kurun waktu 1999-2002, UUD 1945 mengalami 4 kali amandemen, yakni 1) SU MPR 1999 tanggal 14-21 Oktober 1999 (Perubahan Pertama UUD 1945); 2) SU MPR 2000 tanggal 7-18 Agustus 2000 (Perubahan Kedua UUD 1945); 3) SU MPR 2001, tanggal 1-9 November 2001 (Perubahan Ketiga UUD 1945); 4) SU MPR 2002, tanggal 1-11 Agustus 2002 (Perubahan Keempat UUD 1945).

Kemudian menjadi pembicaraan pokok dalam BPUPKI²¹⁰ dari tanggal 29 Mei hingga 1 Juni 1945.²¹¹ BPUPKI sendiri didirikan pada tanggal 29 April 1945, menyusul pernyataan Perdana Menteri Jepang Kuniaki Koiso pada tanggal 7 September 1944, yang mengucapkan janji historisnya bahwa Indonesia akan diberi kemerdekaan “pada masa depan”. Dalam rancangan awal Jepang, kemerdekaan terhadap Indonesia akan diberikan melalui dua tahap, yakni melalui BPUPKI kemudian disusul dengan pendirian PPKI.²¹² Tugas BPUPK hanyalah melakukan usaha-usaha penyelidikan kemerdekaan, sementara tugas penyusunan rancangan dan penetapan UUD menjadi kewenangan PPKI. Tetapi, skenario ini mengalami perubahan karena keberanian dan kreativitas para pemimpin bangsa yang berhasil menerobos batas-batas formalitas.²¹³ Adapun susunan Anggota BPUPKI tersebut adalah sebagai berikut :²¹⁴

²¹⁰ Jumlah anggota BPUPKI adalah 60 orang, ditambah satu orang Ketua (Radjiman Wediodiningrat), dua orang Wakil Ketua (Itibangase dan R.P Soeroso) sehingga semua anggota BPUPKI berjumlah 63 orang. Dalam perkembangannya anggota tersebut bertambah 6 orang lagi sehingga total anggota BPUPKI 69 orang. Kemudian ditambah 7 orang anggota Istimewa, terdiri dari : Tokubetu lin, Tokonomi Tokuzi, Miyano Syoozoo, Itagaki Masamitu, Matuura Mitokiyo, Tanaka Minoru, Masuda Toyohiko, Ide Toitiroe (Jepang).

²¹¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Grafiti Jakarta, 1995, hlm. 57.

²¹² Dalam catatan Dewa Gede Atmadja, pada tanggal 7 September 1944 Pemerintah Militer Jepang menetapkan “janji politik” berisi : “apabila Jepang memenangkan perang, maka bangsa Indonesia akan dimerdekakan dalam lingkungan “Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya” di bawah pimpinan Jepang. Tindak lanjut dari “janji politik” itu, pada tanggal 29 April 1945, dikeluarkan pernyataan oleh Pemerintah Jepang sebagai berikut : a) agar bangsa Indonesia berani menyatakan kemerdekaannya dihadapan musuh Jepang, yaitu sekutu (Amerika serikat dan kawan-kawannya); b) akan dibentuk *Dokoritsu Zyuunbi Tyoosakai* atau Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dan *Dokuritsu linkai* atau Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), baca: Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*, Setara Press, Jakarta, 2012, hlm. 106.

²¹³ Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, *op. cit.* hlm. 9

²¹⁴ Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan, http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Penyelidik_Usaha_Persiapan_Kemerdekaan_Indonesia, Diakses pada tanggal 3 Agustus 2022.

Abdul Kaffar, Abdoel Kahar Moezakir, Agus Muhsin Dasaad. A.R. Baswedan, BPH Purubojo, BKPH Suryohamijoyo, BPH Bintoro, Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, Dr. Raden Boentaran Martoatmodjo, Dr. Raden Suleiman Effendi Kusumah Atmaja, Dr. Samsi Sastrawidagda, Dr. Soekiman Wirjosandjojo, Drs. KRMH Sosrodiningrat, Drs. Mohammad Hatta, A.A. Sanoesi, Abdul Wahid Hasyim, Agus Salim, Ir. Pangeran Muhammad Noor, Ir. R. Ashar Sutejo Munandar, Ir. RM Pandji Soerachman Tjokroadisoerjo, Ir. Roosseno Soerjohadikoesoemo, Ir. Soekarno, K.H Abdul Halim (Muhammad Syatari), RMTA Wuryaningrat, Ki Bagoes Hadikoesoemo, Ki Hadjar Dewantara, Kiai Haji Abdul Fatah Hasan, Kiai Haji Mas Mansoer, Kiai Haji Masjkur, Liem Koen Hian, Mas Aris, Mas Sutardjo Kertohadikusumo, Mr. A.A. Maramis, Mr. KRMT Wongsonegoro, Mr. Mas Besar Mertokusumo, Mr. Mas Soesanto Tirtoprodjo, Mr. Mohammad Yamin, Mr. Raden Achmad Subarjo, Mr. Raden Hindromartono, Mr. Raden Mas Sartono, Mr. Raden Panji Singgih, Mr. Raden Samsudin, Mr. Raden Soewandi, Mr. Raden Sastromulyono, Mr. Johannes Latuharhary, Mr. RA Maria Ulfah Santoso, RN Siti Sukaptinah Sunaryo Mangunpuspito, Oey Tiang Tjoei, Oey Tjong Hauw, P.F. Dahler, Parada Harahap, Prof. Mr. Dr Soepomo, Prof. Dr. Pangeran Ario Hussein Jayadiningrat, Prof. Dr. Raden Jenal Asikin Wijaya Kusuma, Raden Abdul Kadir, R. Abdulrahim Pratalykrama, Raden Abikusno Tjokrosoejoso, RAA Poerbonegoro Soemitro Kolopaking, RAA Wiranatakoesoema, Raden Asikin Natanegara, RM. Margono Djojohadikusumo, RMTA Soerjo, Raden Oto Iskandar di Nata, Raden Panji Suroso, Raden Ruslan Wongsokusumo, Raden Sudirman, Raden Sukarjo Wiryopranoto, Tan Eng Hoa, Itibangase Yosio, Matuura Mitukiyo, Miyano Syoozoo, Tanaka Minoru, Tokonami Tokuzi, Itagaki Masumitu, Masuda Toyohiko, Ide Teitiro.

Sementara PPKI yang bertugas mengesahkan UUD 1945 awalnya beranggotakan 21 orang (12 orang dari Jawa,

3 orang dari Sumatra, 2 orang dari Sulawesi, 1 orang dari Kalimantan, 1 orang dari Nusa Tenggara, 1 orang dari Maluku, 1 orang dari golongan Tionghoa) dengan susunan anggota sebagai berikut:

1. Ir. Soekarno (Ketua)
2. Drs. Moh. Hatta (Wakil Ketua)
3. Prof. Mr. Dr. Soepomo (Anggota)
4. KRT Radjiman Wedyodiningrat (Anggota)
5. R. P. Soeroso (Anggota)
6. Soetardjo Kartohadikoesoemo (Anggota)
7. Kiai Abdoel Wachid Hasjim (Anggota)
8. Ki Bagus Hadikusumo (Anggota)
9. Otto Iskandardinata (Anggota)
10. Abdoel Kadir (Anggota)
11. Pangeran Soerjohamidjojo (Anggota)
12. Pangeran Poerbojo (Anggota)
13. Dr. Mohammad Amir (Anggota)
14. Mr. Abdul Abbas (Anggota)
15. Mr. Mohammad Hasan (Anggota)
16. Dr. GSSJ Ratulangi (Anggota)
17. Andi Pangerang (Anggota)
18. A.H. Hamidan (Anggota)
19. I Goesti Ketoet Poedja (Anggota)
20. Mr. Johannes Latuharhary (Anggota)
21. Drs. Yap Tjwan Bing (Anggota)

Selanjutnya tanpa sepengetahuan Jepang, keanggotaan PPKI bertambah 6 orang lagi, yaitu :

1. Achmad Soebardjo (Anggota)
2. Sajoeti Melik (Anggota)
3. Ki Hadjar Dewantara (Anggota)
4. R.A.A. Wiranatakoesoema (Anggota)

5. Kasman Singodimedjo (Anggota)
6. Iwa Koesoemasoemantri (Anggota)

Seperti pembentukan konstitusi di negara-negara lain, pembentukan UUD 1945 juga dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya, yang sejarah kelahirannya tidak dapat dipisahkan dari situasional bangsa Indonesia yang baru memproklamkan kemerdekaan. Suasana kebathinan proklamasi ini tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai berikut :

“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan diatas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan

Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Dari sejarah perkembangannya sampai pada empat kali Perubahan UUD 1945 dicatat babakan sebagai berikut :²¹⁵

Pertama, tanggal 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember, UUD 1945 berlaku sebagai UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat sementara dan oleh Presiden Soekarno dinamakan “*revolutiegrondwet*” (UUD Revolusi). Secara resmi diumumkan dan dimuat dalam Berita Republik Indonesia tahun ke II, 7 Tahun 1946, halaman 5156. Mengenai sifat sementara UUD 1945 pertama kali dikemukakan oleh Soekarno sebagai berikut :

“...bahwa UUD yang kita buat sekarang ini adalah UUD sementara, kalau boleh saya memakai perkataan ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan MPR yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah UUD sementara, UUD kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet*...”²¹⁶

Kedua, tanggal 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950, UUD 1945 hanya berlaku sebagai UUD Negara Bagian Republik Indonesia (Jogyakarta) yang pada waktu itu tergabung dalam federasi Negara Republik Indonesia Serikat. Pada masa Negara Indonesia Serikat berlaku KRIS 1949. *Ketiga*, tanggal 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959, UUD 1945 sama sekali tidak dibenarkan (istilah politik ‘dipetieskan’), karena secara eksplisit tidak pernah

²¹⁵ Dewa Gede Atmadja, *Hukum...ibid.*, hlm. 115-116

²¹⁶ Dalam pandangan Atmadja, sifat kesementaraan UUD 1945 itu juga dijadikan alasan historis oleh MPR melakukan perubahan mulai tahun 1999 Perubahan Pertama sampai pada Perubahan Keempat tahun 2002, (lihat : Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, ibid.*)

dinyatakan tidak berlaku dan dicabut). Pada masa itu semua negara bagian RIS meleburkan diri menjadi satu negara kesatuan lagi.

Keempat, tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang UUD 1945 berlaku kembali, dapat dikatakan berlaku tahap kedua sebagai UUD Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang dimuat secara resmi dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 150 Tahun 1959, diumumkan dalam Lembaran Negara Nomor 75 tahun 1959 dan Berita Negara Nomor 69 Tahun 1959. Berkait dengan berlakunya kembali UUD 1945, Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 tersebut menyatakan antara lain : a) UUD 1945 ditetapkan berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan bagi seluruh tumpah darah Indonesia sejak 5 Juli 1959; b) tidak berlakunya lagi UUDS 1950 sejak berlakunya kembali UUD 1945 tersebut.

Pergantian dan pemberlakuan UUD tersebut telah membawa perubahan struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara, dan kemungkinan lain adalah perubahan dasar filsafat dan tujuan negara. Tetapi, menurut M. Solly Lubis, dalam praktik ketatanegaraan, ternyata pergantian itu tidak membawa perubahan pada dasar filsafat dan tujuan negara, dan hanya terbatas pada perubahan struktur, mekanisme dan *policy* saja. Dasar filsafat negara tetap Pancasila, dan tujuan pokoknya tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu :²¹⁷

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
3. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.²¹⁸

²¹⁷ M. Solly Lubis, *Fungsi Perundang-undangan Dasar*, dalam Padmo Wahjono (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 113-121.

²¹⁸ Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie. Asshiddiqie menyebutkan, kandungan

Jimly Asshiddiqie berpendapat, ada sembilan prinsip pokok yang mendasari penyusunan sistem penyelenggaraan Negara Indonesia dalam rumusan undang-undang di masa depan. Kesembilan prinsip pokok itu dapat ditemukan jikalau kita menelaah secara mendalam berbagai pergumulan pemikiran yang berkembang di kalangan para ahli, dan di kalangan para perumus dan perancang naskah undang undang dasar maupun naskah Perubahan Undang

pemikiran yang terdapat dalam Pembukaan Undang Undang Dasar mencakup empat pokok pikiran, yaitu : *Pertama*, bahwa negara Indonesia adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta mencakupi segala paham golongan dan paham perseorangan. *Kedua*, bahwa Negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya; *Ketiga*, bahwa Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat; *Keempat*, bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Selain keempat pokok pikiran itu, keempat alenia Pembukaan Undang Undang Dasar masing-masing mengandung pula cita-cita luhur dan filosofis yang harus menjiwai keseluruhan sistem berpikir materi Undang Undang Dasar. *Alenia Pertama*, menegaskan keyakinan bangsa Indonesia bahwa kemerdekaan itu adalah hak asasi segala bangsa, dan karena itu segala bentuk penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. *Alenia Kedua* menggambarkan proses perjuangan bangsa Indonesia yang panjang dan penuh penderitaan yang akhirnya berhasil mengantarkan bangsa Indonesia ke depan pintu gerbang negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. *Alenia Ketiga*, menegaskan pengakuan bangsa Indonesia akan ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa, yang memberikan dorongan spritual kepada segenap bangsa untuk memperjuangkan perwujudan cita-cita luhurnya, yang atas dasar keyakinan spritual serta dorongan luhur itulah rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya. *Alenia Keempat*, menggambarkan visi bangsa Indonesia mengenai bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk dan diselenggarakan dalam rangka melembagakan keseluruhan cita-cita bangsa untuk merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur dalam wadah Negara Indonesia. Alenia keempat ini menentukan dengan jelas mengenai Tujuan Negara dan Dasar Negara Indonesia sebagai Negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional. Negara Indonesia itu dimaksudkan untuk tujuan (1) melindungi segenap bangsa Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan dua tujuan positif sebagai *common virtues* atau *amar al-ma'ruf* yang perlu diwujudkan bersama melalui pelembagaan Negara Indonesia itu. Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan peran negara dalam rangka perlindungan internal dan ketertiban dunia eksternal, bersifat negatif dalam rangka *nahi munkar* terhadap segala bentuk ancaman dan tantangan yang perlu dicegah dan ditanggulangi atau dihadapi dengan sebaik-baiknya berdasarkan prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, baca : Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi,..... Op. Cit.*, hlm. 52-53.

Undang Dasar 1945. Kesepuluh prinsip itu adalah :²¹⁹ (i) Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii) Cita Negara Hukum atau Nomokrasi, (iii) Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi, (iv) Demokrasi Langsung dan Demokrasi Pancasila, (v) Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip *Check and Balances*, (vi) Sistem Pemerintahan Presidential, (vii) Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan, (viii) Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pancasila, dan (ix) Cita Masyarakat Madani.²²⁰

Prinsip-prinsip dasar ini, dijelaskan Asshiddiqie, sejalan dan terkait erat dengan lima dasar atau sila yang dirumuskan sebagai dasar negara Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, yaitu : (i) Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii) Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, (iii) Persatuan Indonesia, (iv) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan (v) Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Para perumus dan perancang naskah Undang Undang Dasar 1945 menyadari bahwa apa yang mereka lakukan ketika menyusun UUD 1945 suatu saat akan mengalami perubahan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat, bangsa dan negara terutama dinamika di bidang politik, sosial dan budaya seperti diungkapkan Wheare sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda sebagai berikut :²²¹

“Constitutions, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant belief and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interest, which are characteristic of the society at that time. Moreover they do not necessarily reflect political or legal beliefs and interest only. They may embody conclusions or compromises upon economic and social matters which the framers of the constitution have wished to guarantee or to proclaim. A

²¹⁹ *Ibid.*, hlm. 55.

²²⁰ *Ibid.*, hlm. 68.

²²¹ Ni'matul Huda, *Politik,.....Op. Cit.*, hlm. 140.

constitution is indeed the resultant of a parallelogram of forces---political, economic, and social---which operate at the time of it's adoptions".

Munculnya langkah antisipatif dari para ahli, perumus dan perancang UUD bahwa suatu saat akan terjadinya perubahan pada Undang Undang Dasar 1945 dapat diamati pada bunyi Pasal 37 sebagai berikut :

- 1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- 3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.²²²

Menurut Bagir Manan, dorongan memperbaharui atau mengubah UUD 1945 didasarkan pada kenyataan bahwa UUD 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* mewujudkan negaraberdasarkan konstitusi, seperti tegaknya

²²² Dalam Perubahan IV Undang Undang Dasar 1945 tanggal 10 Agustus 2002, sebelumnya pasal ini berbunyi : (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir; (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota yang hadir.

tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hak-hak seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal yang terjadi adalah etatisme, otoriterisme, atau kediktatoran yang menggunakan UUD 1945 sebagai sandaran.²²³ Di dalam, "*Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*", Mahfud merinci tujuh kelemahan UUD 1945, masing-masing sebagai berikut:²²⁴

1. Kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* sehingga UUD 1945 bisa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden;
2. Rumusan ketentuan UUD 1945 sebagian besar bersifat sangat sederhana, umum bahkan tidak jelas (*vague*) sehingga banyak pasal yang menimbulkan multitafsir;
3. Unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD 1945;
4. UUD 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggara negara;
5. UUD 1945 memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada Presiden untuk mengatur berbagai hal penting dengan UU. Akibatnya, banyak UU yang substansinya hanya menguntungkan si pembuatnya (Presiden dan DPR) ataupun saling bertentangan satu sama lain;
6. Banyak materi muatan yang penting justru diatur dalam Penjelasan UUD, tetapi tidak tercantum di dalam pasal-pasal UUD 1945;
7. Status dan materi penjelasan UUD 1945 yang sering menjadi objek perdebatan karena banyak materi Penjelasan yang tidak diatur di dalam pasal-pasal UUD

²²³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH. Ull Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 11.

²²⁴ Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Ull Press Yogyakarta, 1999, hlm. 96-98.

1945, misalnya materi negara hukum, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan, istilah mandataris MPR, pertanggung jawaban Presiden dan seterusnya.²²⁵

Amandemen UUD 1945 yang berlangsung selama empat kali sejak tahun 1999, melakukan perubahan terhadap Undang Undang Dasar 1945 dengan ruang lingkup sebagai berikut :

1. Undang Undang Dasar 1945 naskah asli;
2. Perubahan Pertama Undang Undang Dasar 1945;
3. Perubahan Kedua Undang Undang Dasar 1945;
4. Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar 1945;
5. Perubahan Keempat Undang Undang Dasar 1945.

Hasil Amandemen tersebut, menampilkan wajah UUD 1945 yang lebih komprehensif dibandingkan dengan sebelum perubahan sebagaimana terlihat dalam bagan I di bawah ini:

Bagan I : Perbandingan UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan

	Bab	Pasal	Ayat	Aturan Peralihan	Aturan Tambahan
Sebelum Perubahan	16	37	49	4 pasal	2 ayat

²²⁵ Dalam pandangan yang sama, A.M. Fatwa menjelaskan, salah satu latar belakang dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 adalah karena konstitusi kurang memenuhi aspirasi demokrasi, termasuk dalam meningkatkan kemampuan untuk mewadahi pluralisme dan mengelola konflik yang timbul karenanya. Lemahnya *checks and balances* antarlembaga negara, antarpusat-daerah, atau pun antara negara dan masyarakat mengakibatkan mudahnya muncul kekuasaan yang sentralistik, yang melahirkan ketidakadilan. Tidak dimungkiri, sentralisme kekuasaan pemerintah di bawah UUD 1945 telah membawa implikasi munculnya ketidakpuasan yang berlarut-larut dan konflik dimana-mana. Konflik tersebut cukup mendasar karena mengombinasikan dua elemen yang kuat: faktor identitas berdasarkan perbedaan ras, agama, kultur, bahasa, daerah dan lain-lain dengan pandangan ketidakadilan dalam distribusi ataupun pengelolaan hasil sumber-sumber daya ekonomi, baca: A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, September 2009, hlm.1-2.

Sesudah Perubahan	21	73	170	3 pasal	2 pasal
-------------------	----	----	-----	---------	---------

Sumber : A.M. Fatwa, 2009

Beberapa perubahan mendasar dalam UUD 1945 adalah:²²⁶

1. Pembagian kekuasaan berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Hubungan antarlembaga negara, yang meliputi :
 - 2.1. MPR dengan DPR, DPD, dan Mahkamah Konstitusi;
 - 2.2. DPR dengan Presiden, DPD, dan MK;
 - 2.3. DPD dengan DPR, BPK, dan MK;
 - 2.4. MA dengan Lembaga Negara Lainnya;
 - 2.5. MK dengan Presiden, DPR, BPK, DPD, MA, KY;
 - 2.6. BPK dengan DPR dan DPD;
 - 2.7. Komisi Yudisial dengan MA;
3. Otonomi Daerah yang seluas-luasnya;
4. Penegakan hukum dan supremasi hukum;

Muladi menyebut, amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali itu merupakan “*national agreement*” dan karya besar bangsa Indonesia, sekaligus proses “*desakralisasi*” UUD 1945 yang sangat positif. Apabila terhadap naskah asli dapat dilakukan amandemen, maka amandemen kelima tidak perlu lagi diperdebatkan karena bersifat strategis mengingat UUD 1945 pasca amandemen keempat masih menyisakan beberapa kelemahan. Tujuan amandemen kelima diharapkan terciptanya sistem ketatanegaraan dan demokrasi yang berakar pada budaya dan karakter bangsa, sistem pemerintahan yang mampu merefleksikan ideologi Pancasila serta menjamin tercapainya tujuan nasional seperti tersurat dan tersirat dalam Pembukaan UUD 1945 (yang *untouchable*). Amandemen

²²⁶ A.M. Fatwa, *Potret, Op. Cit.*, hlm. 8-26.

kelima dapat dilakukan sepanjang sesuai dengan Pasal 37 UUD 1945, yakni :²²⁷

- 1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya;
- 3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

²²⁷ Muladi, *Beberapa Catatan Terkait Usul Amandemen Kelima Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945*, Makalah, *The Habibi Centre*, Jakarta, 20 April 2011.

BAB IV

DEMOKRASI DAN KEBEBASAN PERS

1. Demokrasi dan Kebebasan Pers

Pada bagian terdahulu telah diurai bahwa negara demokrasi adalah negara yang mengikutsertakan partisipasi rakyat dalam pemerintahan serta menjamin terpenuhinya hak dasar rakyat dalam kehidupan berbangsa, dan bernegara. Salah satu hak dasar rakyat yang harus dijamin adalah *kemerdekaan menyampaikan pikiran, baik secara lisan maupun tulisan*. Pasal 28F UUD 1945 menyatakan : *“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”*. Pembatasan atas kemerdekaan menyampaikan pikiran, baik secara lisan maupun tulisan, diatur dalam pasal 28J yang menyatakan sebagai berikut :

- 1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Pers adalah salah satu sarana bagi warga negara untuk mengeluarkan pikiran dan pendapat serta memiliki peranan penting dalam negara demokrasi. Pers yang bebas memberikan kontrol kepada pemerintah agar pemerintah tetap menjalankan tugasnya dengan baik, namun alangkah indahnya jika dalam melaksanakan tugasnya pers tetap profesional dan berimbang.²²⁸ Pers yang bebas dan bertanggung jawab dalam masyarakat demokratis merupakan salah satu unsur bagi negara dan pemerintahan yang demokratis. Posisi media dalam konteks demokrasi secara normatif dapat dilihat dari perundang-undangan mengenai pers, yaitu UUD 1945 pasal 28F dan J, Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Pasal 3 UU No. 40 tahun 1999 menyebutkan : 1) Pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial. 2). Disamping fungsi-fungsi tersebut ayat (1), pers nasional dapat berfungsi sebagai lembaga ekonomi. Sedangkan peranan pers tercantum dalam pasal 6, yakni: Pers nasional melaksanakan peranannya sebagai berikut :

- a. memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui;
- b. menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan Hak Asasi Manusia, serta menghormati kebhinekaan;
- c. mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat dan benar;
- d. melakukan pengawasan, kritik, koreksi, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum;
- e. memperjuangkan keadilan dan kebenaran;

Sedangkan mengenai penyiaran diatur dalam pasal 5 Undang Undang Penyiaran. Pada pasal 5 undang-undang itu dikatakan, bahwa penyiaran diarahkan untuk :

²²⁸ Andi A. Mallarangeng, *Dari Kilomter 0,0*, Cetakan Pertama, *Indonesian Research and Development Institute*, Jakarta, Oktober 2007, hlm. 86.

DEMOKRASI DAN KEBEBASAN PERS

- a. menjunjung tinggi pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. menjaga dan meningkatkan moralitas dan nilai-nilai agama serta jati diri bangsa;
- c. meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- d. menjaga dan mempererat persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. meningkatkan kesadaran ketaatan hukum dan disiplin nasional;
- f. menyalurkan pendapat umum serta mendorong peran aktif masyarakat dalam pembangunan nasional dan daerah serta melestarikan lingkungan hidup;
- g. mencegah monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran;
- h. mendorong peningkatan kemampuan perekonomian rakyat, mewujudkan pemerataan, dan memperkuat daya saing bangsa dalam era globalisasi;
- i. memberikan informasi yang benar, seimbang, dan bertanggung jawab;
- j. memajukan kebudayaan nasional.

Adapun tujuan penyiaran disebutkan dalam pasal 3, yakni untuk memperkokoh integrasi nasional, terbinanya watak dan jati diri bangsa yang beriman dan bertakwa, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dalam rangka membangun masyarakat yang mandiri, demokratis, adil dan sejahtera, serta menumbuhkan industri penyiaran Indonesia.

Hakekat demokrasi²²⁹ adalah adanya kesempatan bagi aspirasi dan suara rakyat (individu) dalam mempengaruhi sebuah keputusan. Demokrasi juga memerlukan partisipasi

²²⁹ Jacob Oetama lebih suka memakai kata *demokratisasi* daripada *demokrasi*. *Demokratisasi* menurut Jacob Oetama mengasosiasikan dinamika, gerakan terus berjalan; sedangkan demokrasi berasosiasi pada kata benda, mandek, baca : St. Sularso (penyusun), *Syukur Tiada Akhir, Jejak Langkah Jakob Oetama*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, September 2011, hlm. 432.

rakyat, yang muncul dari kesadaran politik untuk ikut terlibat dalam sistem pemerintahan. Demokrasi menunjukkan terbukanya kesempatan dan kemungkinan untuk membangun, memperbaiki, dan memperluas suatu perspektif demokrasi yang optimal, atau dalam sistem politik Indonesia disebut sebagai sistem *democracy in the making*. Dalam *democracy in the making* media massa dapat menjalankan tugas dan peranannya dalam pembangunan demokrasi atau dalam pembangunan sistem sosial politik.

Dalam kaitan dengan *democracy in the making*, Jacob Oetama memposisikan media massa dapat mengambil tempat di dalam sistem, terikat oleh pandangan hidup, struktur, dan kebudayaan untuk mengambil bagian aktif dan mempengaruhi perkembangannya.²³⁰ Pers yang berperan dalam sistem *democracy in the making* terlibat pula dalam tugas-tugas pembangunan bangsa, pembangunan kebudayaan politik, infrastruktur politik, serta mensosialisasikan nilai-nilai dasar masyarakat yang disepakati untuk menjadi dasar serta kerangka referensi eksistensi nasional bangsa dan negara.

Jacob Oetama memberi pandangan bahwa, pers harus memposisikan diri dapat memainkan perannya yang berbobot, mengetahui seluk beluk persoalan-persoalan pokok bangsa dan negaranya. Selanjutnya peka terhadap apa yang terutama menjadi tugasnya. Tugas pers ialah memberikan bobot perhatian kepada dinamika, keleluasaan, proses demokratisasi, serta kepada cara dan etika-etika dasar dalam mencapai tujuan-tujuannya. Jalan pikiran itu menunjukkan keharusan hadir dan berperannya kebebasan serta hak-hak demokrasi, sekaligus juga menunjukkan keperluan terpeliharanya keadaan stabil, sehingga memungkinkan orang bekerja serta menjalankan kebebasan dan hak-hak demokrasi.²³¹

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

Hal lain yang membuat persoalan menjadi kabur dan rumit yang membutuhkan keterlibatan pers dalam menjalankan fungsi kontrol adalah kenyataan bahwa seperti kata Thomas Jefferson : *"We are not angel"*, kita bukanlah malaikat, melainkan manusia yang jika berkesempatan, berwenang dan berkuasa, berkemungkinan terbawa arus kekuasaan yang oleh Lord Acton (1834-1902) disebutkan, *"power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely"*, kekuasaan itu cenderung disalahgunakan, makin besar kekuasaannya, makin besar pula kecendrungan salah gunanya. Dari perspektif ini, penulis berpendapat bahwa pers sebagai pilar demokrasi keempat harus menjalankan fungsi sosial kontrolnya secara ketat dengan melandasi tugas-tugasnya melalui *check and balance*, dalam menyampaikan informasi kepada publik. Disamping itu, pers harus bebas dari kapitalisme dan politik, dengan pengertian tidak sekedar mendukung kepentingan pemilik modal dan atau melanggengkan kekuasaan politik pihak-pihak tertentu, termasuk pemilik modal sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan masyarakat yang lebih besar.²³²

Demokrasi dalam bentuk kebebasan menyampaikan informasi kadang juga disalah-gunakan oleh pemakainya dalam ruang publik. Penyalahgunaan ini dapat dirasakan dari perkembangan industri pers melalui internet, media elektronik atau jejaring sosial. Perkembangan internet dan transisi ke televisi digital, telah mengilhami banyak orang untuk melakukan praktik-praktik demokrasi. Untuk

²³² Pasal 3 Kode Etik Jurnalistik menyatakan : *"Wartawan Indonesia selalu menguji informasi, memberitakan secara berimbang, tidak mencampur-adukkan fakta dan opini yang menghakimi, serta menerapkan asas praduga tak bersalah"*. Penegasan yang sama juga terdapat dalam Pasal 5 Undang Undang Pers, yang menyatakan : 1. Pers nasional berkewajiban memberitakan peristiwa dan opini dengan menghormati norma-norma agama dan rasa kesusilaan masyarakat serta asas praduga tak bersalah; 2. Pers wajib melayani hak jawab, dan; 3. Pers wajib melayani hak tolak. Tafsiran Pasal 5 ayat (1) mengandung pengertian bahwa Pers Nasional dalam menyiarkan informasi, tidak menghakimi atau membuat kesimpulan kesalahan seseorang, terlebih lagi untuk kasus-kasus yang masih dalam proses peradilan, serta dapat mengakomodasikan kepentingan semua pihak yang terkait dalam pemberitaan tersebut.

satu sisi, diakui bahwa telah terjadi kemajuan dalam penggunaan informasi sebagai bentuk dari kebebasan pers; akan tetapi kecepatan prosesor komputer yang ditingkatkan dan gelombang radio untuk telekomunikasi yang lebih besar tidak secara otomatis memajukan kondisi manusia. Peralatan-peralatan tersebut selalu membentuk kemajuan yang negatif akibat adanya “partisipasi bebas” dari mereka yang menggunakan internet.

Anthony G. Wilhelm menyebut empat tantangan demokrasi di zaman digital.²³³ *Pertama*, rintangan-rintangan untuk memasuki ruang publik yang diantaranya secara digital adalah tingginya harga, karena suatu partisipasi meminta satu perangkat peralatan yang membutuhkan perhatian dan kemampuan terhadap sumberdaya dan keahlian, termasuk biaya mengakses dan atau membeli perangkat keras yang membutuhkan modal intensif, kemampuan membaca dan menulis universal dibutuhkan untuk memanipulasi dan mengarahkan lingkungan-lingkungan media yang baru (keahlian-keahlian komunikatif dan pemikiran kritis) dibutuhkan untuk berpartisipasi secara efektif dalam diskusi dan debat ruang publik.

Kedua, ancaman yang diajukan oleh teknologi-teknologi informasi dan komunikasi yang baru adalah suatu akibat dari hal yang pertama, dan menghubungkan pada kemampuan orang-orang untuk berbagi secara universal dalam suatu ruang publik yang virtual. Inovasi-inovasi dalam telekomunikasi, penyiaran, dan industri-industri komputer, menyediakan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang berkekuatan dan mempunyai banyak aspek untuk rumah tangga, kita harus berhati-hati untuk tidak tanpa sengaja meningkatkan tingkat kemiskinan informasi dan komunikasi. Tanpa jaringan keamanan serentak pada tempatnya untuk menyakinkan bahwa pelayanan-pelayanan

²³³ Anthony G. Wilhelm, *Demokrasi di Era Digital, Tantangan Kehidupan Politik di Ruang Cyber*, Heru Nugroho (Penyunting), Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. XXIII-XXIV.

esensial tersedia untuk semua penduduk dari masyarakat demokratis, yaitu orang-orang yang ada pada garis marginal masyarakat dapat tertinggal lebih jauh di belakang orang-orang yang paling makmur.

Tantangan *ketiga* apa yang diistilahkan oleh Manuel Castells (1996) sebagai “bangkitnya masyarakat jaringan kerja”, adalah kecakapan yang mengikis jarak metodik dari pembuatan keputusan yang demokratis, yang diakibatkan oleh ritme dan kecepatan yang tidak paralel dalam sejarah manusia. Pertanyaannya adalah, akankah kualitas diskusi, debat dan kebebasan dalam ruang publik hanyut dalam arus “jeritan” televisi, radio bicara dan media social lainnya, atau akankah semua kegiatan tersebut bisa bertahan, walaupun berubah bentuknya, untuk melayani tujuan-tujuan demokrasi? Tantangan *keempat* adalah fenomena hilangnya ruang publik di bawah tekanan kekuatan pasar yang merubah bentuk, menempatkan, dan bahkan menghilangkan hak publik. Anthony G. Wilhelm menambahkan bahwa beberapa orang di sektor publik ingin menghapuskan standar hukum perlindungan kepentingan masyarakat, yang para pengusaha penyiarannya bertindak sebagai orang-orang yang dipercayai, mewakili para pemirsa yang mempunyai akses untuk spektrum yang sukar di dapat, dengan mendirikan media milik swasta dengan aturan bayaran setiap kali penggunaan, yang publiknya tidak memiliki hak legal untuk mendapatkan akses masuk gratis.

Pada hakekatnya teknologi itu netral dan sangat bergantung kepada tujuan penggunaannya, hanya saja diakui, bahwa kehadiran layanan internet berkontribusi terhadap peningkatan tindakan negatif dengan berbagai variasi. Dalam mengatasi masalah ini Undang Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi Transaksi Elektronik sebagai salah satu payung hukum mengeliminasi penyalahgunaan internet. Pasal 3 dan Pasal 4 dari undang-undang itu dikatakan bahwa : “*Pemanfaatan Teknologi Informasi dan*

Transaksi Elektronik dilaksanakan berdasarkan asas kepastian hukum, manfaat, kehati-hatian, iktikad baik, dan kebebasan memilih teknologi atau netral teknolog”, dan pemanfaatan teknologi informasi dan transaksi elektronik dilaksanakan dengan tujuan untuk :

- a. Mencerdaskan kehidupan bangsa sebagai bagian dari masyarakat informasi dunia;
- b. Mengembangkan perdagangan dan perekonomian nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- c. Meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik;
- d. Membuka kesempatan seluas-luasnya kepada setiap Orang untuk memajukan pemikiran dan kemampuan di bidang penggunaan dan pemanfaatan Teknologi Informasi seoptimal mungkin dan bertanggung jawab; dan
- e. Memberikan rasa aman, keadilan, dan kepastian hukum bagi pengguna dan penyelenggara Teknologi Informasi.

Perkembangan teknologi informasi harus diakui memiliki implikasi terhadap pola, perilaku, eksistensi pers dan media massa termasuk sumberdaya manusianya (wartawan). Setiap orang dapat bertindak sebagai konsumen atau pengguna informasi dan sekaligus sebagai produsen informasi atau pembuat informasi bagi orang lain.²³⁴

²³⁴ Implementasi terhadap hal ini dapat dilihat dari jejaring sosial, seperti *facebook*, *twitter*, *youtube*, *Instalgram*, *whatsapp*, dan lain-lain, yang belakangan berkembang di Indonesia. Menurut data (Juni 2022), Jumlah penduduk Indonesia yang menggunakan internet tercatat 210 juta jiwa. Dari jumlah ini, mayoritas pengguna mengakses internet lewat ponsel untuk membuka media sosial. Hal tersebut terungkap dalam laporan terbaru bertajuk “Profil Internet Indonesia 2022” yang dirilis oleh Asosiasi Penyedia Jasa Internet Indonesia (APJII) baru-baru ini. Dalam laporan tersebut, APJII mengumpulkan data melalui survei dan wawancara kepada 7.568 responden (berusia 13-55 ke atas) sejak 11 Januari 2022 hingga 24 Februari 2022. Berdasarkan laporan APJII, total jumlah penduduk Indonesia saat ini diestimasikan mencapai 272,68 juta jiwa pada tahun 2021. Ini artinya, angka penetrasi internet di Indonesia pada periode 2021 hingga kuartal I-2022 ini mencapai 77,02 persen. Angka penetrasi internet tersebut meningkat dari awal 2019

Memasuki era keterbukaan informasi dan demokratisasi, Tifatul Sembiring berpendapat, pers dihadapkan pada tantangan untuk berperan sebagai aktor sentral dalam dunia informasi nasional. Pers sebagai sumber informasi memiliki tanggung jawab mengedukasi masyarakat tentang bagaimana memanfaatkan momentum keterbukaan informasi secara baik dan benar. Salah satunya dengan cara melakukan transformasi intelektual kepada masyarakat.²³⁵ Akses informasi melalui media massa sejalan dengan asas demokrasi, dimana adanya transformasi secara menyeluruh dan terbuka yang mutlak bagi negara yang menganut paham demokrasi, sehingga ada persebaran informasi yang merata. Namun, pada pelaksanaannya, banyak faktor yang menghambat proses komunikasi terutama disebabkan oleh keterbatasan media massa dalam menjangkau lokasi-lokasi pedalaman.²³⁶

hingga kuartal II-2020 sebelumnya yang sebesar 73,7 persen. Pada periode tersebut, masyarakat Indonesia yang sudah terhubung dengan internet dilaporkan mencapai 196,71 juta jiwa. Pada 2018, jumlah pengguna internet di Indonesia adalah 171,17 juta, dengan penetrasi hanya sebesar 64,8 persen. Survei yang dilakukan APJII juga melihat penetrasi internet di Indonesia berdasarkan umur pengguna yang disurvei. Dari kelompok pengguna usia 13-18 tahun, sebanyak 99,16 persen sudah mengenal dan terhubung dengan internet. Selanjutnya, di kelompok usia 19-34 tahun sebanyak 98,64 persen sudah terhubung internet. Adapun di kelompok usia 35-54 tahun angkanya lebih sedikit yakni 87,3 persen, serta kelompok usia 55 tahun ke atas dengan angka 51,73 persen. Yang menarik, laporan APJII mengungkapkan, angka penetrasi internet anak-anak usia 5-12 tahun mencapai sebesar 62,43 persen. Angka tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok usia 55 tahun ke atas (baca: *Pengguna Internet di Indonesia Tembus Angka 210 Juta pada 2022*,

<https://tekno.kompas.com/read/2022/06/10/19350007/pengguna-internet-di-indonesia-tembus-210-juta-pada-2022?page=all>. Diakses pada tanggal 3 Agustus 2022.

²³⁵ Tifatul Sembiring, Sambutan Menteri Komunikasi dan Informatika RI pada Konvensi Nasional Media Massa, Jambi, 8 Februari 2012.

²³⁶ Keberadaan radio komunitas seperti diatur Undang Undang Nomor 32 tahun 2002 dapat menjadi salah satu jawaban dari solusi penyebaran akses dan sarana komunikasi. Pasal 21 UU Penyiaran menjelaskan bahwa : (1) Lembaga Penyiaran Komunitas merupakan lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum Indonesia, didirikan oleh komunitas tertentu, bersifat independen, dan tidak komersial, dengan daya pancar rendah, luas jangkauan wilayah terbatas, serta untuk melayani kepentingan komunitasnya. (2) Lembaga Penyiaran Komunitas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan: a. tidak untuk mencari laba atau keuntungan atau tidak merupakan bagian perusahaan

Kebebasan pers merupakan prasarat utama bagi demokrasi, pembangunan serta perdamaian, bahkan kebebasan informasi merupakan investasi melawan tirani. Sebagai negara penganut paham demokrasi, trias politika (tiga poros kekuasaan; eksekutif, legislatif dan yudikatif) dalam teori John Locke yang diberlakukan di Indonesia juga membutuhkan kebebasan pers dengan maksud supaya demokrasi dapat berkembang. Menurut Jacob Oetama, dalam negara demokrasi, pers adalah salah satu pilar demokrasi dan kemerdekaan pers adalah suatu keharusan. Para pekerja pers dan jurnalis adalah para pengelola yang harus bekerja secara serius dan profesional untuk kepentingan publik, bangsa dan negara dalam kerangka kemerdekaan pers itu sendiri. Hanya dalam alam kemerdekaan pers lah arus informasi, dinamika sosial, ekonomi dan politik dapat berjalan secara sehat. Dengan peran yang begitu besar dan tuntutan kerja yang profesional itu diperlukan perangkat hukum yang khusus bagi pers guna menjamin tetap adanya kemerdekaan pers dan demokrasi.²³⁷

Undang Undang Nomor 40 tahun 1999²³⁸ telah memenuhi syarat filosofis, yuridis dan sosiologis. Ketentuan menimbang, mengingat, batang tubuh dan penjelasan umumnya memuat beberapa pokok pikiran menyangkut kemerdekaan pers, hak asasi manusia dan demokratisasi. Fakta-fakta tersebut dapat diamati sebagai berikut :

yang mencari keuntungan semata; dan b. untuk mendidik dan memajukan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan, dengan melaksanakan program acara yang meliputi budaya, pendidikan, dan informasi yang menggam-barkan identitas bangsa. (3) Lembaga Penyiaran Komunitas merupakan komunitas nonpartisan yang keberadaannya organisasinya : a. tidak mewakili organisasi atau lembaga asing serta bukan komunitas internasional; b. tidak terkait dengan organisasi terlarang; dan c. tidak untuk kepentingan propaganda bagi kelompok atau golongan tertentu.

²³⁷ Jacob Oetama, *Mempertahankan dan Menjaga Kemerdekaan Pers*, dalam Hinca IP Pandjaitan, Amir Effendi Siregar, *Undang Undang Pers (Memang) Lex Specialis*, Badan Bantuan Hukum dan Advokasi Kemerdekaan Pers Serikat Penerbit Surat kabar, Jakarta, 2006, hlm. XXIV.

²³⁸ Diundangkan tanggal 23 September 1999 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 166 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3887 dan dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan.

1. Menimbang :

- a. bahwa kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, sehingga kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 harus dijamin;
- b. bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis, kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai dengan hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki, yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa;
- c. bahwa pers nasional sebagai wahana komunikasi massa, penyebar informasi, dan pembentuk opini harus dapat melaksanakan asas, fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya dengan sebaik-baiknya berdasarkan kemerdekaan pers yang profesional, sehingga harus mendapat jaminan dan perlindungan hukum, serta bebas dari campur tangan dan paksaan dari manapun;

2. Mengingat :

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 27, dan Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945;²³⁹

²³⁹ Pasal 5 ayat (1) UU No. 40 tahun 1999 menyatakan : “*Pers nasional berkewajiban memberitakan peristiwa dan opini dengan menghormati norma-norma agama dan rasa kesusilaan masyarakat serta asas praduga tak bersalah*”. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan : “*Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*”. Pasal 27 mengatakan : (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. (3) Setiap warga negara berhak dan wajib

ikut serta dalam upaya pembelaan negara. Pasal 28 UUD 1945 : Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang. Bab XA Hak Asasi Manusia, Pasal 28A : Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Pasal 28B (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Pasal 28C : (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Pasal 28D : (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. Pasal 28E : (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Pasal 28F : Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Pasal 28G : (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. Pasal 28H : (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Pasal 28I : (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. (5) Untuk menegakkan

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.²⁴⁰

Pada konsideran menimbang undang-undang tersebut terdapat enam dasar mengapa Undang Undang Pers dibutuhkan dalam era demokratisasi, yakni :²⁴¹

1. Pers salah satu sarana mengeluarkan pikiran dan pendapat.

Pers merupakan salah satu sarana mengeluarkan pikiran dan pendapat karena kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis. Oleh karena itu kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 harus dijamin. Salah satu

dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 28J : (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

²⁴⁰ Dalam Ketetapan MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 bangsa Indonesia memahami bahwa hak asasi manusia adalah : (1) Hak asasi merupakan hak dasar seluruh umat manusia tanpa ada perbedaan. Mengingat hak dasar merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa, maka pengertian hak asasi manusia adalah hak sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang melekat pada diri manusia, bersifat kodrati, universal dan abadi, berkaitan dengan harkat dan martabat manusia; (2) Setiap manusia diakui dan dihormati mempunyai hak asasi yang sama tanpa membedakan jenis kelamin, warna kulit, kebangsaan, agama, usia, pandangan politik, status sosial, dan bahasa serta status lain. Pengabaian atau perampasannya, mengakibatkan hilangnya harkat dan martabat sebagai manusia, sehingga kurang dapat mengembangkan diri dan peranannya secara utuh; (3) Bangsa Indonesia menyadari bahwa hak asasi manusia bersifat historis dan dinamis yang pelaksanaannya berkembang dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pasal 19 TAP MPR tersebut mengatakan : *“Setiap orang berhak atas kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”*.

²⁴¹ Hinca IP Pandjaitan, Amir Effendi Siregar, *ibid.* hlm. 2-3.

caranya adalah mengatur dan menetapkannya dalam UU Pers.

2. Pers penting memajukan kesejahteraan umum.

Karena dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai dengan hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki, yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

3. Pers harus bebas.

Sudah menjadi keputusan bersama bahwa pers harus “bebas dari” dan “bebas untuk” menjalankan kegiatan jurnalistiknya, sebab pers menjadi salah satu sarana yang sangat penting memajukan kesejahteraan umum. Hal ini disebabkan karena posisi pers nasional sebagai wahana komunikasi massa, penyebar informasi, dan pembentuk opini harus dapat melaksanakan asas, fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya dengan sebaik-baiknya berdasarkan pers yang profesional, sehingga harus mendapat jaminan dan perlindungan hukum, serta bebas dari campur tangan dan paksaan dari manapun.

4. Pers berperan menjaga perdamaian dunia.

Pers berperan menjaga perdamaian dunia, itulah sebabnya ketika pembuat UU Pers merumuskan nuansa kebathinan kelahiran UU Pers menegaskannya kembali, dengan menyatakan pers nasional berperan ikut menjaga ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

5. Aturan tentang pers yang lama sudah tidak sesuai.

Kelahiran Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 terutama juga dikarenakan Undang Undang Nomor 11 tahun 1966 sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 21 tahun 1982 sudah tidak sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.

6. Pers lahir sebagai amanat konstitusi.

Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 lahir sebagai amanat konstitusi, khususnya Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 27, dan Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945, serta Tap MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan alasan lahirnya Undang Undang Pers sebagaimana dituangkan dalam konsideran menimbang tersebut di atas, terdapat enam pokok-pokok pikiran pentingnya kemerdekaan pers, yakni :²⁴²

1. Kemerdekaan pers unsur penting dalam negara demokratis.

Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 secara tegas menjamin kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Oleh karena itu, pers yang meliputi media cetak, media elektronik dan media lainnya merupakan salah satu sarana untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan tersebut. Supaya pers berfungsi secara maksimal sebagaimana diamanaatkan Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 maka perlu dibentuk undang-undang tentang pers. Fungsi maksimal itu diperlukan karena kemerdekaan pers adalah salah satu perwujudan kedaulatan rakyat dan merupakan unsur yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis.

2. Kemerdekaan pers menjamin transparansi.

Sangat diyakini bahwa dalam kehidupan yang demokratis pertanggung jawaban kepada rakyat terjamin, sistem penyelenggaraan negara yang transparan berfungsi, serta keadilan dan kebenaran terwujud. Pers yang merdeka dan bebas menjalankan fungsi, peran, hak dan kewajibannya menjadi sangat penting mewujudkan transparansi sebagai prasyarat

²⁴² Penjelasan Undang Undang Nomor 40 tahun 1999.

utama menuju pemerintah yang terbuka, bersih dan berwibawa.

3. Kemerdekaan pers mewujudkan hak asasi manusia.

Pers yang memiliki kemerdekaan untuk mencari dan menyampaikan informasi juga sangat penting untuk mewujudkan hak asasi manusia yang dijamin dengan Tap MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, antara lain yang menyatakan bahwa setiap orang berhak berkomunikasi dan memperoleh informasi sejalan dengan Piagam Perserikan Bangsa-bangsa tentang Hak Asasi Manusia Pasal 19 yang berbunyi : *“Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan memiliki pendapat tanpa gangguan, dan untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi dan buah pikiran melalui media apa saja dan dengan tidak memandang batas-batas wilayah”*. Dengan demikian menjadi *conditio sine qua non* adanya pers yang bebas dan merdeka menjalankan kegiatan jurnalistiknya untuk mewujudkan pemenuhan hak asasi manusia yang paling hakiki, yakni memperoleh informasi dan berkomunikasi.

4. Kemerdekaan pers mencegah KKN.

Dalam menjalankan salah satu dari empat fungsinya, yakni melaksanakan fungsi kontrol sosial, pers yang bebas sangat penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan baik korupsi, kolusi, nepotismemaupun penyelenggaraan dan penyimpangan lainnya.

5. Pers harus profesional dan terbuka dikontrol masyarakat.

Dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban dan perannya, pers menghormati hak asasi setiap orang, karena itu dituntut pers yang profesional dan terbuka dikontrol oleh masyarakat. Kontrol masyarakat dimaksud antara lain dijaminnya penggunaan hak jawab dan

hak koreksi²⁴³ oleh lembaga-lembaga kemasyarakatan seperti pemantau media (*media watch*) dan oleh Dewan Pers dengan berbagai bentuk dan cara.

6. Undang Undang Pers itu *lex specialis*.

Undang Undang Pers itu adalah *lex specialis* karena diperuntukkan hanya untuk mengatur dan menyelesaikan permasalahan yang timbul akibat peran dan fungsi pers dalam menjalankan kegiatan jurnalistik. Oleh karena itu ditegaskan bahwa untuk menghindari pengaturan yang tumpang tindih, undang-undang ini tidak mengatur ketentuan yang sudah diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

2. Keterbukaan Informasi Publik dan Hak Memperoleh Informasi

Sebagaimana diurai dalam bagian terdahulu, Undang Undang Pers menegaskan bahwa, untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarkan gagasan dan informasi. Salah satu prasyarat gagasan dan informasi yang berkualitas adalah adanya profesionalisme pers. Indikator pers yang profesional dijelaskan Atie Rachmiate dan Karim Suryadi sebagai berikut :²⁴⁴ *Pertama*, ia dikerjakan secara baik, tepat, efektif dan efisien sehingga pekerjaan ini membutuhkan keahlian baik yang diperoleh dari pendidikan yang khusus dan lama atau pengalaman yang cukup panjang. Sebagai ukuran bahwa seseorang itu dikatakan yang professional adalah ia harus memiliki kemampuan menjalankan suatu proses, secara "*compliant*" yaitu gesit dan tidak ragu-ragu,

²⁴³ Ketentuan Umum, Pasal 1 UU Nomor 40 tahun 199 menjelaskan, hak jawab adalah seseorang atau sekelompok orang untuk memberikan tanggapan atau sanggahan terhadap pemberitaan berupa fakta yang merugikan nama baiknya. Hak koreksi adalah hak setiap orang untuk mengoreksi atau membetulkan kekeliruan informasi yang diberitakan oleh pers, baik tentang dirinya maupun tentang orang lain.

²⁴⁴ Atie Rachmiate dan Karim Suryadi, *Sistem dan Kebijakan Komunikasi Penyiaran Indonesia*, Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Jawa Barat, Bandung, 2009, hlm. 163-164.

selain ia tahu bagaimana “*fixing problem*” dapat terjadi kemacetan di dalamnya.

Kedua, dalam menjalankan tugasnya seorang profesional memiliki otonomi atau kebebasan dari campur tangan pihak manapun. Profesionalisme menjadi tegas ketika ia memiliki sikap positif dan tanggung jawab untuk melakukan pekerjaan secara benar dan beretika, memberi “nilai tambah”, memiliki seni, menimbulkan kepuasan dan kenyamanan pada orang lain yang bekerja dengannya atau berada di sekitarnya. *Ketiga*, di antara pelaku biasanya tergabung membentuk sebuah asosiasi profesi dengan maksud melindungi pekerjaannya dan memiliki kode etik untuk menjaga martabatnya. Ketika ia menjalankan kode etik, maka nampak bahwa ia memiliki integritas dan keteguhan hati ketika menghadapi hal-hal yang “menggoda”nya. Tidak ada pengawasan yang ketat mengontrol dirinya, tapi *journalistic consiense* (hati nurani) nya yang akan terus mengawasi dirinya. *Keempat*, ia dihargai secara wajar karena keahliannya. Profesionalisme dihargai karena kepiawaiannya setelah teruji dan diakui oleh para penggunanya.

Hak memperoleh informasi dalam kemerdekaan pers merupakan hak asasi manusia, dan keterbukaan informasi publik adalah salah satu ciri penting negara demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik. Pengelolaan informasi publik merupakan salah satu upaya untuk mengembangkan masyarakat informasi. Pasal 2 Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers yang memuat asas, fungsi, hak dan kewajiban pers mengatakan : “*Kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum*”. Sebagai bagian dari warga negara, wartawan memiliki hak asasi untuk mengakses informasi publik²⁴⁵ di badan-badan

²⁴⁵ Menurut UU No.14 tahun 2008, Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraa nnegara dan/atau penyelenggara dan

publik, baik badan publik negara maupun non-negara. Namun pelaksanaan hak ini harus tunduk kepada prosedur yang diatur dalam Undang Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik,²⁴⁶ yang tentu saja membutuhkan waktu untuk mendapatkan informasi yang diminta. Pentingnya keterbukaan informasi, dan bagi siapa pun dapat mengakses informasi tersebut, ditegaskan dalam Pasal 2 UU KIP sebagai berikut :

- 1) Setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik.
- 2) Informasi publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas.
- 3) Setiap informasi publik harus dapat diperoleh setiap pemohon informasi publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.
- 4) Informasi publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan undang-undang, keputusan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup informasi publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.

UU KIP mengatur, pemohon informasi publik harus memberi kesempatan kepada badan publik selama 10 hari

penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

²⁴⁶ Undang-Undang ini bertujuan untuk: a. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik; b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik; c. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan badan publik yang baik; d. mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggung jawabkan; e. mengetahui alasan kebijakan publik yang memengaruhi hajat hidup Orang banyak; f. mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau g. meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan badan publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

untuk menyiapkan dokumen atau arsip yang diminta. Jika informasi tersebut tidak dalam penguasaan badan publik atau karena kendala lain, badan publik dapat meminta penundaan selama tujuh hari. Apabila selama 17 hari tidak diberikan informasi yang diminta atau informasi tidak sesuai dengan permintaan, pemohon informasi dapat mengajukan keberatan kepada atasan badan publik. Jawaban keberatan ditunggu hingga 30 hari kerja, jika tidak ada jawaban atau jawaban tidak sesuai dengan permintaan, pemohon informasi dapat mengajukan sengketa ke Komisi Informasi. Wartawan di era keterbukaan informasi publik, dalam menjalankan tugasnya sebagai jurnalis, bekerja menurut Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 dan Kode Etik Jurnalistik. Melalui UU Pers, kebebasan wartawan dalam bekerja diakui oleh negara dan mereka yang menghalangi-halangi tugas wartawan diancam dengan sanksi pidana yang berat.

Kemerdekaan pers menjadi bagian dari hak asasi manusia, dan dengan kemerdekaan pers diharapkan demokrasi di Indonesia semakin maju. Pada saat Undang Undang KIP diberlakukan, *positioning* wartawan meningkat bukan lagi sekedar memburu berita untuk kepentingan informasi, akan tetapi sekaligus diakui haknya untuk mengakses informasi publik. Undang-undang ini menegaskan, informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional.²⁴⁷ Wartawan memiliki hak asasi untuk mengakses informasi publik di badan-badan publik, baik badan publik negara maupun non-negara, akan tetapi pelaksanaan hak ini harus tunduk kepada prosedur yang diatur dalam UU KIP, yang tentu saja membutuhkan waktu untuk mendapatkan informasi yang diminta.

Waktu yang panjang dalam mendapatkan informasi seperti diatur oleh UU KIP jelas tidak sesuai dengan standar

²⁴⁷ Konsideran menimbang Undang Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

kerja wartawan. Bagi wartawan, informasi yang akan diterbitkan di medianya harus disajikan secepat mungkin dengan akurasi yang tinggi. Kecepatan penayangan berita dan kelengkapannya menjadi tolok ukur bisnis media saat ini. Media yang kalah cepat menyajikan informasi dengan standar mutu dan waktu, akan tergilas oleh tingkat kompetisi media yang ketat. Ideologi profesional wartawan sangat ditentukan oleh berita yang mereka buat, sejauhmana kualifikasi dan kualitas pekerjaan tersebut.²⁴⁸

Bagaimana hubungan antara Undang Undang Pers dengan Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik? Menurut Uni Lubis, UU Pers secara spesifik mengatur aspek kemerdekaan pers, dan di dalamnya ada fungsi pers untuk mencari, mengolah dan menyebarluaskan informasi, fungsi sosial media, hubungan antara media-masyarakat-negara, serta pengaturan keorganisasian media. UU KIP secara lebih luas mengatur aspek-aspek kebebasan informasi. UU ini bertujuan menjamin dan melembagakan hak publik untuk mengakses informasi penyelenggaraan pemerintahan di semua lini dan semua level birokrasi. Subyek dalam UU Pers adalah media dan jurnalis, sedangkan subyek dalam UU KIP adalah publik atau warga negara/setiap orang. Jadi ada *co existence* antara kedua peraturan perundang-undangan ini.²⁴⁹

Prinsip universal kebebasan mengakses informasi menempatkan kebebasan pers sebagai bagiannya agar tercipta *good and clean governance* bagi sebuah pemerintahan. Pada sisi lain juga diperlukan hak jurnalis atas informasi sebagai bagian dari hak publik atas informasi. Kelahiran UU KIP telah memperkuat posisi kebebasan pers karena di dalam undang-undang tersebut diatur mekanisme penyampaian informasi, biaya akses, klasifikasi informasi,

²⁴⁸ Eriyanto, *Analisis Framing, Konstruksi, Ideologi dan Politik Media*, Cetakan Keenam, LKiS, Yogyakarta, 2011, hlm. 120.

²⁴⁹ Uni Lubis, *Kebebasan Pers dan Keterbukaan Informasi Publik*, Makalah, 14 Juni 2011.

jangka waktu pemberian informasi, penyampaian informasi kepada publik dalam berbagai formatnya.

Bagir Manan berpendapat, posisi UU Pers dengan UU KIP tidak mengurangi hak wartawan sebagai warga negara untuk mengajukan permohonan informasi publik kepada badan publik. Bilamana wartawan atas nama pribadi ingin mendapatkan dokumen atau arsip yang terbuka untuk umum, bukan informasi yang dikecualikan sesuai Pasal 17 UU KIP, maka dia harus ikuti prosedur pengajuan informasi yang diatur oleh UU ini, dan kalau terjadi sengketa, penyelesaian akan dilakukan melalui mediasi dengan asas kekeluargaan, tertutup, dan *win-win solution*. Dengan UU Pers dan Kode Etik Jurnalistik, kebebasan wartawan dibatasi oleh hak sumber berita. Hak-hak ini berupa hak jawab, hak tolak, dan hak untuk disembunyikan identitasnya atau untuk tidak memuat keterangannya yang bersifat *off the record*. Dengan demikian informasi dapat diminta dari badan publik dengan menggunakan UU Pers, namun wartawan tidak boleh menyiarkan keterangan latar belakang atau informasi lain yang dinyatakan *off the record* oleh sumber berita. Itulah benang merah yang penting mengenai posisi wartawan di hadapan UU Pers dan UU KIP. Dua UU ini saling melengkapi dan menjadi landasan hukum yang kuat bagi kemajuan demokrasi di Tanah Air. UU Pers memberikan kebebasan bagi wartawan dalam menjalankan tugas profesionalnya, sedangkan UU KIP mengembalikan hak asasi warga negara atas informasi publik. Tidak boleh lagi ada informasi publik yang disembunyikan atau ditunda penerbitannya.

Kalaupun ada informasi yang masuk dalam kategori rahasia (dikecualikan), pengecualian itu bersifat ketat dan terbatas. Ketat berarti tidak serta merta dinyatakan rahasia, harus berdasarkan pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat, serta setelah dipertimbangkan dengan seksama bahwa menutup informasi publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau

sebaliknya. Penulis berpandangan bahwa pers menghormati hal-hal yang bersifat pribadi baik yang sifatnya privasi maupun nonprivasi, pers juga mempromosikan ketertiban umum.²⁵⁰ Dengan demikian, setiap pembatasan terhadap kemerdekaan pers dalam kaitannya dengan UU KIP harus jelas maksudnya untuk kepentingan siapa, publik atau negara, dan bukan untuk melindungi kepentingan politisi atau penguasa tertentu.

3. Tanggung jawab Sosial Pers Dalam Negara Demokrasi

Tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai “keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dsb), dapat juga diartikan dengan “hak fungsi menerima pembebanan sebagai akibat sikap pihak sendiri atau pihak lain”.²⁵¹ Alex Sobur berpendapat, tanggung jawab hanya dapat dikenakan kepada manusia, dan bukan kepada hewan. Dalam hal yang dimaksud dengan manusia adalah sudah dapat dikenai hukum karena anak kecil tidak atau belum dapat dikatakan bertanggung jawab atas “pelanggaran” yang dilakukannya. Andaikata anak kecil sewaktu bermain-main, lalu membakar rumah “orang” anak tersebut tidak akan dituntut oleh hukum. Orang-orang pun tidak akan menganggap anak itu

²⁵⁰ *Pasal 2 Kode Etik Jurnalistik menyebutkan, “Wartawan Indonesia menempuh cara-cara yang profesional dalam melaksanakan tugas jurnalistik”. Cara-cara yang profesional dimaksud tertuang dalam penafsiran kode etik yang menyebutkan : a. menunjukkan identitas diri kepada narasumber; b. menghormati hak privasi; c. tidak menyuap; d. menghasilkan berita yang faktual dan jelas sumbernya; e. rekayasa pengambilan dan pemuatan atau penyiaran gambar, foto, suara dilengkapi dengan keterangan tentang sumber dan ditampilkan secara berimbang; f. menghormati pengalaman traumatis narasumber dalam penyajian gambar, foto, suara; g. tidak melakukan plagiat, termasuk menyatakan hasil liputan wartawan lain sebagai karya sendiri; h. penggunaan cara-cara tertentu dapat dipertimbangkan untuk peliputan berita investigasi bagi kepentingan publik.*

²⁵¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 1139.

bersalah karena, pada dasarnya anak kecil belum mengerti apa yang dilakukannya. Karena itu yang disebut tanggung jawab adalah karena orang mengerti perbuatannya.²⁵²

Konsep tentang orang dalam hukum memegang kedudukan sentral oleh karena semua konsep yang lain, seperti hak, kewajiban, penguasaan, pemilikan, hubungan hukum dan seterusnya, pada akhirnya berpusat pada konsep mengenai orang ini. Soetjipto Rahardjo berpendapat, orang inilah yang menjadi pembawa hak, yang bisa dikenai kewajiban, dan seterusnya, sehingga tanpa ia semuanya tidak akan timbul. Sebaliknya karena adanya orang hukum lalu menciptakan berbagai konsep sebagai sarana yang dibutuhkan oleh kehadiran orang dalam masyarakat.²⁵³

Dalam sebuah norma hukum, terdapat dua elemen perilaku manusia yang dapat dibedakan antara kewajiban dengan hak. Kedua norma tersebut tidak lengkap, dan membutuhkan norma lain untuk melengkapinya, yakni tanggung jawab individual atas perilaku yang diatur. Semua tindakan *legal person* adalah tindakan manusia, tindakan manusia yang bertanggung jawab yang membayangkan kesatuan hukum, namun tanggung jawab ini berbeda sepenuhnya dengan tanggung jawab dengan tanggung jawab marjinal.²⁵⁴ Dalam Islam, manusia²⁵⁵ adalah makhluk terbaik yang diciptakan Allah. Manusia merupakan makhluk termulia dibandingkan makhluk atau wujud lain yang terdapat di jagat raya ini. Begitu pentingnya kedudukan manusia dalam Islam, al Qur'an mengulang-ulang perkataan *insan* lebih dari 60 kali. Kata *insan* disebutkan atau dituliskan secara *ma'arifah* (defenitif) dengan memakai *alif-lam* kecuali pada satu tempat saja tanpa memakai *alif-lam*

²⁵² Alex Sobur, *Etika Profesionalisme Dengan Nurani*, Cetakan Pertama, Humaniora Utama Press, Bandung, 2001, hlm. 318.

²⁵³ Soetjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 108.

²⁵⁴ Han Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Cetakan Ketiga, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 90.

²⁵⁵ Manusia dalam bahasa Arab disebut *al nas* atau *al insan*.

sehingga menjadi *nakirah* (indefinitif).²⁵⁶ Proses penciptaan *insan* agar manusia dapat mengambil hikmah daripadanya, dan agar dengan kesadaran akan potensinya itu ia dapat berhasil dalam pengembaraannya di muka bumi mengingat tanggung jawab manusia yang sangat berat yang makhluk lain tidak berani memikulnya.²⁵⁷

Sobur mengklasifikasi tanggung jawab berdasarkan sifat perbuatan, tingkatan dan waktu kejadian sebagai berikut:²⁵⁸

a. Tanggung jawab berdasarkan sifat perbuatan.

Berdasarkan perbuatan, tanggung jawab bisa bersifat langsung atau tidak langsung. Tanggung jawab dikatakan bersifat langsung bila pelaku sendiri bertanggung jawab atas perbuatannya. Pada umumnya memang akan terjadi yang demikian itu, namun adakalanya orang bertanggung jawab secara tidak langsung. Misalnya, kalau kucing kesayangan kita merusak barang milik orang lain, bukan kucing yang bertanggung jawab melainkan kita sebagai pemiliknya.

b. Tanggung jawab berdasarkan tingkatannya.

Berdasarkan penggolongan ini, taraf tanggung jawab dapat dibedakan ke dalam beberapa macam, yakni :

1. Ketidaktahuan, dapat dibagi ke dalam dua jenis, yaitu tidak tahu yang disebabkan oleh faktor kemalasan atau penolakan atas pengetahuan tertentu, dan tidak tahu karena memang betul-betul tidak mempunyai pengetahuan mengenai sesuatu hal. Ketidaktahuan yang disebabkan faktor kemalasan atau penolakan atas pengetahuan tertentu, dibagi lagi ke dalam tiga jenis, yakni : a) tidak tahu karena kealpaan, misalnya orang tidak tahu tentang pukul berapa sekarang, atau hari apa sekarang, dan sebagainya; b) tidak tahu karena kelalaian/kecerobohan dalam

²⁵⁶ M. Dawam Rahardjo (Penyunting), *Insan Kamil, Konsepsi Manusia Menurut Islam*, Cetakan Kedua, Graffiti Pers, Jakarta, 1987, hlm. 29.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ Alex Sobur, *Etika.....Op. Cit.*, hlm. 319-322.

bertindak, misalnya seorang insiyur yang tidak mempertimbangkan kekuatan bahan material yang dipergunakan untuk membangun jembatan; c) tidak tahu karena secara terang-terangan tidak mau tahu. Jenis-jenis ketidaktahuan tersebut tidak sepenuhnya menghapus pertanggung jawaban perbuatan manusia. Tuntutan pertanggung jawaban bergantung pada jumlah pengetahuan pada saat perbuatan dilakukan.

2. Pertanggung jawaban umum; seseorang tidak dapat dimaafkan karena telah melanggar tata tertib berlalu lintas hanya disadari alasan bahwa orang itu tidak mengetahui arti rambu-rambu lalu lintas yang ada. Dalam hal ini setiap warga negara wajib mengetahui dan mematuhi setiap perbuatan yang sudah dinyatakan berlaku.
3. Aspek psikologis, yakni adanya kecenderungan yang impulsif (mendesak) ke arah perbuatan yang secara instingtif baik. Kecenderungan ini dibagi ke dalam dua jenis, yakni kecenderungan *antesedentif* dan *konsekuentif*. Kecenderungan pertama terjadi pada awal perbuatan yang termasuk kategori *actus hominis*. Dalam perbuatan ini, manusia dibebaskan dari rasa bertanggung jawab. Kecenderungan kedua terjadi pada perbuatan yang termasuk *atus humanus*.
4. Rasa takut, dapat berwujud sebagai gejolak emosi karena kondisi tertentu. Perbuatan yang dilakukan karena diliputi rasa takut biasanya terbebas dari pertanggung jawabannya karena dalam kondisi seperti ini manusia pada dasarnya tidak bebas. Demikian pula dengan perbuatan lainnya, misalnya seseorang terpaksa berbuat sesuatu karena ada ancaman, intimidasi atau tekanan mental, yang semuanya ini menyebabkan seseorang berbuat sesuatu di luar kemauan bebasnya. Kendatipun demikian,

pertanggung jawaban tetap dapat dikenakan bila seseorang yang dalam kondisi terancam, misalnya karena ia masih memiliki kemampuan untuk berteriak meminta tolong.

5. Kekerasan atau pemerkosaan kehendak adalah paksaan lahiriah yang mengharuskan seseorang berbuat sesuatu di luar atau bertentangan dengan kemauan bebasnya. Dalam kondisi seperti ini, orang berbuat dibebaskan dari rasa tanggung jawab atas perbuatan yang dilaksanakannya.
 6. Kebebasan, adalah faktor yang paling penting dan berpengaruh pada pertanggung jawaban. Kebebasan dalam arti konsep klasik adalah keleluasaan untuk memilih untuk berbuat atau tidak berbuat.
- c. Tanggung jawab berdasarkan waktu kejadiannya.

Berdasarkan waktu kejadiannya tanggung jawab dapat dibedakan menjadi dua bagian, yakni tanggung jawab *retrospektif* dan *prospektif*. Tanggung jawab *retrospektif* adalah tanggung jawab atas perbuatan yang telah berlangsung dengan segala konsekuensinya, sedangkan tanggung jawab *prospektif* ialah tanggung jawab atas perbuatan yang akan datang.

Tanggung jawab pers tidak dapat dipisahkan dari kebebasan pers yang sekarang dinikmati oleh pers. Kebebasan tidak mungkin tanpa disertai dengan tanggung jawab, dan antara kebebasan dengan tanggung jawab merupakan dua mata rantai yang saling terkait. Dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara pun tidak ada kebebasan yang sifatnya mutlak. Kebebasan seseorang akan berhenti apabila melanggar kebebasan orang lain atau melanggar kepentingan umum. Begitu pun dengan wartawan, dalam pelaksanaan tugas-tugasnya terdapat hak dan tanggung jawabnya dalam hubungan dengan orang lain. Setiap orang yang bertindak tanpa tanggung jawab akan melemahkan tuntutan bagi kebebasan, dan untuk orang

yang tidak memiliki kebebasan tidak mungkin padanya dituntut pertanggung jawaban.

Konsep tanggung jawab sosial media, asumsi dasarnya didefinisikan dari pemikiran rasionalisme tentang manusia. Manusia menurut Aristoteles adalah “*zoon logon echon*”, yakni makhluk hidup yang mempunyai logos, sebagai sarana mencari dasar kenyataan (kebenaran). Selanjutnya Thomas Aquinas menyebutkan manusia sebagai “*animale rationale*”, atau makhluk yang berfikir. Segala sesuatu yang bersifat manusiawi sejauh yang dihasilkan oleh dirinya berdasarkan fikiran.²⁵⁹ Melalui fikirannya manusia dapat mengatur hidupnya selaras dengan kaidah-kaidah yang keahliannya dapat diuji sendiri (*self evident*). Melalui dasar rasio manusia akan mengetahui dirinya sendiri serta dunianya. Dari akar filsafat rasionalisme tersebut akhirnya dapat dikembangkan dalam menuntun tanggung jawab perilaku komunikasi manusia, dari lingkungan terkecil sampai terbesar seperti negara, termasuk dalam hal ini upaya mengembangkan sistem komunikasi. Melalui kemampuan rasionya itu manusia akan berfikir tentang perbuatan dan akibat, hak dan kewajiban, serta pemilihan peran dan tanggung jawabnya.

Konsep tanggung jawab media atau *media responsibility* selalu digandengkan dengan sosial sehingga menjadi *social responsibility media*, khususnya yang telah melahirkan empat sistem pers, *Four Theories of the Press* yang dikembangkan Siebert, Peterson, dan Schramm. Keempat teori normatif tersebut adalah; *authoritarian theory*, *libertarian theory*, *social responsibility theory*, dan *Soviet-totalitarian theory*. *Social responsibility* atau teori Pers Bertanggung jawab sosial dijabarkan berdasarkan asumsi bahwa prinsip-prinsip teori pers libertarian terlalu menyederhanakan persoalan. Teori tanggung jawab sosial berusaha mengawinkan tiga prinsip yang agak berbeda, yakni prinsip kebebasan dan pilihan

²⁵⁹ Atwar Bajari, Media Massa dan Tanggung jawab kepada Publik, 20 September 2008, <https://atwarbajari.wordpress.com/category/media-massa/>. Diakses pada tanggal; 4 Agustus 2022.

individual, prinsip kebebasan media, dan prinsip kewajiban media terhadap masyarakat. Dapat dikatakan tidak mungkin ada satu-satunya cara mengatasi kemungkinan ketidak-konsistenan itu, tetapi teori ini memiliki dua bentuk penanggulangan utama yang lebih disukai.²⁶⁰

Pertama, adalah pengembangan lembaga public yang mandiri mengelola siaran yang pada gilirannya berpengaruh meningkatkan kekuatan politis dari konsep tanggung jawab sosial. *Kedua*, pengembangan profesionalisme sebagai sarana untuk mencapai standar prestasi yang lebih tinggi, pada saat yang sama mempertahankan pengaturan oleh media sendiri.

Teori Pers Tanggung jawab sosial lahir akibat ketidak-berhasilan teori pers libertarian memahami masalah-masalah seperti proses kebebasan internal pers dan proses konsentrasi pers. Teori ini ingin mengatasi kontradiksi antara kebebasan media dan tanggung jawab sosial yang diformulasikan pada tahun 1949 melalui laporan *Commission in the Freedom of the Press*. Dalam *commission* ini disebutkan ada lima syarat pers yang bertanggung jawab, yakni :²⁶¹

1. Media harus menyajikan berita-berita peristiwa sehari-hari yang dapat dipercaya, lengkap, dan cerdas dalam konteks yang memberikan makna.
2. Media harus berfungsi sebagai forum untuk pertukaran komentar dan kritik.
3. Media harus memproyeksikan gambaran yang benar-benar mewakili dari kelompok-kelompok konstituen dalam masyarakat.
4. Media harus menyajikan dan menjelaskan tujuan-tujuan dan nilai-nilai masyarakat.

²⁶⁰ Denis McQuail, *Mass Communication Theory, Second Edition*, (Terjemahan Agus Dharma, Amiruddin Ram), Cetakan Kedua, Penerbit Airlangga, Jakarta, 1991, hlm. 116.

²⁶¹ John C. Merrill, *Journalism Ethics – Philosophical Foundations for News Media*, St. Martin's Press, New York, 1997 dalam Hikmat Kusumaningrat dan Purnama Kusumaningrat, *Jurnalistik Teori dan Praktik*, Cetakan Keempat, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2009, hlm. 21.

5. Media harus menyediakan akses penuh terhadap informasi-informasi yang tersembunyi pada suatu saat.

Dalam teori tanggung jawab sosial, Denis McQuail membatasi makna tanggung jawab media massa pada:²⁶²

1. Media menerima dan memenuhi kewajiban tertentu kepada masyarakat.
2. Kewajiban media terutama dipenuhi dengan menetapkan standar yang tinggi atau profesional tentang keinformasian, kebenaran, ketepatan, objektivitas, dan keseimbangan.
3. Dalam menerima dan menerapkan kewajiban tersebut, media seyogyanya dapat mengatur diri sendiri di dalam kerangka hukum dan lembaga yang ada.
4. Media seyogyanya menghindari segala sesuatu yang mungkin menimbulkan kejahatan, kerusakan atau ketidaktertiban umum atau penghinaan terhadap minoritas etnik atau agama.
5. Media secara keseluruhan hendaknya bersifat pluralis dan mencerminkan kebhinekaan masyarakatnya, dengan memberikan kesempatan yang sama untuk mengungkapkan berbagai sudut pandang dan hak untuk menjawab.
6. Masyarakat dan publik, berdasarkan prinsip yang disebut pertama, memiliki hak untuk mengharapkan standar prestasi yang tinggi dan intervensi dapat dibenarkan untuk mengamankan kepentingan umum.
7. Wartawan dan media profesional seyogyanya bertanggung jawab terhadap masyarakat dan juga kepada majikan serta pasar.

Berbeda dengan pandangan Ayatullah Al-Uzhman Ali Khamanei yang memandang tanggung jawab media massa pada negara-negara Islam yang sedang berkembang khususnya di Iran. Ali Khamanei berpendapat media massa di samping membangun masyarakat juga bertugas

²⁶² Denis McQuail, *ibid.*

memerangi propaganda-propaganda pers barat. Tanggung jawab utama media massa adalah mengatur dan memberi petunjuk pemikiran, kebudayaan, akhlak dan tingkah laku kepada masyarakat guna membenahi dan menjauhkan pemikiran, kebudayaan, dan akhlak mereka dari pencemaran. Menurut Ali Khamanei tujuan sebuah media massa yang memiliki komitmen dan tanggung jawab, sangat berbeda dengan tujuan sebuah media yang tugasnya mendukung kepentingan illegal pemiliknya. Media sebaliknya harus mampu meningkatkan taraf pengetahuan dan pandangan agama masyarakat, menguatkan akar keyakinan keagamaan, serta menyelamatkan opini umum dari pengaruh serangan budaya musuh yang merusak.²⁶³ Pendapat Ali Khamanei tersebut dijabarkan Atwar Bajari sebagai berikut :

1. Media massa, dengan cara dan berbagai metode persuasi yang positif, harus aktif membina dan menghidupkan nilai-nilai mulia pada pribadi-pribadi masyarakat, seperti perhatian pada etika, senang bekerja, rasa tanggung jawab, rasa percaya diri, serta keberanian jiwa dan raga.
2. Media harus mampu mendukung penguasaan pada ilmu pengetahuan dan teknologi. Kemajuan ilmu pengetahuan akan meningkatkan teknologi, dan hal ini dengan sendiri akan memajukan taraf hidup manusia sekaligus memberikan kebaikan kepada negara. Konsekwensinya, di dalam negeri, terdapat berbagai aktivitas yang positif. Karena itu, kemajuan dan maraknya ilmu pengetahuan juga menjadi salah satu tanggung jawab terpenting media-media massa ini.
3. Selanjutnya media bertanggung jawab dalam menciptakan tempat-tempat atau wahana rekreasi dan permainan penting bagi masyarakat. sebuah media massa yang baik haruslah dapat menciptakan kegairahan dan kegembiraan yang sehat dalam masyarakat.

²⁶³ Atwar Bajari, *Media.....ibid.*

4. Keadilan sosial juga merupakan point-point yang harus digarap oleh media massa untuk membangun komitmen dan menjunjung peradaban. Media harus mengajarkan kepada orang miskin untuk meraih sifat mulia dan menghilangkan perasaan rendah diri. Sedangkan kepada orang-orang kaya, media harus mampu mengajak untuk membantu fakir miskin.
5. Dalam membangun perhatian masyarakat, media harus melakukannya secara konstruktif dan positif. Misalnya tidak melakukan paksaan.
6. Meyakinkan khalayak bahwa pesan yang disajikan bersifat ilmiah atau mengedepankan rasio/logikan dan tidak membodohi mereka. Oleh karena itu riset adalah pekerjaan yang sangat penting dalam penyajian pesan oleh media. Pekerjaan yang didahului oleh riset atau dikerjakan atas dasar ilmu pengetahuan selalu memiliki kelebihan dan sisi menarik.
7. Media tidak menyajikan program atau pesan yang seolah-olah mengedepankan seni, namun di lain pihak merendahkan martabat kemanusiaanya itu sendiri. Seni dalam media harus disajikan secara agung dan tidak menipu khalayak.

Dalam konteks Indonesia, pers bertanggung jawab kepada hukum dan perundang-undangan negara, bukan kepada pemerintah. Dalam penjelasan Undang Undang Nomor 40 tahun 1999, Pasal 4 ayat (1) ditegaskan, bahwa kemerdekaan pers adalah kemerdekaan yang disertai kesadaran pentingnya penegakan supremasi hukum yang dilaksanakan oleh pengadilan, dan tanggung jawab profesi yang dijabarkan dalam Kode Etik Jurnalistik sesuai dengan hati nurani insan pers. Pasal 2 Kode Etik Jurnalistik juga menegaskan, bahwa wartawan Indonesia dengan penuh rasa tanggung jawab dan bijaksana mempertimbangkan patut tidaknya menyiarkan berita tulisan, atau gambar, yang dapat membahayakan keselamatan dan keamanan negara,

persatuan dan kesatuan bangsa, menyinggung perasaan agama, kepercayaan atau keyakinan suatu golongan yang dilindungi oleh undang-undang.”²⁶⁴

4. Prinsip Demokrasi dan Supremasi Hukum Dalam Kebebasan Pers

Undang Undang Pers menegaskan bahwa kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum.²⁶⁵ Pers nasional berkewajiban memberitakan peristiwa dan opini dengan menghormati norma-norma agama dan rasa kesusilaan masyarakat serta asas praduga tak bersalah.²⁶⁶ Pelanggaran norma ini dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang Undang Pers sebagai berikut :

- 1) *Setiap orang yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan tindakan yang berakibat menghambat atau menghalangi pelaksanaan ketentuan Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000. 000,00 (lima ratus juta rupiah).*
- 2) *Perusahaan pers yang melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 13 dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).*
- 3) *Perusahaan pers yang melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 12 dipidana dengan pidana denda paling banyak*

²⁶⁴ Makna “membahayakan keselamatan dan keamanan negara” pada Pasal 2 Kode Etik Jurnalistik itu adalah menyangkut rahasia negara atau militer, dan berita yang bersifat spekulatif. Mengenai penyiaran berita yang membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa, serta menyinggung perasaan agama, kepercayaan atau keyakinan suatu golongan yang dilindungi oleh undang-undang, wartawan perlu memperhatikan hal-hal yang berhubungan dengan isu-isu SARA (Suku, Agama, Tras dan Antargolongan), serta menghormati golongan-golongan lain dalam masyarakat. Tegasnya, wartawan Indonesia menghindari pemberitaan yang dapat memicu pertentangan suku, agama, ras dan antargolongan.

²⁶⁵ Lihat Pasal 2 Undang Undang Pers

²⁶⁶ Lihat Pasal 5 Undang Undang Pers

Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).²⁶⁷

Pers yang bebas merupakan salah satu pilar demokrasi dan menjadi prasyarat penting menuju *good governance*. Konsideran menimbang Undang Undang Pers khususnya butir c menyatakan bahwa “*Pers Nasional sebagai wahana komunikasi massa, penyebar informasi dan pembentuk opini harus dapat melaksanakan asas, fungsi, hak, kewajiban dan peranannya dengan berdasarkan kemerdekaan pers yang profesional sehingga harus mendapat jaminan dan perlindungan hukum, serta bebas dari campur tangan dan paksaan dari manapun*”. Di dalam Pasal 4 ayat (2) Undang Undang Pers ditegaskan bahwa “*terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran*”.²⁶⁸ Apabila dalam melaksanakan peran dan fungsinya terdapat permasalahan-permasalahan akibat pemberitaan pers dalam interaksinya dengan masyarakat, maka penyelesaiannya harus dilakukan melalui pemberitaan pula, yakni hak jawab dan hak koreksi.²⁶⁹ Fungsi

²⁶⁷ Bila ketentuan ini dielaborasi, ditemukan tiga ketentuan pidana yang dapat mengancam perusahaan pers yaitu: 1) Larangan memberitakan peristiwa dan opini yang tidak menghormati norma-norma agama. Pelanggaran atas ketentuan ini menyebabkan perusahaan pers dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah); 2) Larangan memberitakan peristiwa dan opini yang tidak menghormati rasa kesusilaan masyarakat. Pelanggaran atas ketentuan ini menyebabkan perusahaan pers dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah); 3) Larangan memberitakan peristiwa dan opini yang tidak menghormati asas praduga tak bersalah. Pelanggaran atas ketentuan ini menyebabkan perusahaan pers dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).

²⁶⁸ Untuk mengimplementasikan pasal ini, Harian Umum Kompas membentuk Tim Ombusman Kompas, April 2000. Lembaga ini didirikan untuk membela hak-hak sipil (*civil rights*), hak-hak kewarganegaraan (*civic rights*) terhadap kesewenangan pemerintah, bahkan kesewenangan pers sendiri. Lembaga Ombusman Kompas tidak semata untuk mengembangkan *self conshorship* (penyensoran diri) tetapi juga *self regulatory* (pengaturan diri) dengan tujuan akhir mengembangkan pers yang bebas, merdeka dan memegang teguh etika pers, selanjutnya baca : St. Sularso, *Kompas Meluncurkan Ombusman*, dalam St. Sularso (ed), *Humanisme dan Kebebasan Pers Menyambut 70 Tahun Jacob Oetama*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, September 2001, hlm. 76.

²⁶⁹ Hak Jawab adalah seseorang atau sekelompok orang untuk memberikan tanggapan atau sanggahan terhadap pemberitaan berupa fakta yang merugikan nama baiknya. Hak Koreksi adalah hak setiap orang untuk mengoreksi atau membetulkan kekeliruan informasi yang diberitakan oleh pers, baik tentang dirinya maupun tentang orang lain. Pasal 5 Undang Undang Pers menyatakan : 1. Pers nasional berkewajiban memberitakan peristiwa dan opini dengan menghormati norma-norma agama dan rasa

pers ini diperkokoh pula dengan Pasal 6 yang memberi penegasan kepada pers untuk melaksanakan perannya, yakni: a) memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui; b) menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan hak asasi manusia, serta menghormati kebhinekaan; c) mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat dan benar; d) melakukan pengawasan, kritik, koreksi, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum; e) memperjuangkan keadilan dan kebenaran.

Persoalan kemudian muncul ketika pers dihadapkan dengan delik aduan atas laporan masyarakat karena pemberitaannya dianggap mencemarkan nama baik, menyiarkan berita bohong, menabur kebencian atau karena tuduhan-tuduhan lain. Menghadapi aduan tersebut, pers berada dalam situasi yang dilematis karena delik tersebut langsung diadukan kepada kepolisian tanpa menggunakan saluran Undang Undang Pers seperti hak jawab dan hak koreksi. Lebih repot lagi apabila polisi langsung menggunakan kewenangannya dengan memanggil wartawan penulis berita untuk dimintai keterangan, dan menjadikan berita yang sudah dimuat atau ditayang di media sebagai alat bukti. Pasal 18 ayat (2) tentang Ketentuan Pidana menyebutkan

kesulitan masyarakat serta asas praduga tak bersalah. 2. Pers wajib melayani Hak Jawab. Menurut JCT. Simorangkir, hak jawab adalah hak seseorang untuk memberi jawab atas sesuatu yang perlu "dijawab" berhubung pemuatan berita/ulasan/gambar dan sebagainya. Dalam penerbitan pers pemuatan "jawab" itu dimintakan oleh seseorang/ sesuatu golongan yang "terkena" karena pemuatan berita/ulasan/gambar tadi. Harian yang memuatnya wajib melayani hak jawab itu secara wajar. Kewajiban melayani hak jawab mengandung kewajiban bagi yang memberi jawab atas sesuatu yang perlu "dijawab" berhubung sesuatu pemuatan pers/harian/majalah yang bersangkutan. Harian-harian/ majalah-majalah lain mempunyai kewajiban moral untuk memberi kesempatan lebih dulu kepada harian/majalah yang bersangkutan untuk memuat "jawaban" itu. Baru apabila harian/majalah yang bersangkutan tidak mau melayani hak jawab tersebut secara wajar (kongkretnya tidak mau memuat "jawaban" tersebut), maka kepada yang menjawab diberi hak moral untuk menyampaikan jawabannya itu kepada pihak ketiga (harian-harian lain), dan yang akhir itu diberi hak untuk memuat jawaban tersebut. Demikian pula mengenai "isi" jawaban, harus mengenai pokok persoalan dan *to the point*, lihat : JCT. Simorangkir, *Pers, SIUPP dan Wartawan*, Gunung Agung, Jakarta, 1986, hlm. 208-209.

bahwa, perusahaan pers yang melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 13 dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (*lima ratus juta*). Sementara ayat (2) menegaskan bahwa, perusahaan pers yang melanggar Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 13 dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (*lima ratus juta rupiah*). Dua analisis dapat dimaknai dari Pasal 18 ayat (2) dan (3) ini adalah sebagai berikut :

1. bahwa ketentuan pada Pasal 18 ayat (2) mengatur masalah pidana denda sebagai salah satu pidana pokok dalam stelsel pidana di Indonesia yang dialamatkan kepada perusahaan pers apabila melakukan pelanggaran terhadap Pasal 5 ayat (2) tentang Hak Jawab yang *notabene* nya merupakan kewajiban dari perusahaan pers untuk memuat hak tersebut apabila dipergunakan oleh masyarakat yang merasa dirugikan akibat pemberitaan media. Sementara ayat (3) tentang Hak Koreksi merupakan kewajiban dari perusahaan pers untuk melakukan koreksi apabila terdapat kesalahan dalam pemberitaan media baik diminta oleh masyarakat yang merasa dirugikan oleh pemberitaan media dan atau karena kesadaran media itu sendiri. Masalah kemudian muncul ketika hak jawab tidak dipergunakan, dan masyarakat yang merasa dirugikan oleh pemberitaan itu langsung membuat aduan ke polisi, dan polisi pun memproses aduan tersebut dengan menggunakan KUHP dan atau Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Sedangkan Pasal 13 mengatur tentang pelarangan bagi perusahaan pers untuk memuat iklan yang dapat merendahkan martabat suatu agama dan atau mengganggu kerukunan hidup antarumat beragama, serta bertentangan dengan rasa kesusilaan masyarakat. Di samping itu juga pelarangan memuat iklan yang menyangkut minuman keras, narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta pelarangan untuk memuat peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok. Penggunaan atas hak jawab, hak koreksi dan pelanggaran terhadap kode etik jurnalistik juga dipertegas oleh Pasal 15 ayat (2) huruf d Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999.

2. bahwa Dewan Pers bersama Kepolisian Negara Republik Indonesia telah bersepaham untuk saling berkoordinasi dalam perlindungan kemerdekaan pers dan penegakan hukum terkait dengan penyalahgunaan profesi kewartawanan.²⁷⁰ Dalam Pasal 4 dari Nota Kesepahaman itu ditegaskan bahwa, (1) Para Pihak²⁷¹ berkoordinasi terkait perlindungan kemerdekaan pers dalam pelaksanaan tugas di bidang pers sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (2) Pihak Kedua²⁷², apabila menerima pengaduan dugaan perselisihan/sengketa termasuk surat pembaca atau oponi/kolom antara wartawan/media dengan masyarakat, akan mengarahkan yang berselisih/bersengketa dan/atau pengadu untuk melakukan langkah-langkah secara bertahap dan berjenjang mulai dari menggunakan hak jawab, hak koreksi, pengaduan ke Pihak Kesatu²⁷³ maupun proses perdata; (3) Sebagaimana dimaksud pada ayat (2), apabila solusi penyelesaian langkah-langkah dari Pihak Kesatu²⁷⁴ tersebut tidak dapat diterima pihak pengadu dan ingin menempuh proses

²⁷⁰ Nota Kesepahaman Dewan Pers dan Kepolisian Republik Indonesia Nomor 2/DP/MoU/II/2017 dan Nomor B/15/II/2017 tentang Koordinasi Dalam Perlindungan Kemerdekaan Pers dan Penegakan Hukum Terkait Penyalahgunaan Profesi Wartawan. Ditanda-tangani oleh Ketua Dewan Pers Yosep Adi Prasetyo dan Kapolri Jenderal Polisi Drs. M. Tito Karnavian, M.A., Ph.D pada tanggal 9 Februari 2017 di Ambon (Maluku). Nota Kesepahaman ini telah diperpanjang dengan nomor 03/DP/MoU/III/2022 dan nomor NK/4/III/2022 pada tanggal 16 Maret 2022, dan ditanda-tangani oleh Ketua Dewan Pers Prof. Dr. Ir. Muhammad Nuh, DEA dengan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Jenderal Polisi Drs. Listyo Sigit Prabowo MSi.

²⁷¹ Dewan Pers dan Kepolisian Negara Republik Indonesia

²⁷² Kepolisian Negara Republik Indonesia

²⁷³ Dewan Pers

²⁷⁴ Dewan Pers

hukum lainnya, maka pihak pengadu diminta mengisi formulir pernyataan di atas kertas bermaterai. Kemudian Pasal 5 menegaskan, bahwa: (1) Pihak Kesatu²⁷⁵ apabila menemukan dan/atau menerima laporan masyarakat terkait adanya dugaan tindak pidana di bidang pers maka melakukan koordinasi dengan Pihak Kedua;²⁷⁶ (2) Pihak Kedua²⁷⁷ apabila menerima laporan masyarakat terkait adanya dugaan tindak pidana di bidang pers maka terlebih dahulu dilakukan penyelidikan dan hasilnya dikoordinasikan dengan Pihak Kesatu²⁷⁸ untuk menyimpulkan perbuatan tersebut adalah tindak pidana atau pelanggaran Kode Etik Jurnalistik; (3) Jika hasil dari koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) merupakan perbuatan tindak pidana, maka Pihak Kesatu²⁷⁹ menyerahkan kepada Pihak Kedua²⁸⁰ untuk ditindak lanjuti dengan proses penyelidikan dan penyidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (4) Pihak Kedua²⁸¹ dapat meminta bantuan ahli kepada Pihak Kesatu²⁸² dalam proses penegakan hukum terhadap penyalahgunaan profesi wartawan, selanjutnya Pihak Kesatu²⁸³ wajib memenuhi permintaan tersebut; (5) Pihak Kedua²⁸⁴ menyampaikan Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) kepada Pihak Kesatu²⁸⁵ sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Terbitnya kesepakatan Dewan Pers dengan Kepolisian Negara, dalam hemat penulis di samping untuk mengantisipasi adanya kehendak masyarakat

²⁷⁵ Dewan Pers

²⁷⁶ Kepolisian Negara Republik Indonesia

²⁷⁷ Kepolisian Negara Republik Indonesia

²⁷⁸ Dewan Pers

²⁷⁹ Dewan Pers

²⁸⁰ Kepolisian Negara Republik Indonesia

²⁸¹ Kepolisian Negara Republik Indonesia

²⁸² Dewan Pers

²⁸³ Dewan Pers

²⁸⁴ Kepolisian Negara Republik Indonesia

²⁸⁵ Dewan Pers

memperkarakan pemberitaan media, sekaligus memperkokoh kedudukan Undang Undang Pers sebagai *lex specialis derogate legi generali* dimana dugaan atas tindak pidana terhadap karya jurnalistik wartawan harus diselesaikan melalui jalur mediasi oleh Dewan Pers, yakni dengan menggunakan Hak Jawab dan Hak Koreksi. Jalur mediasi ini bukan berarti bahwa wartawan adalah manusia yang kebal hukum, akan tetapi mereka merupakan anak bangsa yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan perintah undang-undang, yakni :²⁸⁶

- a. memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui;
- b. menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan hak asasi manusia, serta menghormati kebhinekaan;
- c. mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat, dan benar;
- d. melakukan pengawasan, kritik, koreksi, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum;
- e. memperjuangkan keadilan dan kebenaran.

Di samping alasan yuridis tersebut di atas, faktor lain yang juga turut menjadi pertimbangan adalah karena kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara, dan untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarkan gagasan dan informasi. Karenanya sangat tidak proporsional apabila di dalam negara demokrasi karya jurnalistik yang *notabene* nya merupakan karya intelektual diselesaikan melalui jalur pengadilan yang ujung akhirnya adalah menyeret wartawan ke penjara.

²⁸⁶ Lihat Pasal 6 Undang Undang Nomor 40 Tahun 1990 tentang Pers.

4.1. Hak Jawab Sebagai Wujud Tanggung jawab Sosial Pers

Pada bagian terdahulu, telah dijelaskan bahwa yang dimaksud hak jawab adalah hak seseorang atau sekelompok orang untuk memberikan tanggapan atau sanggahan terhadap pemberitaan berupa fakta yang merugikan nama baiknya. Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 memberi kekuasaan dan keleluasaan bagi pers untuk menjalankan kegiatan jurnalistiknya sebagai jaminan fungsinya dalam melakukan pengawasan. Seperti dikatakan Lord Acton (1834-1902), *“power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely”*, kekuasaan itu cenderung disalahgunakan, makin besar kekuasaannya, makin besar pula kecenderungan salah gunanya. Kehadiran pers ditujukan untuk menciptakan masyarakat yang demokratis, dimana kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai dengan hati nurani dan hak memperoleh informasi. Pers juga diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pers diharapkan dapat melaksanakan kontrol sosial untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan baik korupsi, kolusi, nepotisme maupun penyelewengan lainnya. Dalam menjalankan profesi, pers menghormati hak asasi setiap orang. Oleh karenanya, pers yang profesional terbuka dikontrol oleh masyarakat.²⁸⁷ Dari perspektif ini, Undang Undang Pers merumuskan bahwa kekuasaan yang besar yang dimiliki oleh pers harus diimbangi pula oleh hak yang besar bagi masyarakat. Atas dasar pemikiran di atas, Undang Undang Pers merumuskan bahwa pers wajib melayani hak jawab.

Hak Jawab yang diberi ruang oleh Undang Undang Pers adalah hak jawab yang memenuhi kriteria Pasal 1 angka 11 yang tercantum dalam unsur-unsur definisi hak jawab itu

²⁸⁷ Erick Thohir, *Pers Indonesia di Mata Saya*, Cetakan Pertama, Penerbit Republika, Jakarta, 2001, hlm. 234.

sendiri, yakni :²⁸⁸

1. Hak Jawab dapat diajukan oleh seseorang;
2. Hak Jawab dapat pula diajukan oleh sekelompok orang;
3. Hak Jawab dapat diajukan dalam bentuk tanggapan;
4. Hak Jawab dapat pula diajukan dalam bentuk sanggahan;
5. Tanggapan dan atau sanggahan itu ditujukan terhadap pemberitaan;
6. Tanggapan dan atau sanggahan terhadap pemberitaan yang harus berupa fakta itu harus pula merugikan nama baiknya.

Dari kriteria tersebut, penggunaan hak jawab hanya diperbolehkan terhadap pemberitaan yang merugikan nama baik, dan oleh fakta yang cukup, disampaikan dalam bentuk sanggahan dan atau tanggapan baik secara lisan maupun tertulis.

Pengaturan tentang hak jawab tidak hanya terdapat dalam Undang Undang Pers, tetapi juga Kode Etik Jurnalistik (KEJ). Dalam Pasal 11 KEJ ditegaskan bahwa : "*Wartawan Indonesia melayani hak jawab dan hak koreksi secara proporsional*". Kemudian Pasal 10 yang menyatakan, "*Wartawan Indonesia segera mencabut, meralat, dan memperbaiki berita yang keliru dan tidak akurat disertai dengan permintaan maaf kepada pembaca, pendengar, dan atau pemirsa*". Penafsiran atas pasal ini adalah : a) Segera, berarti tindakan dalam waktu secepat mungkin, baik karena ada maupun tidak ada teguran dari pihak luar; b) Permintaan maaf disampaikan apabila kesalahan terkait dengan substansi pokok. Pelaksanaan hak jawab juga merupakan alat kontrol masyarakat terhadap kebebasan pers, dalam arti bahwa wartawan boleh bebas menulis berita tetapi harus tetap bertanggung jawab yakni meluruskan

²⁸⁸ Hinca IP Panjaitan dan Amir Effendi Siregar, *Undang-undang Pers (Memang) Lex Specialis*, Badan Bantuan Hukum dan Advokasi Kemerdekaan Pers Serikat Penerbit Surat kabar, Jakarta, 2006, hlm. 13.

dan meralatnya apabila terjadi kesalahan pada berita yang dipublikasikan. Wartawan harus bertanggung jawab dengan memuat tanggapan atau keterangan yang benar dari seorang atau nara sumber berita guna meluruskan berita yang dianggap salah yang telah disiarkan sebelumnya.²⁸⁹ Harus diakui, pelaksanaan hak jawab sering mengundang perasaan yang tidak memuaskan dan bahkan mengecewakan pihak-pihak yang berkepentingan. Hal itu terjadi akibat, dalam praktiknya, hak jawab tidak dimuat sesegera mungkin, melainkan tertunda beberapa hari. Penundaan hak jawab ini menyebabkan masyarakat sudah lupa dengan berita awal yang disiarkan oleh media tersebut.

Dalam penilaian JCT Simorangkir, kewajiban melayani hak jawab dan hak koreksi merupakan norma tatakrama (*spelregels van het spel*) yang harus pula diperhatikan.²⁹⁰ Pimpinan Redaksi yang bertanggung jawab tidak akan, dan tidak wajib, secara sukarela atau secara paksa, begitu saja memuat berita/persoalan dan sanggahan/jawaban dalam penerbitan yang diasuhnya. Pers yang terlalu sering memuat “berita bantahan” atau “ralat” menunjukkan “derajat” pers itu sendiri. Pers tidak akan memuat sesuatu “berita” tanpa alasan, tanpa fakta, tanpa dapat dipertanggung jawabkan.²⁹¹ Kewajiban bagi media memuat hak jawab tidak hanya terdapat di dalam Undang Undang Nomor 40 tahun 1999,

²⁸⁹ Zaenuddin HM, *The Journalist*, Cetakan Pertama, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2007, hlm. 212.

²⁹⁰ Kewajiban melayani hak jawab mengandung kewajiban bagi yang memberi jawab atas sesuatu yang perlu dijawab berhubung sesuatu pemuatan pers/harian/majalah yang bersangkutan. Harian-harian/majalah-majalah lain mempunyai kewajiban moral untuk memberi kesempatan lebih dulu kepada harian/majalah yang bersangkutan untuk memuat jawaban itu. Baru apabila harian/majalah yang bersangkutan tidak mau melayani hak jawab tersebut secara wajar (kongkretnya tidak mau memuat “jawaban” tersebut), maka kepada yang menjawab diberi hak moral untuk menyampaikan jawabanya itu kepada pihak ketiga (harian-harian lain), dan yang akhir itu diberi hak untuk memuat jawaban tersebut. Demikian pula mengenai “isi” jawaban, harus mengenai pokok persoalan dan *to the point*. Inilah yang oleh Simorangkir disebut dengan norma-norma tatakrama (*spelregels*) hak jawab.

²⁹¹ JCT. Simorangkir, *Hukum dan Kebebasan Pers*, Bina Cipta, Jakarta, 1980, hlm. 208.

akan tetapi juga Undang Undang Nomor 21 tahun 1982 tentang Perubahan Kedua Undang Undang Ketentuan Pokok-pokok Pers dimana secara khusus mengatur masalah ketentuan hak jawab. Pada Pasal 15a (2) dikatakan, bahwa dalam batas-batas yang pantas, penerbitan pers wajib memenuhi permintaan masyarakat pembacanya yang akan menggunakan hak jawab. Dalam ketentuan ini, adakalanya hak jawab digandengkan dengan perkataan masyarakat sehingga menjadi hak jawab masyarakat. Penggandengan untuk membedakan hak tolak yang dimiliki oleh wartawan, dan pembedaan ini sejalan pula dengan pasal 15a (1) yang menyebutkan, bahwa hak jawab itu merupakan hak seseorang, organisasi atau badan hukum, yang merasa dirugikan oleh tulisan dalam sebuah atau beberapa penerbitan pers, untuk meminta kepada penerbit pers yang bersangkutan agar penjelasan dan tanggapannya terhadap tulisan yang disiarkan atau diterbitkan dimuat di penerbitan pers tersebut.

4.2. Hambatan Dalam Kebebasan Pers

Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 telah memberi perlindungan kepada pers dalam melaksanakan kegiatan jurnalistik yang meliputi mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi. Perlindungan tersebut diberikan dalam bentuk : *Pertama*, pers yang mengontrol pemerintah, dan bukan sebaliknya pemerintah yang mengontrol pers. *Kedua*, pemerintah tidak berwenang mengintervensi penyelenggaraan pers. *Ketiga*, penerbitan pers tidak memerlukan izin penerbitan, bebas dari sensor dan pembredelan. *Keempat*, politik hukum yang dianut oleh UU Pers adalah dekriminalisasi pers, maksudnya kesalahan karya jurnalistik diselesaikan melalui mekanisme hak jawab, dan bila belum memuaskan dapat diproses dengan menggunakan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) dengan pidana denda paling banyak Rp 500 juta. *Kelima*, dibentuk

Dewan Pers independen yang memiliki fungsi, antara lain, untuk : (1) melindungi kemerdekaan pers, (2) memfasilitasi penyusunan regulasi pers, (3) memberi pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers. Undang Undang Pers juga mengamanahkan kepada pers untuk melaksanakan lima fungsi, yakni fungsi informasi, fungsi edukasi, fungsi hiburan, fungsi kontrol sosial dan fungsi sebagai lembaga ekonomi.²⁹² Selain melaksanakan kelima fungsi sebagaimana terdapat dalam Undang Undang Pers, wartawan juga harus taat kepada Kode Etik Jurnalistik yang materinya terdiri dari :

1. Independen, akurat, berimbang, dan tidak beretiked buruk;
2. Menempuh cara professional;
3. Menguji informasi, berimbang, tidak mencampurkan fakta dan opini yang menghakimi, serta menerapkan asas praduga tak bersalah;
4. Tidak membuat berita bohong, fitnah, sadis dan cabul;
5. Tidak menyiarkan identitas korban kejahatan susila dan tidak menyebutkan identitas kanak-kanak yang menjadi pelaku kejahatan;
6. Tidak menyalahgunakan profesi dan tidak menerima suap;
7. Memiki hak tolak;
8. Tidak menyiarkan berita prasangka atau diskriminasi;

²⁹² Fungsi informasi adalah media menyampaikan informasi berdasarkan faktandan kebenaran. Fungsi edukasi, yaitu menyampaikan informasi yang mencerdaskan. Fungsi hiburan bertujuan untuk memberi hiburan yang menambah kualitas kehidupan, tidak memberitakan atau menyiarkan penggambaran tingkah laku secara erotis dengan foto, gambar, suara, grafis atau tulisan yang semata-mata membangkitkan nafsu birahi. Fungsi kontrol sosial dimaksudkan untuk mencegah tidak sewenang-wenang penguasa yang menyalahgunakan kekuasaan dan merugikan rakyat. Fungsi lembaga ekonomi bertujuan agar perusahaan pers sebagai lembaga ekonomi dapat hidup sehat, hidup berdasarkan kekuatan sendiri berkat dukungan pembaca dan pengiklan, (lihat : Pasal 3 Undang Undang Nomor 40 tahun 1999).

9. Menghormati hak narasumber tentang kehidupan pribadinya, kecuali untuk kepentingan publik;
10. Segera mencabut, meralat, dan memperbaiki berita yang keliru dan tidak akurat disertai permintaan maaf.
11. Melayani hak jawab dan hak koreksi secara proporsional.

Di Era Demokrasi, pers belum luput dari tekanan dan hambatan dalam menjalankan kelima fungsi tersebut. Tekanan terhadap kebebasan pers tidak semata-mata datang dari berbagai elemen, terutama mereka yang terkena sasaran bidik berita, akan tetapi juga dari berbagai peraturan perundang-undang. Sabam Leo Batubara mencatat, ancaman kriminalisasi terhadap pers ditunjukkan dengan, *pertama*, politik hukum kriminalisasi pers yang semakin meningkat. Undang Undang Pers yang memberi amanat kepada pers untuk melakukan fungsi kontrol, kritik, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum, memperjuangkan keadilan dan kebenaran, namun dalam pelaksanaannya sejumlah pers dan wartawan justru diancam dengan pidana penjara.²⁹³ Fakta lain adalah hadirnya beberapa regulasi yang dapat mengancam wartawan dalam melaksanakan peran dan fungsinya. Diantara regulasi tersebut adalah :

- 1) Undang Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik,²⁹⁴ dimana Pasal 27 ayat (3) dan

²⁹³ Sabam Leo Batubara, *Pengaduan Publik Terhadap Pers*, dalam Atmakusumah, Maskun Iskandar (ed), *Merancang dan Menyunting di Jantung Media Pers*, Dewan Pers bekerjasama dengan Lembaga Pers Dr. Sutomo, Jakarta, November 2009, hlm. 104.

²⁹⁴ Prita Mulyasari, 32 tahun, adalah korban pertama pemberlakuan UU ITE. Mantan pasien RS Omni Tangerang itu mengungkapkan di *e-mail* fakta dan kebenaran yang dia alami ketika dirawat di rumah sakit itu. RS Omni mengadukan Prita ke jalur hukum baik dalam perkara perdata maupun perkara pidana karena keluhan dan kritik Prita dinilai menghina dan mencemarkan nama baik RES Omni. Mepedomani Pasal 27 ayat (3) dan Pasal 45 ayat (1) Undang Undang Nomor 11 tahun 2008, Kajari Tangerang menuntut Prita dipidana penjara enam tahun dan didenda satu miliar rupiah. Sejalan dengan tuntutan itu Prita langsung ditahan di penjara wanita Tangerang pada 13 Mei 2009. Pasal 27 ayat (3) UU ITE sebagaimana dimaksud berbunyi : Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya

Pasal 45 ayat (1), dapat memenjarakan wartawan paling lama enam tahun dan atau mendenda paling banyak Rp 1 miliar apabila informasi elektroniknya memuat penghinaan dan pencemaran nama baik. Selengkapnya pasal tersebut adalah sebagai berikut :

Pasal 27 ayat (3) : *Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik.*

Pasal 45 ayat (1) : *Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1), ayat (2), ayat (3), atau ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).*

2. Undang Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, pasal 5 ayat (1) dan pasal 51 juga dapat memenjarakan wartawan sebagai pengguna informasi publik paling lama satu tahun dan

Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik. Sementara Pasal 45 ayat (1) mengatakan, "Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1), ayat (2), ayat (3), atau ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Merespon kasus Prita Mulyasari, masyarakat menyampaikan sebagai berikut : 1) Sikap keprihatinan yang mendalam atas kriminalisasi pasien, bahwa keluhan Prita berdasarkan pengalaman pribadi, karena merasa tidak mendapatkan jawaban yang memuaskan, akhirnya mengirimkan email kepada sehabatnya kemudian menyebar luas, yang berakibat tindakan Prita dianggap melakukan tindak pencemaran nama baik; 2) Menanggapi keluhan Prita, seharusnya pihak RS Omni Internasional, harus memberikan hak jawab atau memanggil Prita Mulyasari, bukannya melaporkan ke pihak kepolisian; 3) Banyak pula pelayanan rumah sakit buruk sekali, meskipun rumah sakit itu berlabel agama, yang biaya besar setelah dikomplain harga obat-obatan bisa direvisi; 4) Banyak rumah sakit yang mengejar target/omzet dengan membuat alasan untuk memperpanjang pengobatan; 5) Sikap rumah sakit yang mengedepankan jalur hukum orang akan prihatin dan membuat orang takut berobat ke rumah sakit itu; 6) Pasien berhak untuk mengetahui penyakit yang dideritanya serta tindakan medis yang diakukan dijalani. Pasien juga berhak mendapatkan penjelasan tentang tindakan medis, dan dokumen rekam medis milik sarana kesehatan, dan salinannya milik pasien (Pasal 47 UU No. 29/2004 tentang Praktik Kedokteran), selanjutnya (lihat : Siswanto Sunarso, *Hukum Informasi dan Transaksi Elektronik, Studi Kasus Prita Mulyasari*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hlm. 215-216).

atau denda paling banyak Rp 500 juta. Kedua pasal tersebut adalah sebagai berikut :

Pasal 5 ayat (1) : *Pengguna informasi publik wajib menggunakan informasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 51 : *Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan informasi publik secara melawan hukum dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah).*

3. Undang Undang Nomor 44 tahun 2008 tentang Pornografi juga berpotensi memenjarakan wartawan dan media antara enam dan 12 tahun dan atau mendendanya antara Rp 250 juta dan Rp 6 miliar.
4. Undang Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Undang-undang ini telah memberi kekuasaan kepada pemerintah untuk menentukan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian dalam penyelenggaraan penyiaran. Komisi Penyiaran Indonesia sebagai lembaga yang mewakili publik dan bersifat independen, ditempatkan sebagai rekomendator dan pengusul saja. Beberapa pasalnya yang dinilai bertentangan dengan kebebasan pers adalah sebagai berikut :

Pasal 62

- (1) Ketentuan-ketentuan yang disusun oleh KPI bersama Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (10), Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (3), Pasal 31 ayat (4), Pasal 32 ayat (2), Pasal 33 ayat (8), Pasal 55 ayat (3), dan Pasal 60 ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.²⁹⁵

²⁹⁵ Pasal 14 ayat (10) : *Ketentuan lebih lanjut mengenai Lembaga Penyiaran Publik disusun oleh KPI bersama Pemerintah.* Pasal 18 ayat (3) : *Pengaturan jumlah dan cakupan wilayah siaran lokal, regional, dan nasional, baik untuk jasa penyiaran radio maupun jasa penyiaran televisi, disusun oleh KPI bersama Pemerintah.* Ayat (4) : *Ketentuan lebih lanjut mengenai pembatasan kepemilikan dan penguasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan pembatasan kepemilikan silang sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) disusun oleh KPI bersama Pemerintah.* Pasal 29 ayat (2) : *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata*

- (3) Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah selesai disusun oleh KPI bersama Pemerintah.

Pasal 33

- (4) Izin dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara setelah memperoleh:
- a. masukan dan hasil evaluasi dengar pendapat antara pemohon dan KPI;
 - b. rekomendasi kelayakan penyelenggaraan penyiaran dari KPI;

*cara dan persyaratan izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) disusun oleh KPI bersama Pemerintah. Pasal 30 ayat (3) : Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman kegiatan peliputan lembaga penyiaran asing disusun oleh KPI bersama Pemerintah. Pasal 31 ayat (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan sistem stasiun jaringan disusun oleh KPI bersama Pemerintah. Pasal 32 ayat (2) : Ketentuan lebih lanjut mengenai rencana dasar teknik penyiaran dan persyaratan teknis perangkat penyiaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun lebih lanjut oleh KPI bersama Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 33 ayat (8) : Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan perizinan penyelenggaraan penyiaran disusun oleh KPI bersama Pemerintah. Pasal 55 ayat (3) : Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan pemberian sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) disusun oleh KPI bersama Pemerintah. Pasal 60 ayat (3) : Lembaga Penyiaran yang sudah mempunyai stasiun relai, sebelum diundangkannya Undang-undang ini dan setelah berakhirnya masa penyesuaian, masih dapat menyelenggarakan penyiaran melalui stasiun relainya, sampai dengan berdirinya stasiun lokal yang berjarangan dengan Lembaga Penyiaran tersebut dalam batas waktu paling lama 2 (dua) tahun, kecuali ada alasan khusus yang ditetapkan oleh KPI bersama Pemerintah. Ashadi Siregar menilai bahwa, Undang Undang Penyiaran menghidupkan kembali otoritarianisme, yang di dalam Undang Undang Nomor 32 tahun 2002 terlihat dari orientasi pengendalian terhadap institusi penyiaran. Pengendalian ini menggunakan bumper bernama Komisi Penyiaran Indonesia yang diangkat Presiden dan Gubernur untuk KPI Daerah. Keberadaan badan ini mengandung paradoks, di satu sisi disebut sebagai lembaga negara bersifat *independen* (Pasal 7 ayat 4) yang dalam penjelasan disebutkan : “Yang dimaksud diawasi adalah pelaksanaan tugas KPI dipantau dan dikontrol agar sesuai dengan ketentuan undang-undang ini”. Dalam prinsip kebebasan pers (*freedom of the press*) dan ekspresi (*freedom of the expression*), tindakan terhadap media tidak dilakukan oleh badan tersendiri, melainkan melalui institusi negara (baca: Ashadi Siregar, *Etika Komunikasi*, Cetakan Pertama, Pustaka Book Publisher, Yogyakarta., 2006, hlm. 215-216)*

- c. hasil kesepakatan dalam forum rapat bersama yang diadakan khusus untuk perizinan antara KPI dan Pemerintah; dan
 - d. izin alokasi dan penggunaan spektrum frekuensi radio oleh Pemerintah atas usul KPI.
- (5) Atas dasar hasil kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) huruf c, secara administratif izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh Negara melalui KPI.

Pasal lain dalam Undang Undang Penyiaran yang berpotensi mengkriminalisasi pers²⁹⁶ adalah:

Pasal 36

- (5) Isi siaran dilarang :
- a. Bersifat fitnah, menghasut, menyesatkan dan/atau bohong;
 - b. Menonjolkan unsur kekerasan, cabul, perjudian, penyalah-gunaan nasrkotika dan obat terlarang; atau
 - c. Mempertentangkan suku, agama, rasa dan antargolongan.
- (6) Isi siaran dilarang memperolokkan, merendahkan, melecehkan dan/atau mengabaikan nilai-nilai agama, martabat manusia Indonesia, atau merusak hubungan internasional.

²⁹⁶ Bagir Manan berpendapat, pengertian kriminalisasi pers adalah ancaman pidana yang makin keras. Pers berpendapat, cara-cara mengendalikan pers dengan ancaman pidana yang lebih berat, dipandang sebagai suatu usaha sistematis membelenggu kembali kemerdekaan pers. Hal ini sangat nyata bertentangan dengan upaya menumbuhkan dan mendewasakan demokrasi (*democratic maturity*) dan UUD yang menjamin kebebasan berpendapat dan kebebasan berkomunikasi, (lihat : Bagir Manan, Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum, Dewan Pers, Jakarta, Cet. Pertama, Novemeber 2010, hlm. 103)

Pasal 47

Isi siaran dalam bentuk film dan/atau iklan wajib memperoleh tanda lulus sensor dari lembaga yang berwenang.

Pasal 57

Dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) untuk penyiaran radio dan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) untuk penyiaran televisi, setiap orang yang:

- a. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (3);
- b. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2);
- c. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1);
- d. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (5);
- e. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (6).²⁹⁷

²⁹⁷ Pasal 17 ayat (3) menyatakan : *Lembaga Penyiaran Swasta wajib memberikan kesempatan kepada karyawan untuk memiliki saham perusahaan dan memberikan bagian laba perusahaan.* Pasal 18 ayat (2) : *Kepemilikan silang antara Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio dan Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran televisi, antara Lembaga Penyiaran Swasta dan perusahaan media cetak, serta antara Lembaga Penyiaran Swasta dan lembaga penyiaran swasta jasa penyiaran lainnya, baik langsung maupun tidak langsung, dibatasi.* Pasal 30 ayat (1) : *Lembaga penyiaran asing dilarang didirikan di Indonesia.* Pasal 36 ayat (5) : *Isi siaran dilarang : a. bersifat fitnah, menghasut, menyesatkan dan/atau bohong; b. menonjolkan unsur kekerasan, cabul, perjudian, penyalah-gunaan narkotika dan obat terlarang; atau c. mempertentangkan suku, agama, ras, dan antargolongan.* Pasal 36 ayat (6) : *Isi siaran dilarang memperolokkan, merendahkan, melecehkan dan/atau mengabaikan nilai-nilai agama, martabat manusia Indonesia, atau merusak hubungan internasional.*

Pasal 58

Dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) untuk penyiaran radio dan dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) untuk penyiaran televisi, setiap orang yang:

- a. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1);
 - b. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1);
 - c. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (4);
 - d. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (3).²⁹⁸
5. Kitab Undang Undang Hukum Pidana juga berpotensi menghilangkan kebebasan pers sebagai sendi-sendi demokrasi. Antara lain, perbuatan pencemaran nama baik, fitnah, perbuatan tidak menyenangkan, menyebarkan berita bohong dan

²⁹⁸ Pasal 18 ayat (1) menyatakan : *Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi.* Pasal 33 ayat (1) : *Sebelum menyelenggarakan kegiatannya lembaga penyiaran wajib memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran.* Pasal 34 ayat (4) : *Izin penyelenggaraan penyiaran dilarang dipindahtangankan kepada pihak lain.* Pasal 46 ayat (3) : *Siaran iklan niaga dilarang melakukan: a. promosi yang dihubungkan dengan ajaran suatu agama, ideologi, pribadi dan/atau kelompok, yang menyinggung perasaan dan/atau merendahkan martabat agama lain, ideologi lain, pribadi lain, atau kelompok lain; b. promosi minuman keras atau sejenisnya dan bahan atau zat adiktif; c. promosi rokok yang memperagakan wujud rokok; d. hal-hal yang bertentangan dengan kesusilaan masyarakat dan nilai-nilai agama; dan/atau e. eksploitasi anak di bawah umur 18 (delapan belas) tahun.* Dalam penilaian Sabam Leo Batubara, pasal-pasal permusuhan, kebencian dan fitnah, serta banyaknya pasal-pasal ancaman pidana penjara kepada jurnalis dan pelaku penyiaran memiliki potensi memperlemah fungsi kontrol pers dan berdampak menggentarkan (*detering*) para jurnalis untuk melakukan kritik dan koreksi terhadap pejabat yang tidak becus, tidak *perform*, gemar korupsi, tidak taat pada konstitusi dan tidak peduli pada kepentingan rakyat.

menghasut. Menurut Bagir Manan, ketentuan-ketentuan tersebut memang tidak secara spesifik mengatur pidana terhadap pers (*pers delict, press crime*) melainkan sebagai bagian dari pidana yang pada umumnya.²⁹⁹ Di samping pasal-pasal tersebut terdapat pasal-pasal yang mengatur tentang pembocoran rahasia Negara, penghasutan, permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap Pemerintah, pelanggaran kesusilaan dan lain-lain.

Pembatasan terhadap ruang gerak pers juga datang dari internal pers, dan salah satunya melalui Kode Etik Jurnalistik (KEJ). KEJ yang merupakan aturan disiplin (*disciplinary rules*), tuntunan moral (*moral code*) dan aturan kehormatan (*code of honor*) yang dibuat oleh Konstituen Dewan Pers bersama Dewan Pers harus dipatuhi oleh setiap wartawan agar profesi tidak tercederai. Problem kemudian muncul beberapa pasal etik di dalam KEJ diadopsi ke dalam Undang-Undang Pers sehingga menimbulkan konsekuensi pelanggaran atas KEJ menjadi pelanggaran hukum. Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Pers menegaskan bahwa, wartawan memiliki dan mentaati Kode Etik Jurnalistik. Demikian pula halnya menyangkut kedudukan Hak Tolak,³⁰⁰ Hak Jawab³⁰¹ dan Hak Koreksi³⁰² di dalam KEJ yang secara tegas diadopsi menjadi norma hukum, dan tercantum di dalam Pasal 4 ayat (4) dan Pasal 5 ayat (2) dan (3). Di dalam kedua pasal tersebut, Undang-Undang Pers menyatakan sebagai berikut:

²⁹⁹ Bagir Manan, *ibid.*

³⁰⁰ Hak Tolak adalah hak wartawan karena profesinya, untuk menolak mengungkapkan nama atau identitas lainnya dari sumber berita yang harus dirahasiakannya.

³⁰¹ Hak Jawab adalah hak seseorang atau sekelompok orang untuk memberikan tanggapan atau sanggahan terhadap pemberitaan berupa fakta yang merugikan nama baiknya.

³⁰² Hak Koreksi adalah hak setiap orang untuk mengoreksi atau memberitahukan kekeliruan informasi yang diberitakan oleh pers, baik tentang dirinya maupun tentang orang lain.

Pasal 4

- (4) Dalam memepertanggungjawabkan pemberitaan di depan hukum, wartawan mempunyai Hak Tolak.

Pasal 5

- (2) Pers wajib melayani Hak Jawab
 (3) Pers wajib melayani Hak Koreksi

Menurut Bagir Manan, tata cara pembatasan kebebasan pers harus memenuhi syarat-syarat, *pertama*, dilaksanakan berdasarkan tata cara penegakan hukum (*procedural due process of law*) menurut asas-asas negara hukum (*the rule of law*). *Kedua*, pembatasan-pembatasan tidak dibenarkan apabila mengakibatkan pembelengguan terhadap kemerdekaan pers, dan *ketiga*, tidak boleh ada penindakan yang bersifat preventif (*prior restraint*) dan harus dengan sungguh-sungguh memperhatikan dasar-dasar yang diatur dalam kode etik pers dan Undang Undang Pers.³⁰³ Bambang Harymurti menilai, kebebasan pers di Indonesia masih berada dalam ancaman kriminalisasi, akibat hukum yang disalahgunakan, bahkan berdasarkan UU Pers, KUHP, dan UUD 1945, memidana wartawan yang melaksanakan amanah Undang Undang No. 40 tahun 1999 sesungguhnya adalah perbuatan melawan hukum.³⁰⁴

³⁰³ Bagir Manan, *ibid.*

³⁰⁴ Bambang Harymurti, *Menolak Kriminalisasi Pers*, dalam Lukas Luwarso, Samsuri, *Menolak Kriminalisasi Pers*, Cetakan Pertama, Dewan Pers, Jakarta, 2009, hlm. 10. Bambang mendasarkan pendangannya dengan merujuk beberapa ketentuan, yakni Pasal 4 ayat (1) UU Pers yang menyatakan, “Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara”, juga Pasal ayat (3) berbunyi : “Untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi”, serta Pasal 8 yang menyatakan, “Dalam melaksanakan profesinya wartawan mendapat perlindungan hukum”. Terkait dengan ketentuan itu, Pasal 50 KUHP menegaskan : “Barang siapa melakukan perbuatan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang, tidak dapat dipidana. Pasal 63 ayat (2) KUHP juga menyatakan : Jika suatu perbuatan, yang masuk dalam suatu aturan pidana yang umum, diatur pula dalam aturan pidana yang umum, diatur pula dalam aturan pidana yang khusus, maka hanya yang khusus itulah yang dikenakan. Sedangkan Pasal 61 ayat (1) KUHP yaitu : mengenai kejahatan yang

4.3. Indeks Kemerdekaan Pers

Bagaimana pelaksanaan kemerdekaan pers di Indonesia? Sebelum mengurai jawaban atas pertanyaan itu, ada baiknya dirumus kembali apa yang dimaksud dengan pers. Pasal 1 angka (1) Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 mendefinisikan, bahwa Pers adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik, dan segala jenis saluran yang tersedia. Perkembangan pers di era demokrasi dan degitalisasi dewasa ini, terjadi di luar alam fikir praktisi pers, bahkan juga masyarakat. Di era Orde Baru (1966-1998), masyarakat hanya mengenal media cetak (koran, tabloid, dan majalah) elektronik (televisi dan radio), akan tetapi di era Reformasi media berkembang cepat setelah munculnya internet. Di samping media-media yang telah ada, masyarakat menjadi melek informasi dengan kehadiran media online dan media sosial (facebook, instalgram, tiktok, youtube dan lain-lain).

Dalam konsideran menimbang Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 ditegaskan, bahwa a) kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, sehingga kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 harus dijamin; b) dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis, kemerdekaan menyatakan pikiran dan

dilakukan dengan pencetakan, penerbitnya selaku demikian tidak dituntut apabila dalam barang cetakan disebut nama dan tempat tinggalnya, sedangkan pembuatnya terkenal, atau setelah dimulai penuntutan, pada waktu ditegur pertama kali lalu diberitahukan oleh penerbit. Diluar ketentuan tersebut terdapat pula Pasal 28 F UUD 1945.

pendapat sesuai dengan hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki, yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa; c) pers nasional sebagai wahana komunikasi massa, penyebar informasi, dan pembentuk opini harus dapat melaksanakan asas, fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya dengan sebaik-baiknya berdasarkan kemerdekaan pers yang profesional, sehingga harus mendapat jaminan dan perlindungan hukum, serta bebas dari campur tangan dan paksaan dari manapun.

Selanjutnya, pada Pasal 2 Undang-undang tersebut juga ditegaskan bahwa kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum. Pasal 3 (1) Pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial. Pasal 4 ayat (1), Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara; Ayat (2), Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran.

Dari penjelasan baik yang terdapat di dalam konsideran menimbang maupun norma-norma pada batang tubuh Undang Undang Pers, kemerdekaan pers menjadi penting karena disebabkan oleh dua hal, yakni *pertama*, kemerdekaan pers itu merupakan wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis yang pelaksanaannya berlandaskan pada asas-asas demokrasi, keadilan dan supremasi hukum. *Kedua*, kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi manusia, dan oleh karenanya terhadap pers tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran. Aspek terakhir dari frase “tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran” erat kaitannya dengan pelaksanaan fungsi pers sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial. Dari frase ini pers bebas atau merdeka

dalam melaksanakan kegiatan jurnalistik yang meliputi *mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi* baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik, dan segala jenis saluran yang tersedia.

Indeks Kemerdekaan Pers (IKP) merupakan deskripsi dari keadaan pers hari ini dalam mengimplementasikan kehendak di atas. Dewan Pers merupakan lembaga independent yang diberi kewenangan oleh Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 untuk melakukan pengkajian terkait dengan pengembangan kehidupan pers.³⁰⁵ Dan, pengkajian tersebut telah dilakukan Dewan Pers sejak tahun 2016 hingga sekarang di 34 provinsi dalam rangka mengetahui kondisi kemerdekaan pers di Indonesia. Ada beberapa variabel yang dijadikan Dewan Pers sebagai indikator untuk mengukur IKP, yakni .³⁰⁶

1. Kondisi Lingkungan Fisik dan Politik, yang terdiri dari:
 - a. Kebebasan berserikat bagi wartawan;
 - b. Kebebasan dari intervensi;
 - c. Kebebasan wartawan dari kekerasan;
 - d. Kebebasan media alternatif;
 - e. Keragaman pandangan dalam media;
 - f. Informasi akurat dan berimbang;
 - g. Akses atas informasi publik;

³⁰⁵ Lihat : Pasal 15 Undang Undang Nomor 40 tahun 1999: (1) Dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, dibentuk Dewan Pers yang independen. (2) Dewan Pers melaksanakan fungsi-fungsi sebagai berikut : a. melindungi kemerdekaan pers dari campur tangan pihak lain; b. melakukan pengkajian untuk pengembangan kehidupan pers; c. menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik; d. memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers; e. mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat, dan pemerintah; f. memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan; g. mendata perusahaan pers.

³⁰⁶ Emilia Bassar, dkk. *Penyusunan Indeks Kemerdekaan Pers Tahun 2021*, Kerjasama PT. Sucofindo (Persero) dengan Dewan Pers, Juni 2021, hlm. 10.

- h. Pendidikan insan pers; dan
 - i. Kesetaraan akses bagi kelompok rentan.
2. Lingkungan Ekonomi, yang terdiri dari :
 - a. Kebebasan pendirian dan operasionalisasi perusahaan pers;
 - b. Independensi dari kelompok kepentingan yang kuat;
 - c. Keragaman kepemilikan;
 - d. Tata kelola perusahaan yang baik; dan
 - e. Lembaga penyiaran publik.
 3. Lingkungan Hukum, yang terdiri dari :
 - a. Independensi dan kepastian hukum lembaga peradilan;
 - b. Kebebasan mempraktikkan jurnalisme;
 - c. Kriminalisasi dan intimidasi pers;
 - d. Etika pers;
 - e. Mekanisme pemilihan, dan
 - f. Perlindungan hukum bagi penyandang disabilitas.

Berdasarkan kajian tersebut, hasil survey Dewan Pers menyebutkan bahwa nilai IKP Nasional pada tahun 2021 mencapai angka 76 yang diperoleh dari tiga kondisi lingkungan sebagaimana variabel indikator. Nilai itu diperoleh dari tiga kondisi lingkungan yang meliputi lingkungan fisik dan politik (77,10), lingkungan ekonomi (74,89) dan lingkungan hukum (74,87). Dalam catatan Dewan Pers, hasil IKP tersebut tergolong dalam kategori “baik” dan sekaligus menggambarkan bahwa kemerdekaan pers di Indonesia berada dalam kondisi “cukup bebas”.³⁰⁷ Menurut catatan Dewan Pers, dalam lima tahun berturut IKP menunjukkan tren peningkatan dimana pada tahun 2017 skor IKP tercatat 67,92, kemudian naik di tahun berikutnya dengan angka masing-masing 69,00 (2018), 73,71 (2019), 75,27

³⁰⁷ *Ibid.* hlm. 15.

(2020), dan terakhir 76,02 (2021). Nilai IKP 2021 mengalami kenaikan tipis sebanyak 0,75 poin dari IKP 2020. Kategori kemerdekaan pers yang sebelumnya “agak bebas” pada IKP antara 2016-2018 naik kelas menjadi “cukup bebas” pada IKP dalam rentang waktu antara 2019-2021. Dewan Pers juga menilai bahwa telah terjadi perkembangan media siber dan media alternatif yang sangat pesat di Indonesia, dan perkembangan tersebut dimaknai oleh Dewan Pers dengan adanya kebebasan pers yang baik meskipun media-media tersebut belum terverifikasi di Dewan Pers. Di samping itu mekanisme penyelesaian masalah yang terjadi akibat pemberitaan pers berjalan merujuk kepada *memorandum of understanding* (MoU) antara Dewan Pers dengan Kepolisian Republik Indonesia.³⁰⁸ Survey Dewan Pers atas IKP tersebut menunjukkan bahwa kebebasan pers sangat membantu masyarakat untuk mendapatkan hak-hak mereka dalam berbagai bidang kehidupan. Dengan demikian, masyarakat dapat membentuk sikap dan pendapatnya dalam ruang public, di samping itu pers juga mampu menempatkan fungsinya sebagai pilar demokrasi keempat (*the fourth of estate*).

³⁰⁸ *Ibid.* hlm. 18.

Daftar Pustaka

Buku

- Adnan Buyung Nasution, *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010.
- , *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Grafiti Jakarta, 1995.
- Aidul Fitriaciada Azhar, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Cetakan Pertama, Muhammadiyah University Press, Jakarta, 2000.
- Albert Hasibuan, *Rule of Law, Rechtsstaat dan Demokrasi*, dalam T. Mulya Lubis, Aristides Katoppo (penyunting), Yap Thiam Hien, *Pejuang Hak Asasi Manusia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Alex Sobur, *Etika Profesionalisme Dengan Nurani*, Cetakan Pertama, Humaniora Utama Press, Bandung, 2001.
- A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009.
- Andi A. Mallarangeng, *Dari Kilomter 0,0*, Cetakan Pertama, Indonesian Research and Development Institute, Jakarta, Oktober 2007.
- Anthony G. Wilhelm, *Demokrasi di Era Digital, Tantangan Kehidupan Politik di Ruang Cyber*, Heru Nugroho (Penyunting), Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, Cetakan Pertama, In-Trans Publishing, Malang, 2008.
- Antonio Cassese, *Hak Asasi Manusia di Dunia Yang Berubah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005.
- Arif Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

- Arief T. Surowidjojo, *Hukum, Demokrasi dan Etika, Lentera Menuju Perubahan*, Masyarakat Transparansi Indonesia, Jakarta, 2003.
- Ashadi Siregar, *Media Pers dan Negara: Keluar Dari Hegemoni*, dalam Nunung Prajarto (ed), *Komunikasi, Negara dan Masyarakat*, Cetakan Pertama, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2004.
- Ashadi Siregar, *Etika Komunikasi*, Cetakan Pertama, Pustaka Book Publisher, Yogyakarta, 2006.
- Atie Rachmiate dan Karim Suryadi, *Sistem dan Kebijakan Komunikasi Penyiaran Indonesia*, Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Jawa Barat, Bandung, 2009.
- Atmakusumah, Maskun Iskandar (ed), *Merancang dan Menyunting di Jantung Media Pers*, Dewan Pers bekerjasama dengan Lembaga Pers Dr. Sutomo, Jakarta, November 2009.
- Bacharuddin Jusuf Habibie, *Detik-Detik yang Menentukan, Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, Cetakan Ketiga, THC Mandiri, Jakarta, 2006.
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- , *Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum*, Dewan Pers, Jakarta, Cet. Pertama, November 2010.
- , *Teori dan Politik Konstitusi*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bob Sugeng Hadiwinata dan Christoph Schuck (editor), *Demokrasi di Indonesia, Teori dan Praktik*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010.
- Budiman N.P.D Sinaga, *Hukum Tata Negara, Perubahan Undang Undang Dasar*, PT. Tatanusa, Jakarta, 2009.
- Burhan Bungin, *Konstruksi Sosial Media Massa, Kekuatan Pengaruh Media Massa, Iklan Televisi dan Keputusan Konsumen Serta Kritik Terhadap Peter L. Berger dan Thomas Luckmann*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- , *Imaji Media Massa, Konstruksi dan Makna Realitas Sosial Iklan Televisi dalam Masyarakat Kapitalistik*, Cetakan Pertama, Jendela, Yogyakarta, 2001.

- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, (Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk, terjemahan: Derta Sri Widowatie), Cetakan Ketiga, Penerbit Nusa Media Bandung, 2010.
- JCT. Simorangkir, *Pers, SIUPP dan Wartawan*, Gunung Agung, Jakarta, 1986.
- C.S.T. Kansil, Cristine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Cetakan Ketiga, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008.
- Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama, Liberty Yogyakarta, 1989.
- , dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- , *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, Total Media Yogyakarta, 2009.
- , Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global, Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, (Damanhuri, Penerjemah), Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, (Nirwono dan AE Priyono, penerjemah), LP3ES, Jakarta, 1990.
- Denis McQuail, *Mass Communication Theory, Second Edition*, (Terjemahan Agus Dharma, Amiruddin Ram), Cetakan Kedua, Penerbit Airlangga, Jakarta, 1991.
- Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara, Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2009.
- Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*, Setara Press, Jakarta, 2012.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

- Dominique Wolton, *Kritik Atas teori Komunikasi, Kajian dari Media Konvensional Hingga Era Internet*, Cetakan Pertama, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2007.
- Edwar C. Smith, *Sejarah Pembredeilan Pers Di Indonesia, (Terjemahan)*, Jakarta, Pustaka Grafitti, 1986.
- Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media Yogyakarta, 2007.
- Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Cetakan Pertama, Lubuk Agung, Bandung, 2010.
- Erick Thohir, *Pers Indonesia di Mata Saya*, Cetakan Pertama, Penerbit Republika, Jakarta, 2001.
- Eriyanto, *Analisis Framing, Konstruksi, Ideologi dan Politik Media*, Cetakan Keenam, LKiS, Yogyakarta, 2011.
- Firdaus, *Implikasi Pengaturan HAM Dalam UUD terhadap Ius Constituendum*, dalam *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat* (Muladi, editor), Cetakan Ketiga, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Erick Hiariej, Ucu Martanto, Ahmad Musyaddad (ed), *Politik Transisi Pasca Soeharto*, Cetakan Pertama, Fispol UGM Yogyakarta, 2004.
- Fuad Mohd. Fachruddin, *Pemikiran Politik Islam*, Cetakan Pertama, CV. Pedoman Ilmu Jaya, Jakarta, 1988.
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, (General Theory of Law and State*, Raisul Muttaqien, penerjemah), Cetakan Keempat, Nusa Media Bandung, 2009.
- , *Pengantar Teori Hukum*, Cetakan Ketiga, Nusa Media, Bandung, 2010.
- Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi Untuk Indonesia*, Cetakan Kedua, Teplok Press, Jakarta, 1999.
- Hari Wiryawan, *Dasar-Dasar Hukum Media*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.
- Harifin A. Tumpa, *Peluang dan Tantangan Eksistensi Peradilan HAM di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.

- Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara, Arsitektur Konstitusi Demokratik, Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Fokusmedia, Bandung, 2009.
- Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik, Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern, A. History of Political Philosophy*, (Ahmad Baidlowi dan Imam Bahehaqi, penerjemah), Cetakan Ketiga, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Hikmat Kusumaningrat dan Purnama Kusumaningrat, *Jurnalistik Teori dan Praktik*, Cetakan Keempat, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2009.
- Hinca IP Pandjaitan, Amir Effendi Siregar, *Undang Undang Pers (Memang) Lex Specialis*, Badan Bantuan Hukum dan Advokasi Kemerdekaan Pers Serikat Penerbit Surat kabar, Jakarta, 2006.
- I Dewa Gede Atmaja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945, Edisi Revisi*, Setara Press, Malang, 2010.
- I Gde Pantja Astawa, Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Cetakan Pertama, Reflika Aditama, Bandung, 2009.
- Indra Mukhlis Adnan, *Pergeseran Kekuasaan Undang Undang Dasar Indonesia, Kajian Tentang Pendistribusian Kekuasaan Politik Indonesia Dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan*, Cipta Media, Yogyakarta, 2010.
- Jawahir Thontowi, *Pesan Perdamaian Islam*, Cetakan Pertama, Madyan Press, Yogyakarta, 2001.
- Jawahir Thontowi, *Hukum Internasional di Indonesia, Dinamika dan Implementasi Dalam Beberapa Kasus Kemanusiaan*, Madyan Press Yogyakarta, 2002.
- Jazim Hamidi, Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama, Studi Konvergensi Atas Politik Aliran Keagamaan dan Reposisi Peradilan Agama di Indonesia*, Cetakan Pertama, UII Press Yogyakarta, 2001.
- , dkk. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- , Mohammad Sinal, Ronny Winarno, Any Suryani, I Ketut Sudantra, Mariyadi, Tunggul Anshari S. Sinaga, *Teori Hukum Tata Negara, A Turning Point of The State*, Salemba Humanika, Jakarta, 2012.

- JCT. Simorangkir, *Hukum dan Kebebasan Pers*, Bina Cipta, Jakarta, 1980.
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- , *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Edisi Kedua, Juni 2011.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- , *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Jim Macnamara, *Strategi Jitu Menjinakkan Media*, Mitra Media Publisher, Jakarta, 1999.
- Joseph Straubhaar dan Robert Larose, *Media Now, Derstanding Media, Culture, and Technology, Fourth Edition*, Thomson Wadsworth, the United State of America, 2004.
- Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, kerjasama PT. Lathifah Press dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2009.
- Koesparmono Irsan, *Hukum, Hukum dan Hak Asasi Manusia, Cetakan Pertama*, Yayasan Brata Bhakti, Jakarta, 2009.
- Krisna Harahap, *Pasang Surut Kemerdekaan Pers di Indonesia*, Grafitri, Bandung, 2008.
- Kunthoro Basuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1984
- L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Oetarid Sadino, penerjemah), Cetakan Ketigapuluh empat Pradnya Paramita, Jakarta, 2011.
- Lukas Luwarso, Samsuri, *Menolak Kriminalisasi Pers*, Cetakan Pertama, Dewan Pers, Jakarta, 2009.
- Masyhur Effendi dan Taufani Sukmana Evandri, *HAM Dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik dan Proses Penyusunan/Aplikasi HA-KHAM (Hukum Hak Asasi Manusia) Dalam Masyarakat*, Edisi Ketiga, Cetakan Pertama, Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Bogor, 2017.
- Mavis Rose, *Indonesia Merdeka, Biografi Politik Mohammad Hatta*, (Alihbahasa : Hermawan Sulistyoyo), PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.

- M. Dawam Rahardjo (Penyunting), *Insan Kamil, Konsepsi Manusia Menurut Islam*, Cetakan Kedua, Grafiti Pers, Jakarta, 1987.
- M. Lukman Hakim (ed.), *Deklarasi Islam tentang HAM*, Risalah Gusti, Surabaya, 1993.
- Moh, Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Integrasi Politik Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- , *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- , *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- , *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press Yogyakarta, 1999
- , *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Moh. Kusnardi, Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2008.
- , dan Hermally Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.
- Moc. Tolchah Mansoer, *Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1983.
- M. Solly Lubis, *Fungsi Perundang-undangan Dasar*, dalam Padmo Wahjono (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam, Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, Cetakan Pertama, LKiS Yogyakarta, 2010.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Keempat, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Cetakan Pertama, PT Refika Aditama, Bandung, 2009.

- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- , *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Nur Sayyid Santoso Kristeva, *Negara Revolusi Marxis dan Proletariat*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2011.
- Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, IND-HILL-CO, Jakarta, 2003.
- Peter Harris dan Ben Reilly (ed.), *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Cetakan Pertama, Aamepro, Depok, 2000.
- Pudja Pramana, KA, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009.
- R. Eep Saefulloh Fattah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994..
- Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis, Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern (Law and Modern Society: Toward a Criticism of Society Theory*, Dariyanto dan Sri Widowatie, penerjemah), Cetakan Keempat, Nusa Media, Bandung, 2010.
- Saiful Arif dkk, *Demokrasi, Sejarah, Praktek dan Dinamika Pemikiran*, Cetakan Pertama, Buku Seri Demokrasi I Program Penguatan Sampul Demokrasi Bekerjasama dengan Averroes Press, Malang, 2006.
- Satya Arinanto, Ninuk Triyanti (ed.), *Mamahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, Cetakan Kedua : Januari 2011.
- Shalahuddin Sanusi, *Integrasi Ummat Islam, Pola Pembinaan Kesatuan Ummat Islam*, Cetakan Kedua, Iqamatuddin, Bandung, 1987.
- Siswanto Sunarso, *Hukum Informasi dan Transaksi Elektronik, Studi Kasus Prita Mulysari*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009.
- Soetjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.
- , *Negara Hukum, yang Membahagiakan Rakyatnya*, Cetakan Kedua, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

- Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Keempat, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1985.
- Sri Soemantri M, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit Alumni, Bandung, 1984.
- Strong, C.F, *Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, (Konstitusi Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk, terjemahan : Derta Sri Widowatie), Cetakan Ketiga, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2010.
- St. Sularso (ed), *Humanisme dan Kebebasan Pers Menyambut 70 Tahun Jacob Oetama*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, September 2001.
- , (penyusun), *Syukur Tiada Akhir, Jejak Langkah Jakob Oetama*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, September 2011.
- Suparman Marzuki, *Trgaedi Politik Hukum HAM*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Pusham UII Yogyakarta, 2011.
- Syarifuffin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia, Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2008.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.
- Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.
- Uni Lubis, *Kebebasan Pers dan Keterbukaan Informasi Publik*, Makalah, 14 Juni 2011.
- Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*, Pustaka Iqra', Yogyakarta, 2001.
- Zainal Arifin Mochtar, *Konstitusi Ramah HAM dalam Jalan Berliku Amandemen Komprehensif, Dari Pakar, Politisi*

Hingga Selebriti, Edisi Kedua, Kelompok Kerja DPD di MPR RI, Jakarta, 2009.

Zaenuddin HM, *The Journalist*, Cetakan Pertama, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2007.

Disertasi/Jurnal

Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Dalam Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2005.

LaOdeHusen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Menilai Akuntabilitas Pemerintah Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2004.

R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Konstitusionalisme dan Hak-Hak Asasi Manusia, Konsepsi Tanggungjawab Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan*, *Human Rights Law Studies Fac. Of Law Airlangga University*, Jurnal Ilmu Hukum YURIDIKA Vol. 20, No. I Januari 2005.

R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Setelah Amandemen UUD 1945: Konsep, Pengaturan dan Dinamika Implementasi*, Jurnal Hukum Panta Rei, Vol. 1, No. 1 Desember 2007, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional.

Rosihan Anwar, dalam *Jurnal Pers Indonesia*, Nomor 5 Tahun XIX, Maret 1999

SuriansyahMurhaini, *Negara Hukum Demokrasi (Democratische Rechtsstaat) Dalam Konsep Jaminan Perlindungan Hak Asasi manusia (HAM)*, Makalah, Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Panglangkaraya, Vol. 4, No. 1, ISSN : 2085-4757, Juli 2009.

Syafriadi, *Hubungan Konstitusi dan Negara Dalam Paham Konstitusionalisme*, Jurnal, UIR Law Review, Volume 03, Nomor 02, Oktober 2019.

Sukses dan Masa Depan Demokrasi, Majalah Keadilan Nomor 3 Tahun XVI-1990, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Artikel/Makalah

- Affan Gaffar, *Demokrasi Politik*, Makalah, *Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945*, Jakarta, 1993.
- Ainul Yaqin dkk, *Membangun Aksi Demokrasi, Pengalaman dan Harapan Demokrasi di Kabupaten Malang*, Cetakan Pertama, Program Penguatan Sampul Demokrasi Kabupaten Malang, PLaCID's, Averroes dan KID, Malang, 2007.
- Asri Wijayanti, *Sejarah Perkembangan Hak Asasi Manusia*, Surabaya, tanpa tanggal dan tahun.
- Dodi Harjono, *Konsepsi Hak Asasi Manusia Dalam Undang Undang Dasar 1945*, dalam Husnu Abadi, dkk (ed), *Bunga Rampai Demokrasi, HAM dan Negara Hukum, Kumpulan Tulisan Sebagai Penghormatan Bersempena dengan Pengukuhan Jabatan Guru Besar Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum*, UIR Press, Pekanbaru, 2008.
- Emilia Bassar, *Penyusunan Indeks Kemerdekaan Pers Tahun 2021*, Kerjasama PT. Sucofindo (Persero) dengan Dewan Pers, Juni 2021.
- Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Makalah, *studium general The 1st National Convergence Corporate Forum for Community Development*, Jakarta, 19 Desember 2005.
- Mirza Nasution, *Negara dan Konstitusi*, Makalah, Fakultas Hukum USU, 2004.
- M. Mukhlis Fahrudin, *Muatan Nilai dan Prinsip Piagam Madinah dan Pancasila: Analisa Perbandingan*, Makalah, UIN Malulana Malik Ibrahim Malang, 16 April 2012.
- Muladi, *Beberapa Catatan Terkait Usul Amandemen Kelima Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945*, Makalah, *The Habibi Centre*, Jakarta, 20 April 2011.
- Suko Wiyono, *Kerangka Negara Hukum yang Demokratis Berdasarkan Pancasila*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang, 29 November 1999.
- Tanpa pengarang, *Pandangan Umum Mengenai Hak Asasi Manusia*, Makalah, Universitas Sumatera Utara, 2007.
- Tifatul Sembiring, *Sambutan Menteri Komunikasi dan Informatika RI pada Konvensi Nasional Media Massa*,

Jambi, 8 Februari 2012.

T. Mulya Lubis, *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1993.

Yefrizawati, *Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Islam*, Makalah, Program Studi Hukum Keperdataan Universitas Sumatera Utara, 2005, hlm. 3. Wiwik Setiani, *Islam dan Hak Asasi Manusia: Tantangan Bagi Dunia Islam Perspektif Fathi Oesman*, Makalah, 2008.

Kamus

Ensiklopedi Hukum Islam, Jilid 4, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 2000.

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga Balai Pustaka, Jakarta, 2007.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2007.

Website

<https://atwarbajari.wordpress.com/category/media-massa/>.

http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Penyelidik_Usaha_Persiapan_Kemerdekaan_Indonesia.

<http://bnpds.wordpress.com>.

TB Seru's Blog, *Musyawaharah dan Demokrasi Dalam Islam?*.

<https://news.detik.com/berita/d-4659235/komnas-ham-20-tahun-reformasi-demokrasi-dan-ham-belum-seimbang>

<https://jeo.kompas.com/konflik-dan-pelanggaran-ham-catatan-kelam-20-tahun-reformasi>, <https://www.suara.com/news/2019/12/10/212230/mahfud-klaim-pasca-reformasi-tak-ada-pelanggaran-ham-yang-dilakukan-negara>.

<https://wahyudidjafar.net>.

<https://tekno.kompas.com/read/2022/06/10/19350007/pengguna-internet-di-indonesia-tembus-210-juta-pada-2022?page=all>

BIODATA



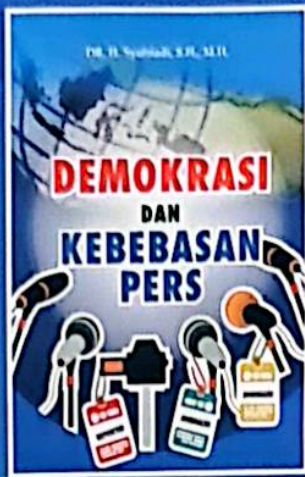
DR. H. Syafriadi, S.H., M.H., adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau. Ia juga seorang wartawan yang tunak di profesinya selama lebih dari 30 tahun, sekaligus penerima Pers Card Number One Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) Pusat, tahun 2022. Menyelesaikan program doktor ilmu hukum di Universitas Islam Bandung (tahun 2013), lelaki kelahiran Desa Pangkalan Koto Baru,

Lima Puluh Koto, tahun 1966 ini, juga aktif menulis di media cetak dan online di Provinsi Riau. Buah fikirnya tentang isu-isu kontemporer yang terjadi di Provinsi Riau dapat disimak pada rubrik 'Kalam' berazam.com. Tahun 1998, bersama Penyair Ediruslan Pe Amanriza, ia mendirikan Tabloid Berita AZAM, kemudian menjadi Pemimpin Redaksi tabloid politik itu hingga tahun 2018.

Saat ini penulis menjadi Tenaga Pengajar Tetap pada Fakultas Hukum dan Pascasarjana Universitas Islam Riau (UIR) Pekanbaru. Lulusan Fakultas Hukum dan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta ini pernah menjadi fungsionaris sejumlah organisasi. Antara lain Wakil Ketua Bidang Organisasi dan Pembelaan Wartawan PWI Cabang Riau (2004), Ketua Bidang Anggota dan Organisasi SPS (Serikat Perusahaan Pers) Pusat (2015-2019, 2019-2023), Ketua SPS Cabang Riau (2007-2009, 2009-2012, 2012-2015), Wakil Sekretaris KONI Riau (2014-2019), Ketua Umum

Masjid Paripurna Nurul Ibadah Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru (2011-2014, 2014-2017, 2017-2020, 2020-2023), Ketua Dewan Penasehat Jaringan Media Siber Indonesia (JMSI) Riau (2021-2026) dan lain-lain. Ia juga terlibat menjadi pembicara seminar dan workshop jurnalistik yang diselenggarakan organisasi pers dan pemerintah daerah. Serta Staff Ahli Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau. Beberapa buku yang pernah disunting dan diterbitkannya adalah Sedikit Bicara Banyak Kerja, Kisah Perjuangan Pengusaha Melayu Haji Awaloeddin (1996), Riau Kontemporer, Kata Kalam AZAM (2002), Sorotan Pers Krisis Lingkungan Hutan dan Konsumen (2003), Gubernur Pilihan, Kilas Balik Sukses Gubernur Riau 2003-2008 (2008), Rusli-Mambang Gubernur Pilihan Rakyat, Dokumentasi Politik Pilkada Riau 2008-2013 (2009), Menuju Kampar Gemilang Bunga Rapai Pemikiran DPRD Kampar Atas RAPBD 2010 (2010), Membangun Kebebasan Pers Riau yang Bermartabat (2011), Laporan Suci Perjalanan Haji (2016), Hukum dan Politik Pilkada Serentak di Riau (2016), Hukum Pers Dalam Ketatanegaraan Indonesia (2017), serta Demokrasi dan Kebebasan Pers (2022). Di luar itu, bersama sejawat media dan beberapa dosen di UIR ia menulis bunga rampai yang kemudian terbit pula buku: 'Wartawan Tidak Boleh Bodoh' (2014), Hukum dan Teori Dalam Realitas Masyarakat (2015), Problematika Hukum Indonesia Teori dan Praktik (2018) dan Hukum Tata Negara Indonesia (2020).

Ayah lima anak (Ahmad Rizki Muharram, Puteri Salsabila, Nurul Fajri Rahmadhani, Tabitha Sarah Maudina dan Ahmad Gilang Ramadhan) dari buah perkawinannya dengan Dra. Hj. Hasri Yanti ini pernah pula menjadi Anggota DPRD Kabupaten Kampar (2004-2009). Usai jadi wakil rakyat, ia pun istirahat dari politik. Berkonsentrasi mengajar, meneliti, menulis di jurnal dan melakukan pengabdian kepada masyarakat.*



Pers dan Demokrasi. Adalah dua kata yang selalu berjalan seiring dalam kehidupan bernegara. Keduanya saling berkait dan berkorelasi. Pers diyakini tak dapat melaksanakan fungsi kontrol social secara bebas bila sistem pemerintahan berwatak otoriter. Hanya di era demokratisasi kebebasan pers dapat diwujudkan. Sebaliknya, bangunan demokrasi tidak akan kokoh berdiri tanpa dukungan pers. Sebagai negara demokratis, Indonesia telah menjamin kemerdekaan pers dan jaminan itu diatur dalam Pasal 28F UUD 1945, yang menyatakan: *"Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia"*. Norma tersebut kemudian diturunkan melalui Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers.

Dalam negara demokrasi, pers selalu digandang-gadang sebagai pilar demokrasi keempat (*the fourth estate*). Dari kedudukannya yang sangat terhormat itu, terpercik pesan betapa besarnya harapan masyarakat civil kepada pers sebagai institusi pengontrol kekuasaan agar dalam menjalankan pemerintahan, poros-poros kekuasaan tidak menyalahgunakan wewenangnya. Atau tidak melakukan *abuse of power*.

Pers juga menjadi salah satu tolak ukur kualitas demokrasi. Di tangan pers, warna hitam bisa menjadi putih, sebaliknya warna putih juga dapat berubah jadi hitam. Pers dapat membuat suasana gelap menjadi terang, dan yang terang berubah jadi gelap. Perubahan tersebut hanya berlangsung apabila sistem pers yang bebas didukung oleh sistem pemerintahan yang demokratis.*

ISBN : 978-623-92187-7-5

