

BAB II
KAJIAN TEORITIK TENTANG KEBEBASAN BERSERIKAT,
BERKUMPUL, DAN BERPENDAPAT DALAM NEGARA HUKUM DAN
DEMOKRASI INDONESIA

A. Negara Hukum

1. Istilah Dan Pengertian Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan *genus bergip*, dalam penelitian telah ditemukan dalam kepustakaan terdapat lima macam konsep negara hukum, sebagai *genus bergip*⁴³, yaitu; (i) negara hukum menurut Al-Qur'an dan As-Sunnah; "*siyasa diniyah*"(ii) negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental, dengan "*rechstaat*", misalnya Perancis, Jerman, Belanda; (iii) negara hukum menurut konsep yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon, dengan "*the rule of law*", misalnya antara lain Inggris, Amerika Serikat dan negara-negara persemakmuran; (iv) Suatu konsep yang disebut "*sociality legality*" yang diterapkan antara lain di negara-negara yang tergabung dalam Uni Soviet, RRC, Korea Utara, Kuba, Vietnam.

Konsep *Rule of Law* merupakan konsep negara yang dianggap paling ideal saat ini meskipun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda. Terhadap istilah "*rule of law*" ini dalam bahasa Indonesia sering juga diterjemahkan sebagai "supermasi hukum" (*supremacy of law*) atau "pemerintahan berdasarkan atas hukum." Disamping itu, istilah 'negara hukum'

⁴³ Taher Azhary, *Negara Hukum*, Kencana Prenda Media Group, Jakarta, 1991, hlm. 83

(*government by law*) atau *rechstaat*, juga merupakan istilah yang sering digunakan.⁴⁴

Meskipun banyak istilah dan konsep mengenai negara hukum, namun secara umum pengertian negara hukum dibagi menjadi dua, yaitu pengertian negara hukum dalam arti sempit dan negara hukum dalam arti luas.

Negara hukum dalam arti sempit (*Rule Of Law In The Narrow Sence*) adalah negara hukum yang didasarkan pada prinsip-prinsip bahwa penyelenggaraan pemerintahannya dibatasi oleh hukum tertulis atau Undang-Undang, seperti di Jerman disebut *Gezetsstaat*, di Belanda disebut *Wetsstaat*, dan di Indonesia disebut Negara Undang-Undang. Sedangkan negara hukum dalam arti luas (*Rule Of Law In Broad Sence*) adalah suatu negara yang idealnya dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam dimensi hukum yang adil (*Good Law On Right*). Ditekankan pula pada elemen konstitusi *judicial review* (pengujian undang-undang).⁴⁵

2. Konsepsi Negara Hukum

Cita negara pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.⁴⁶ Gagasan negara hukum dikemukakan oleh Plato, ketika ia memperkenalkan konsep *Nomoi*, setelah karya tulis sebelumnya yaitu *Polititia* dan *Politicos*. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan

⁴⁴ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Refika Aditama, 2009, hlm.

1

⁴⁵ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Edisi Revisi, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 160

⁴⁶ Nurul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, hlm. 90

pada pengaturan hukum yang baik.⁴⁷ Jadi menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah yang diatur oleh hukum.

Gagasan Plato kemudian dilanjutkan oleh muridnya yaitu Aristoteles. Karya ilmiahnya yang relevan dengan masalah negara adalah *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁴⁸ Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampaikan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan yang berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa peksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.⁴⁹

Pemikiran mengenai konsep negara hukum terus berkembang, maka banyak pendapat yang mengemukakan diseputar negara hukum. Konsep negara hukum yang dikenal pada umumnya yaitu *rechtstaats* dan *the rule of law*. Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Ide mengenai *rechtstaats* mulai populer pada abad ke-XVII sebagai akibat dari situasi politik Eropa yang didominasi oleh absolutism raja.⁵⁰

⁴⁷ Taher Azhary, *Op.cit*, hlm. 66

⁴⁸ Ridwan HR, *Hukum Adminisrtasi Negara*, Ed.Revisi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 2

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm.

Konsep *rechtsstaat* dari Freidrich J Stahl, yang diilhami oleh Immanuel Kant, menurutnya unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) dalam arti klasik, yaitu :

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi perselisihan.⁵¹

Pada saat yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey, yang lahir dalam naungan sistem Anglo saxon. Seperti yang dikemukakan oleh A.V. Dicey dalam *Introduction to the Law of the Constitution* mencakup :

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*adsence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama didepan hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa, maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.⁵²

Prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara yang dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara. Oleh karenanya,⁵³

Perkembangan negara hukum berkembang memasuki abad ke-20, perkembangan, dan penyelenggaraan negara oleh pemerintah berubah, kegiatan negara sudah menyebar untuk mengatur berbagai pokok persoalan kehidupan

⁵¹ Miriam Budiardjo, *Op.cit.*, hlm. 113-114

⁵² *Ibid*

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*; Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM, Jakarta, 2005, hlm. 56

bernegara, negara hukum klasik berkembang menjadi negara kesejahteraan modern (*welvaars rechtsstaat*).

Adapun yang menjadi ciri- ciri pokok dari suatu *welfare state* (negara kesejahteraan/kemakmuran) adalah sebagai berikut:⁵⁴

- a. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif;
- b. Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperanan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi dan budaya, sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat yang penting dalam *welfare state*;
- c. *Welfare state* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil;
- d. Hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasannya; dan
- e. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya.

Welfare State (negara hukum materiil) telah menjadi trends negara- negara di dunia pada abad ke-20 modern ini. Akan tetapi, perlu disadari sebesar-besarnya bahwa dalam tipe negara hukum ini mudah sekali untuk timbulnya penyalahgunaan kekuasaan karena *freis ermessen* memegang peranan yang sangat banyak. Maka dari itu perlu adanya peradilan administrasi negara.

Disinilah letak pentingnya hukum yang mengatur kehidupan bernegara. Maka peran negara dalam hal ini, memenuhi kepentingan warga negara sekaligus melindungi kepentingan warga negara yang lain.

⁵⁴ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Yayasan Penerbit UI, Jakarta, 1975, hlm. 54 – 55.

3. Indonesia sebagai Negara Hukum

Konsepsi Negara Hukum atau “*rechtstaat*” sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, maka dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002, konsepsi negara hukum dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan,⁵⁵ : ”Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Dalam konsep negara hukum tersebut, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima di dalam dinamika kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.

Indonesia adalah negara berdasarkan hukum memiliki karakteristik mandiri. Kemandirian itu terlihat dari penerapan konsep atau pola negara hukum yang dianut. Artinya, meskipun masih tetap beranjak dari konsep negara hukum pada umumnya, namun konsep atau pola tersebut telah disesuaikan dengan kondisi di Indonesia, yaitu dengan menggunakan tolak-ukur pandangan Bangsa Indonesia ialah Pancasila. Dalam hubungan ini Padmo Wahjono menyatakan :⁵⁶

“Bahwa pola ini merupakan suatu hasil pemikiran yang disesuaikan dengan keadaan Indonesia, nampak jelas kalau dihubungkan dengan teori lainnya yang digunakan pembentuk Undang-Undang Dasar kita dalam menyusun dan menggerakkan organisasi negara. Misalnya sistem konstutisional, sisten mandataris (yang tidak sepenuhnya sama dengan sistem presidensial), sistem kelembagaan negara, sistem kekuasaan kepala negara yang tidak tak terbatas, dan sistem garis-garis besar haluan negara. Kesemuanya ini tidak dalam bentuk yang telah terkristalisasi”

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang dikembangkan dan diterapkan di Indonesia. Konsep negara hukum Indonesia didasarkan pada sistem hukum Pancasila. Dengan perkataan lain bahwa konsep

⁵⁵ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara, Berdasarkan Atas Hukum*, Gahila, Jakrta, 1982, hlm. 7

⁵⁶ *Ibid*

negara hukum Indonesia memiliki ciri khas yang terdapat pada falsafah bangsa dan negara Indonesia, yaitu falsafah Pancasila. Keberadaan Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau cita negara (*staatsidee*) yang berfungsi sebagai filosofische gronslag dan common platforms atau kalimatun sawa di antara warga masyarakat dalam konteks bernegara dalam kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka.⁵⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie, dua belas prinsip penting baru dalam melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern. Dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum (*rechtsstaat* atau *rule of law*), yaitu:⁵⁸

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);

Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakekatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi, bukanlah manusia. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang “*supreme*”.

2. Persamaan dalam hukum (*Equality before the Law*);

⁵⁷ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 367

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Op.cit, hlm. 127-134

Adanya persamaan kedudukan setiap orang di dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan tersebut, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan “*affirmative actions*” guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok sudah jauh lebih maju, misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang, kaum wanita ataupun anak-anak yang terlantar.

3. Asas legalitas (*Due Process of Law*);

Dalam setiap negara hukum, diisyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan “*rule and procedures (regels)*”. Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan

tugasnya, maka sebagai penyeimbang, diakui pula adanya prinsip “*frijs ermessen*” yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri “*beleid-regel (policy rules)*” ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

4. Pembatasan kekuasaan;

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti yang dikemukakan oleh Lord Action: “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”, karena itu kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat “*check and balances*” dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan jika dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

5. Organ-organ penunjang yang independen;

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintah yang bersifat “*independent*”, seperti Bank Sentral, Organisasi Tentara, dan Organisasi Kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada di dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen atau berdiri sendiri sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pemimpinnya. Independen dari lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.

6. Peradilan bebas dan tidak memihak;

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent in partial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas yudisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan

masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan

7. Peradilan Tata Usaha Negara;

Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat putusan pejabat administrasi negara dan dijalankan putusan hakim tata usaha negara (*Administrative Court*) oleh pejabat administrasi negara. Peradilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak dizalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha negara itu enar-benar dijalankan oleh pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara ini sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip "*independent and impartial judiciary*" tersebut di atas.

8. Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*);

Negara hukum modern juga lazim mengadopsi gagasan Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan, baik dengan perkembangannya dan berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikan ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya. Pentingnya peradilan ataupun Mahkamah

Konstitusi ini dalam upaya membentuk sistem “*check and balances*” antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, Mahkamah ini diberi fungsi pengujian konstitusionalitas Undang-Undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi ini diberbagai negara demokrasi dewasa ini semakin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya negara hukum modern.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia;

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegaknya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyangand hak-hak dan kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti dan makna kebebasan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Dengan adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu menjadi pilar yang penting di dalam setiap negara yang disebut sebagai negara hukum. Jika di dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.

10. Bersifat demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*);

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat di dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa terkecuali. Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtstaat*) yang dikembangkan bukanlah “*absolute rechtstaat*” melainkan “*demokratische rechtstaat*” atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap negara hukum yang bersifat “*nomokratis*” harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtsstaat*);

Hukum adalah sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan

kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional yang dirumuskan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan bernegara Indonesia itu. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak terjebak menjadi sekedar “*rule-driven*” melainkan “*mission-driven*”, yang didasarkan atas aturan hukum.

12. Transparansi dan kontrol sosial.

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat di dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Hal itulah, prinsip “*represtation in ideas*” dibedakan dari “*representation in presence*”, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparatur

Kepolisian, Kejaksaan, Pengacara, Hakim, dan pejabat Lembaga Permasalahatan, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

13. Ber Ketuhanan yang maha Esa

Cita negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Negara hukum Indonesia menjunjung tinggi nilai-nilai ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasaan Tuhan. Artinya, diakuinya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai ke-Maha Kuasaan dan ke-Maha Esaan Tuhan yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila.

Dalam sistem konstitusi Negara Indonesia, cita Negara Hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide '*rechtsstaat*', bukan '*machtsstaat*'. Dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan. Demikian pula dalam UUDS Tahun 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Oleh karena itu, dalam Perubahan Ketiga tahun 2001 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai ini kembali dicantumkan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Kiranya, citanegara hukum yang mengandung 13 ciri seperti uraian di atas itulah ketentuan

Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu sebaiknya kita pahami.

B. Demokrasi dan Teori Kedaulatan Rakyat

1. Istilah, Pengertian Demokrasi dan Teori Kedaulatan Rakyat

Secara etimologi, kata “*demokrasi*” adalah gabungan dua kata “*demos*” yang berarti masyarakat dan kata “*kratos*” yang berarti memerintah, sedangkan secara terminologi, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang kekuasaannya berada ditangan rakyat. Demokrasi menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”.⁵⁹ Dalam bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.⁶⁰ Artinya kekuasaan itu diakui berasal dari rakyat, sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Sedangkan dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori kenegaraan pada zaman sekarang, terminologi kedaulatan (*sovereignty*) pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa latin, *soverain* dan *superanus*, yang kemudian menjadi *sovereign* dan *sovereignty* dalam bahasa Inggris yang berarti penguasa dan kekuasaan tertinggi.⁶¹ Paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁶² Dalam teori kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan

⁵⁹ Miriam Budiardjo, *Op.cit.*, hlm. 50.

⁶⁰ Ni'matul Huda, *Loc.cit.*, hlm. 241

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op.cit.*, hlm.98.

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, *Loc.cit.*, hlm. 413-414

cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.

2. Hakikat Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Pada hakikatnya, dalam ide kedaulatan rakyat, tetap harus terus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik kedaulatan dalam negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan seluruh fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu.⁶³

Menurut Immanuel Kant, berkaitan dengan teori kedaulatan rakyat, tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuatnya adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu, undang-undang adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan.⁶⁴

Demokrasi yang sedang dianut bangsa ini adalah demokrasi perwakilan. Kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*).⁶⁵ Berdasarkan demokrasi perwakilan, partai politiklah yang didesain memainkan peran dalam pengambilan kebijakan- kebijakan publik, termasuk rekrutmen kepemimpinan.⁶⁶

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 118

⁶⁴ Soehino, *Op.cit*, hlm. 161.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 414

⁶⁶ Joko J. Prihatmoko, *Loc.cit*, hlm 285.

Praktiknya, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan. Agar wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*).⁶⁷

Pada konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “negara hukum yang demokratis” (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.⁶⁸

Disebut sebagai “negara hukum yang demokratis”, karena di dalamnya mengakomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu:⁶⁹

- I. Prinsip-prinsip Negara Hukum :
 - a. Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan undang-undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal;
 - b. Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM);

⁶⁷ Soehino, *Loc.cit*, hlm 414

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, Op.cit.*, hlm. 690.

⁶⁹ Ridwan HR., *Op.cit*, hlm. 8 – 10

- c. Keterikatan pemerintah pada hukum;
- d. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan
- e. Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.

II. Prinsip-prinsip Demokrasi :

- a. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu Negara dan dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang diisi melalui pemilihan umum; 2) Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan;
- b. Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda;
- c. Pengawasan dan kontrol (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol;
- d. Kejujuran dan terbuka untuk umum; dan
- e. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

C. Konsepsi , Istilah Dan Pengertian Hak Asasi Manusia (HAM)

Di dalam negara hukum yang demokratis, perlunya menjamin kebebasan hak-hak konstitusional manusia yang sejalan dengan konsep hak asasi Manusia.

Istilah hak asasi manusia (HAM) merupakan suatu istilah yang relatif baru, dan menjadi bahasa sehari-hari semenjak Perang Dunia II dan pembentukan PBB pada tahun 1945. Istilah tersebut menggantikan istilah *natural rights* (hak-hak alam) karena konsep hukum alam – yang berkaitan dengan istilah *natural rights* – menjadi suatu kontroversi, dan frasa *the rights of Man* yang muncul kemudian dianggap tidak mencakup hak-hak wanita.⁷⁰ Sejarah pengakuan hak asasi manusia dan pengaturannya dalam sebuah dokumen yang berlaku secara *universal seperti*

⁷⁰ Satya Arinanto, *Sejarah HAM Dalam Perspektif Barat, Diseminasi Hak Asasi Manusia Perspektif dan Aksi*, CESDA LP3ES, Jakarta, 2000, hlm. 3

universal declaration of Human Right tidak terlepas dari sejarah umat manusia.⁷¹

Di hampir seluruh dunia, masalah Hak Asasi Manusia (HAM) diangkat sebagai hal yang terpenting dalam negara demokrasi atau negara yang ingin mencapai demokrasi⁷²

Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia. Dalam arti ini, maka meskipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan yang berbedabeda, ia tetap mempunyai hak-hak tersebut. Inilah sifat universal dari hak-hak tersebut. Selain bersifat universal, hak-hak itu juga tidak dapat dicabut (*inalienable*). Artinya seburuk apapun perlakuan yang telah dialami oleh seseorang atau betapapun bengisnya perlakuan seseorang, ia tidak akan berhenti menjadi manusia dan karena itu tetap memiliki hak-hak tersebut. Dengan kata lain, hak-hak itu melekat pada dirinya sebagai makhluk insani.⁷³

Hak Asasi Manusia, adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta

⁷¹ The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) atau Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia disepakati oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 10 Desember 1948. Hari kelahiran ini yang kemudian dikenal sebagai hari Hak Asasi Manusia Internasional. Deklarasi ini telah di translet ke dalam 375 bahasa dan dialek. <http://sekitarkita.com/2009/06/deklarasi-universal-hak-asasi-manusia/>

⁷² KOMNAS-HAM, *Hak Asasi Manusia: Tanggung jawab Negara, Peran Institusi Nasional dan Masyarakat*, KOMNAS-HAM, Jakarta, 1999, hlm. 7

⁷³Satya Arinanto, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008, hlm.11

perlindungan harkat dan martabat manusia.⁷⁴ Artinya, yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia.

Sedangkan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) hak atas kebebasan berserikat dijamin dalam pasal 20 dengan menyatakan:

1. Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat tanpa kekerasan.
2. Tidak seorang pun boleh dipaksa untuk memasuki suatu perkumpulan.

Secara garis besarnya dalam DUHAM 1948 menetapkan hak dan kebebasan setiap orang yang harus diakui dan dihormati serta kewajiban yang harus diakui dan dihormati serta kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap orang. DUHAM 1948 dapat dibagi dalam tiga kelompok besar pengaturan, yakni:⁷⁵

- a. hak sipil dan politik (Pasal 3-21);
- b. hak ekonomi, sosial, dan budaya (Pasal 22-27); dan
- c. ketentuan penutup (Pasal 28-30).

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) tetap menjadi akar dari instrumen hak asasi manusia internasional. Pada tingkat regional, banyak instrumen yang mencerminkan nilai deklarasi tersebut dan mengakui pentingnya DUHAM dalam pernyataan-pernyataan mukadimahnyanya. Pada tingkat nasional banyak negara telah mengadopsi elemen-elemen dari deklarasi tersebut ke dalam *Bill of Human Rights* yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar mereka⁷⁶

Hak atas kebebasan berserikat juga dinyatakan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1966 (*Kovenan Sipol*) yang sudah

⁷⁴ Pasal 1 angka 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

⁷⁵ Enny Soeprapto, *Instrumen Pokok HAM Internasional*, Pengesahan Dan Implementasinya Di Indonesia, http://www.komnasham.go.id/portal/files/ES_InstrumenPokokHAMdiIndonesia.pdf

⁷⁶ Satya Arinanto, *Op.cit.*, hlm.89

disahkan oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005. Pasal 22 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dimana ayat 1 pasal tersebut menyatakan:

“Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dengan serikat buruh untuk melindungi kepentingannya.”

Ahli hukum Perancis Karel Vasak. Dengan diilhami oleh Revolusi Perancis, oleh Vasak HAM dibagi menjadi tiga generasi sebagai berikut: (a) generasi pertama, hak-hak sipil dan politik (*liberte*); (b) generasi kedua, hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (*egalite*); dan (c) generasi ketiga, hak-hak solidaritas (*fraternite*).⁷⁷

Pada umumnya hak sipil dan politik dianggap sebagai hak generasi pertama, sementara hak ekonomi, sosial dan budaya adalah hak generasi kedua, sedangkan hak generasi ketiga adalah hak kolektif atau hak kelompok. Jadi, dua kovenan tersebut secara tradisional dibagi menjadi hak generasi pertama dan kedua, dan keduanya juga menetapkan hak kolektif yang merupakan hak generasi ketiga. (Lebih lanjut akan dipaparkan terkait generasi perkembangan pemikiran HAM).

a. Generasi Pertama

Kebebasan atau hak-hak generasi pertama sering dirujuk untuk mewakili hak-hak sipil dan politik, yakni hak-hak asasi manusia yang klasik. Hak-hak ini muncul dari tuntutan untuk melepaskan diri dari kungkungan kekuasaan absolutisme negara dan kekuatan-kekuatan sosial lainnya sebagaimana yang muncul dalam revolusi hak yang bergelora di Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18. Karena itulah hak-hak generasi pertama dikatakan sebagai

⁷⁷ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 78

hak-hak klasik. Hak-hak tersebut pada hakikatnya hendak melindungi kehidupan pribadi manusia atau menghormati otonomi setiap orang atas dirinya sendiri (kedaulatan individu). Termasuk dalam generasi pertama ini adalah hak hidup, keutuhan jasmani, hak kebebasan bergerak, hak suaka dari penindasan, perlindungan terhadap hak milik, kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan, kebebasan untuk berkumpul dan menyatakan pikiran, hak bebas dari penahanan, dan penangkapan sewenang-wenang, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari hukum yang berlaku surut, dan hak mendapatkan proses peradilan yang adil.⁷⁸

b. Generasi Kedua

Hak-hak generasi kedua⁷⁹ diwakili oleh perlindungan bagi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak-hak ini muncul dari tuntutan agar negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang. Negara dengan demikian dituntut lebih aktif, agar hak-hak tersebut dapat terpenuhi atau tersedia. Karena itu hak-hak generasi kedua dirumuskan dalam bahasa yang positif: “hak atas” (*right to*), bukan dalam bahasa negatif: “bebas dari” (*freedom from*). Termasuk dalam generasi kedua ini adalah hak atas pekerjaan dan upah yang layak, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas

⁷⁸ Satya Arinanto, dkk. *Hukum Hak Asasi Manusia, Op.cit*, hlm.15

⁷⁹ Generasi kedua ialah yang tergolong dalam hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, yang berakar secara utama pada tradisi sosialis yang membayangkan-bayangi diantara Saint-Simonians pada awal abad ke-19 di Perancis dan secara beragam diperkenalkan melalui perjuangan revolusioner dan gerakan-gerakan kesejahteraan setelah itu. sebagai respon terhadap pelanggaran-pelanggaran dan penyelewengan-penyelewengan dari perkembangan kapitalis dan menggarisbawahinya, tanpa kritik yang esensial, konsepsi kebebasan individual yang mentoleransi – bahkan melegitimasi, eksploitasi kelas pekerja dan masyarakat kolonial. Satya Arinanto, Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia, *Op.cit*, hal. 79-80.

pangan, hak atas perumahan, hak atas tanah, hak atas lingkungan yang sehat dan hak atas perlindungan hasil karya ilmiah, kesusasteraan dan kesenian.⁸⁰

c. Generasi Ketiga

Generasi ketiga yang mencakup hak-hak solidaritas (*solidarity rights*) merupakan rekonseptualisasi dari kedua generasi HAM sebelumnya. Hak-hak generasi ketiga diwakili oleh tuntutan atas hak solidaritas atau hak bersama. Hak ini muncul dari tuntutan negara-negara berkembang atau dunia ketiga atas tatanan internasional yang adil. Melalui tuntutan atas hak solidaritas itu, negara-negara berkembang menginginkan terciptanya suatu tatanan ekonomi dan hukum internasional yang kondusif bagi terjaminnya hak atas pembangunan, hak atas perdamaian, hak atas sumber daya alam sendiri, hak atas lingkungan hidup yang baik dan hak atas warisan budaya sendiri.⁸¹

d. Generasi Keempat

Setelah banyaknya dampak negatif yang ditimbulkan dari pemikiran HAM generasi ketiga, lahirlah generasi keempat yang mengkritik peranan negara yang sangat dominan dalam proses pembangunan yang terfokus pada pembangunan ekonomi dan menimbulkan dampak negatif seperti diabaikannya aspek kesejahteraan rakyat. Selain itu program pembangunan yang dijalankan tidak berdasarkan kebutuhan rakyat secara keseluruhan melainkan memenuhi kebutuhan sekelompok elit. Pemikiran HAM generasi keempat dipelopori oleh negara-negara di kawasan Asia yang pada tahun 1983 melahirkan deklarasi hak asasi manusia yang disebut *Declaration of The Basic Duties of Asia People and*

⁸⁰ Satya Arinanto, et al., ed. *Hukum Hak Asasi Manusia, Loc.cit*, hlm.15

⁸¹ *Ibid*

Government. Deklarasi ini lebih maju dari rumusan generasi ketiga, karena tidak saja mencakup tuntutan struktural tetapi juga berpihak kepada terciptanya tatanan sosial yang berkeadilan. Selain itu deklarasi HAM Asia telah berbicara mengenai masalah ‘kewajiban asasi’ bukan hanya ‘hak asasi’. Deklarasi tersebut juga secara positif mengukuhkan keharusan imperatif dari negara untuk memenuhi hak asasi rakyatnya.⁸²

D. Kebebasan Berserikat Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat atau the rule of law*)⁸³, salah satu ciri yang harus dipenuhi negara, adalah perlindungan dan jaminan hak asasi manusia atas seluruh warga negaranya. Terjaminnya hak-hak asasi manusia (HAM) juga merupakan salah satu dari tujuan penegakan hukum, karena manusia mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum

Konsep tentang Hak Asasi Manusia bukan merupakan hal baru bagi bangsa Indonesia. Salah satu komitmen Indonesia terhadap penghormatan dan jaminan perlindungan HAM terkandung dalam sila kedua Pancasila, dasar negara dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu “*Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab*”. Undang-Undang Dasar 1945 yang telah lahir sebelum DUHAM memiliki

⁸² Dede Rosyada dkk, *Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, edisi revisi, Tim ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 205-206

⁸³ Negara hukum (*rechtstaat atau the rule of law*) adalah konsep negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa yang membahas dan merumuskan UUD 1945, sebagaimana kemudian dituangkan di dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Penegasan sebagai negara hukum dikuatkan di dalam UUD 1945 setelah perubahan pada Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Dalam Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 21.

perspektif hak asasi manusia yang cukup progresif,⁸⁴ sebagaimana ditegaskan dalam alinea 1 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945:

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

Hak atas kebebasan berserikat (*right to freedom of association*) merupakan hak fundamental. Hak atas kebebasan berserikat tersebut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan jaminan yang sangat tegas dalam pasal 28E ayat (3) bahwa;⁸⁵ “*Setiap orang atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.*” Ketentuan ini mengandung substansi yang jauh lebih tegas dibandingkan ketentuan Pasal 28 yang berasal dari rumusan asli sebelum Perubahan Kedua pada tahun 2000 yang berbunyi:⁸⁶

“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”

Hakikat mengenai hak atas kebebasan berserikat juga diatur dalam Pasal 24 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM menyatakan bahwa:

1. Setiap orang berhak untuk berkumpul, berpendapat, dan berserikat, untuk maksud-maksud damai.
2. Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁸⁴ R. Herlambang Perdana Wiratraman, “Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia: Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, (*Jurnal Hukum Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga*, Vol. 20 No. 1, Januari-Februari 2005), hlm. 32-33

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, *Op.cit.*, hlm. 7

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 8

Menurut Jimly Asshiddiqie, jika ketentuan jaminan hak berserikat itu ditetapkan dengan undang-undang, berarti jaminannya baru ada setelah ditetapkan dengan undang-undang.⁸⁷ Selama undang-undang-nya belum lahir, maka tidak ada jaminan bahwa kebebasan berserikat dapat dilakukan oleh setiap warga negara.

Hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat yang dirumuskan dalam Pasal 28 UUD 1945 itu sama sekali tidak dapat disebut sebagai hak asasi manusia sebagaimana seharusnya. Pasal 28 itu sama sekali tidak mengandung jaminan hak asasi manusia seperti yang seharusnya menjadi muatan konstitusi negara demokrasi.⁸⁸

Rumusan ketentuan yang demikian, sangat berbeda jika dibandingkan dengan ketentuan Pasal 28E ayat (3) hasil Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000. Berdasarkan Pasal 28E ayat (3), hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat diakui secara tegas.⁸⁹ Negara diharuskan menjamin perlindungan dan penghormatan serta pemajuan dalam rangka peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis. Karena dapat dikatakan Pasal 28 yang berasal dari rumusan asli UUD 1945 sebelum Perubahan Kedua memang tidak cocok dan bertentangan dengan materi yang terkandung dalam Pasal 28E ayat (3). Seharusnya, pada waktu perubahan dalam rangka Perubahan Kedua UUD 1945, ketentuan Pasal 28 dihilangkan dan diganti dengan Pasal 28E ayat (3). Karena substansinya secara jelas disempurnakan oleh

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Op.Cit., hlm. 9.

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ *Ibid*

ketentuan Pasal 28E ayat (3). Akan tetapi, karena rumusan Pasal 28 yang asli harus memahami pengertiannya dalam Konteks Pasal 28E ayat (3).⁹⁰

Pasal 28 yang sekarang berada dalam Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk harus dibaca dalam konteks kaedah hukum yang terkandung dalam Pasal 28E ayat (3) yang berada dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia. Artinya, kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, baik secara lisan ataupun tulisan, memang telah dijamin secara tegas dalam UUD 1945, meskipun ketentuan pelaksanaannya dapat diatur lebih lanjut dengan undang-undang, Adanya jaminan konstitusional itu memang tidak menghilangkan keperluan akan pengaturan lebih lanjut pelaksanaan hak-hak itu dengan undang-undang seperti dimaksud oleh Pasal 28 UUD 1945.⁹¹

Adanya jaminan konstitusional memang tidak menghilangkan keperluan atas pengaturan lebih lanjut pelaksanaan hak-hak itu dengan Undang-Undang seperti dimaksud oleh Pasal 28 UUD 1945. Dalam pelaksanaannya hak-hak itu, harus diingat pula adanya pengaturan seperti yang dimaksud oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Ketentuan Pasal 28J ayat (2) tersebut berbunyi:⁹²

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin serta pengormatan 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.”

⁹⁰*Ibid*, hlm. 9-10

⁹¹*Ibid*

⁹²*Ibid*

Dalam rangka pengaturan lebih lanjut dan pembatasan dalam undang-undang seperti yang dimaksud dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 tersebut, hak atas kemerdekaan berserikat, berkumpul seperti yang dimaksud Pasal 28E ayat (3) juncto Pasal 28 UUD 1945, terkait erat dengan hak atas pikiran dan hati nurani. Karena, kemerdekaan berserikat atau *freedom of association* merupakan salah satu bentuk ekspresi pendapat dan aspirasi atas ide-ide yang disalurkan dengan orang lain atau seide atau seaspirasi.⁹³ Salah satunya dengan pembentukan partai politik dalam negara demokratis.

Sebelum dilakukan perubahan, UUD 1945 dapat dikatakan tidak mencantumkan secara tegas mengenai jaminan hak asasi manusia. Kalaupun dapat dianggap bahwa UUD 1945 juga mengandung beberapa aspek ide tentang HAM, maka yang dirumuskan dalam UUD 1945 sangatlah sumir sifatnya. Setelah Perubahan UUD 1945, terutama perubahan kedua pada tahun 2000, ketentuan mengenai hak asasi manusia dalam UUD 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, meskipun sebenarnya pemahaman HAM di Indonesia sebagai tatanan nilai, norma, sikap yang hidup di masyarakat dan acuan bertindak pada dasarnya berlangsung sudah cukup lama. Berikut adalah perkembangan HAM di Indonesia.⁹⁴

1. Periode Sebelum Kemerdekaan (1908 – 1945)

- a. Dalam konteks pemikiran HAM, Boedi Oetomo telah memperlihatkan kesadaran dalam berserikat dan mengeluarkan pendapat melalui petisi yang

⁹³ *Ibid*, 10-11

⁹⁴ Secara garis besar Bagir Manan membagi perkembangan dan pemikiran HAM di Indonesia dalam dua periode yaitu periode sebelum Kemerdekaan (1908-1945) dan periode setelah Kemerdekaan (1945-sekarang). Lihat Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan HAM di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001, hlm. 57

dilakukannya kepada pemerintah kolonial maupun dalam tulisan yang dalam surat kabar “*goeroe desa*”. Bentuk pemikiran HAM Boedi Oetomo tersebut merupakan bidang hak kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat.

- b. Perhimpunan Indonesia, lebih menitikberatkan pada hak untuk menentukan nasib sendiri.
- c. Sarekat Islam, menekankan pada usaha-usaha untuk memperoleh penghidupan yang layak dan bebas dari penindasan dan diskriminasi rasial.
- d. Partai Komunis Indonesia, sebagai partai yang berlandaskan paham Marxisme lebih condong pada hak-hak yang bersifat sosial dan menyentuh isu-isu yang berkenaan dengan alat produksi.
- e. Indische Partij, pemikiran HAM yang paling menonjol adalah hak untuk mendapatkan kemerdekaan serta mendapatkan perlakuan yang sama dan hak kemerdekaan.
- f. Partai Nasional Indonesia, mengedepankan pada hak untuk memperoleh kemerdekaan.
- g. Organisasi Pendidikan Nasional Indonesia, menekankan pada hak politik yaitu hak untuk mengeluarkan pendapat, hak untuk menentukan nasib sendiri, hak berserikat dan berkumpul, hak persamaan di muka hukum serta hak untuk turut dalam penyelenggaraan Negara.
- h. Pemikiran HAM sebelum kemerdekaan juga terjadi dalam perdebatan pada sidang BPUPKI antara Soekarno dan Soepomo di satu pihak, dengan Mohammad Hatta dan Mohammad Yamin pada pihak lain. Perdebatan

pemikiran HAM yang terjadi dalam sidang BPUPKI berkaitan dengan masalah hak persamaan kedudukan di muka hukum, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, hak untuk memeluk agama dan kepercayaan, hak berserikat, hak untuk berkumpul, serta hak untuk mengeluarkan pikiran dengan tulisan dan lisan.

Pada waktu diperdebatkan dalam sidang-sidang BPUPKI pada bulan Juli 1945, rumusan asli Pasal 28 ini bermula dari usulan Mohammad Hatta dan juga Mohammad Yamin yang mehendaki agar ketentuan mengenai hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat dapat dijamin dalam rangka Undang-Undang Dasar yang sedang disusun.⁹⁵

Akan tetapi, ide Hatta dan Yamin ini ditolak dengan tegas oleh Soepomo dan Soekarno karena dianggap berbau individualisme dan liberalisme. Ide-ide tentang perlindungan hak asasi manusia yang lazim berkembang dinegara-negara demokrasi liberal dan bisa dituangkan dalam jaminan konstitusi, dinilai tidak sesuai dengan cita negara kekeluargaan yang diusung oleh Soepomo. Karena itu, sebagai kompromi seakatilah rumusan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 28 tersebut.⁹⁶

2. Periode Setelah Kemerdekaan (1945 – sekarang)

a. Periode 1945 – 1950

Pemikiran HAM pada periode awal kemerdekaan masih pada hak untuk merdeka, hak kebebasan untuk berserikat melalui organisasi politik yang didirikan serta hak kebebasan untuk menyampaikan pendapat terutama di parlemen.

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Op.Cit., hlm. 8

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 8-9

Pemikiran HAM telah mendapat legitimasi secara formal karena telah memperoleh pengaturan dan masuk kedalam hukum dasar Negara (konstitusi), yaitu UUD 1945. komitmen terhadap HAM pada periode awal sebagaimana ditunjukkan dalam Maklumat Pemerintah tanggal 1 November 1945. Langkah selanjutnya memberikan keleluasaan kepada rakyat untuk mendirikan partai politik. Sebagaimana tertera dalam Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945.

b. Periode 1950 – 1959

Dalam perjalanan Negara Indonesia, Periode ini dikenal dengan sebutan periode “Demokrasi Parlementer”. Pemikiran HAM pada periode ini menempatkan momentum yang sangat membanggakan, karena suasana kebebasan yang menjadi semangat demokrasi liberal atau demokrasi parlementer mendapatkan tempat di kalangan elit politik. Seperti dikemukakan oleh Bagir Manan pemikiran dan aktualisasi HAM pada periode ini mengalami “pasang” dan menikmati “bulan madu” kebebasan.⁹⁷ Indikatornya menurut ahli hukum tata Negara ini ada lima aspek. Pertama, semakin banyak tumbuh partai-partai politik dengan beragam ideologinya masing-masing. Kedua, Kebebasan pers sebagai pilar demokrasi betul-betul menikmati kebebasannya. Ketiga, pemilihan umum sebagai pilar lain dari demokrasi berlangsung dalam suasana kebebasan, adil (*fair*) dan demokratis. Keempat, parlemen atau dewan perwakilan rakyat respresentasi dari kedaulatan rakyat menunjukkan kinerja dan kelasnya sebagai wakil rakyat dengan melakukan kontrol yang semakin efektif terhadap eksekutif. Kelima,

⁹⁷ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Potitik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Jakarta, 1999, hlm. 165-166.

wacana dan pemikiran tentang HAM mendapatkan iklim yang kondusif sejalan dengan tumbuhnya kekuasaan yang memberikan ruang kebebasan.

c. Periode 1959 – 1966

Pada periode ini sistem pemerintahan yang berlaku adalah sistem demokrasi terpimpin sebagai reaksi penolakan Soekarno terhadap sistem demokrasi Parleментар. Pada sistem ini (demokrasi terpimpin) kekuasaan berpusat pada dan berada ditangan presiden. Akibat dari sistem demokrasi terpimpin, Presiden melakukan tindakan inkonstitusional baik pada tataran supratruktur politik maupun dalam tataran infrastruktur poltik. Dalam kaitan dengan HAM, telah terjadi pemasangan hak asasi masyarakat yaitu hak sipil dan dan hak politik. Di tahun 1959, Soekarno melalui Dekrit Presiden telah mengembalikan konstitusi pada UUD 1945, dan seperti pada awalnya disusun, kembali lahir pengaturan yang terbatas dalam soal hak-hak asasi manusia. Dalam sisi inilah, demokrasi ala Soekarno (demokrasi terpimpin atau *guided democracy*) telah memperlihatkan adanya pintu masuk otoritarianisme, sehingga banyak kalangan yang menganggap demokrasi menjadi kurang sehat.

d. Periode 1966 – 1998

Setelah terjadi peralihan pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto, ada semangat untuk menegakkan HAM. Pada masa awal periode ini telah diadakan berbagai seminar tentang HAM. Salah satu seminar tentang HAM dilaksanakan pada tahun 1967 yang merekomendasikan gagasan tentang perlunya pembentukan Pengadilan HAM, pembentukan Komisi dan Pengadilan HAM untuk wilayah Asia. Selanjutnya pada pada tahun 1968 diadakan seminar Nasional Hukum II

yang merekomendasikan perlunya hak uji materil (*judicial review*) untuk dilakukan guna melindungi HAM. Begitu pula dalam rangka pelaksanaan TAP MPRS No. XIV/MPRS 1966 MPRS melalui Panitia Ad Hoc IV telah menyiapkan rumusan yang akan dituangkan dalam piagam tentang hak-hak asasi manusia dan hak-hak serta Kewajiban Warganegara. Sementara itu, pada sekitar awal tahun 1970-an sampai periode akhir 1980-an persoalan HAM mengalami kemunduran, karena HAM tidak lagi dihormati, dilindungi, dan ditegakkan. Pemerintah pada periode ini bersifat defensif dan represif yang dicerminkan dari produk hukum yang umumnya restriktif terhadap HAM. Sikap defensif pemerintah tercermin dalam ungkapan bahwa HAM adalah produk pemikiran barat yang tidak sesuai dengan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila serta bangsa Indonesia sudah terlebih dahulu mengenal HAM sebagaimana tertuang dalam rumusan UUD 1945 yang terlebih dahulu dibandingkan dengan Deklarasi Universal HAM. Selain itu sikap defensif pemerintah ini berdasarkan pada anggapan bahwa isu HAM seringkali digunakan oleh negara-negara Barat untuk memojokkan Negara yang sedang berkembang seperti Inonesia.⁹⁸

Praktis di saat rezim Orde Baru di bawah Soeharto berkuasa, konsepsi jaminan hak asasi manusia dalam UUD 1945 justru sama sekali tidak diimplementasikan. Meskipun jaminan hak asasi manusia telah diatur jelas dalam konstitusi, tidak serta merta di tengah rezim militer otoritarianakan mengimplementasikannya seiring dengan teks-teks konstitusional untuk

⁹⁸ Moh. Mahfud MD, *Op.cit*, hlm. 165-166.

melindungi hak-hak asasi manusia. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dikebiri atas nama stabilisasi politik dan ekonomi.

e. Periode 1998 – sekarang

Pergantian rezim pemerintahan pada tahun 1998 memberikan dampak yang sangat besar pada pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia. Pada saat ini mulai dilakukan pengkajian terhadap beberapa kebijakan pemerintah orde baru yang berlawanan dengan pemajuan dan perlindungan HAM. Selanjutnya dilakukan penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberlakuan HAM dalam kehidupan ketatanegaraan dan masyarakat di Indonesia. Hasil dari pengkajian tersebut menunjukkan banyaknya norma dan ketentuan hukum nasional khususnya yang terkait dengan penegakan HAM diadopsi dari hukum dan instrumen Internasional dalam bidang HAM. Strategi penegakan HAM pada periode ini dilakukan melalui dua tahap yaitu: pertama, tahap status penentuan dan kedua, tahap penataan aturan secara konsisten. pada tahap status penentuan, telah ditetapkan beberapa penentuan perundang-undangan tentang HAM seperti amandemen konstitusi Negara (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), ketetapan MPR (TAP MPR), Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), dan ketentuan perundang-undangan lainnya.⁹⁹

Dari sisi kebebasan berserikat dan berkumpul, era reformasi benar-benar menjadi surga bagi aktivis, karena kebebasan berbicara dan membentuk organisasi

⁹⁹ Moh. Mahfud MD, *Op.cit*, hlm. 166-167

sebagai pengejawentahan kebebasan berserikat dan berkumpul memperoleh tempat secara memadai.

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan hubungan hak atas kebebasan berpendapat (*freedom of expression*) dengan hak atas kemerdekaan berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly and association*) terkait erat satu sama lain. Dianggap sebagai elemen yang esensial dalam setiap masyarakat demokratis dimanapun juga. (*Freedom of assembly and association have been described as being not only cognate to freedom of expression, but as another essential element; of any democratic society*).¹⁰⁰

Hubungan antara prinsip *freedom of expression* dengan prinsip *freedom of assembly* dan prinsip *freedom of association* itu bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependent*).¹⁰¹

Prinsip kebebasan berpikir dan berpendapat secara lisan ataupun tulisan, dengan sendirinya akan lumpuh, jika tidak ada jaminan bagi setiap orang untuk berkumpul dan berserikat. Sebaliknya, kemerdekaan atau kebebasan berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly and association*) juga tidak akan ada artinya apabila kebebasan berpikir dan kebebasan berpendapat tidak dijamin sebagaimana mestinya.¹⁰²

Sebagaimana telah diutarakan sebelumnya, masalah Hak Asasi Manusia (HAM) secara jelas diatur dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah dilakukan perubahan. Perlu diakui bahwa perubahan UUD 1945 hasil amandemen

¹⁰⁰Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi, Op.Cit.*, hlm. 19-20

¹⁰¹*Ibid*, hlm. 19-20

¹⁰²*Ibid*, hlm. 20-21

adalah lebih baik dibandingkan dengan konstitusi sebelumnya dalam membangun sistem ketatanegaraan, salah satunya terkait dengan meluasnya pengaturan jaminan hak-hak asasi manusia, terutama menyangkut kebebasan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran dengan lisan atau tulisan.

E. Partai Politik

Kebebasan berserikat sebagai HAM yang diatur dalam konstitusi memberi kesempatan bagi setiap orang dapat bebas berkumpul berdasarkan atas kesamaan pandangan, cita-cita, tujuan dan membentuk kelompok-kelompok seperti partai politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, dan lain sebagainya.

Keberadaan partai politik di Indonesia pada saat ini merupakan wujud dari adanya jaminan perlindungan dan pelaksanaan atas kebebasan berserikat dalam UUDNRI 1945 dan peraturan perundang-undangan.

1. Istilah, Pengertian, dan fungsi Partai Politik

Menurut Laica Marzuki, bahwa dari sisi etimologis kata partai berasal dari bahasa latin, yang berarti bagian.¹⁰³ Pengertian partai politik dari sisi etimologis juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Partai politik dari akar kata partai yang berarti bagian atau golongan. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama bahkan kepentingan. Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum, yang dapat dibedakan menurut wilayah aktivitasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, serta organisasi publik. Di dalam perkembangannya, kata partai lebih banyak

¹⁰³Muchamad Ali Safa'at, *Op.cit*, hlm. 30

diasosiasikan untuk organisasi politik yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.¹⁰⁴

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai politik, pengertian partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.¹⁰⁵

Menurut Miriam Budiardjo, bahwa partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita dengan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan partai.¹⁰⁶

Banyak sekali definisi mengenai partai politik yang dibuat oleh para sarjana. Beberapa contoh definisi yang dibuat para ahli kontemporer.

Carl J. Friedrich menuliskan sebagai berikut:¹⁰⁷

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil serta materiil. (*A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the rule further objective of giving or members of the party, through such control idea and material benefits and advantages*)

¹⁰⁴ *Ibid*, hlm. 31

¹⁰⁵ Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

¹⁰⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, *Op.cit*, hlm. 403-404

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 404

Sigmund Neumann dalam buku karyanya, *Modern Political Parties*, mengemukakan definisi sebagai berikut:¹⁰⁸

Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda (*A political party is the articulate organization of society's active political agents; those who are concerned with the control of government polity power, and who compete for popular support with other group or group holding divergent views*).

Partai dapat dipahami dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah penggolongan masyarakat dalam organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.

Berikut ini diuraikan secara lebih lengkap mengenai fungsi partai politik:¹⁰⁹

1. Sebagai sarana komunikasi politik

Dalam menjalankan fungsi inilah partai politik sering disebut sebagai perantara (*broker*) dalam suatu bursa ide-ide (*cleaning house of ideas*).

Kadang-kadang juga dikatakan bahwa partai politik bagi pemerintahan bertindak sebagai alat pendengar, sedangkan bagi warga masyarakat sebagai “pengeras suara”.¹¹⁰

Menurut Sigmund Neumann dalam hubungannya dengan komunikasi politik, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan

¹⁰⁸*Ibid*, hlm. 404

¹⁰⁹*Ibid*, hlm. 405

¹¹⁰*Ibid*, hlm. 406

lembaga pemerintah yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.¹¹¹

2. Sebagai sarana sosial politik

Dalam ilmu politik sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada.

Dimensi lain dari sosialisasi politik adalah sebagai proses yang melaluinya masyarakat menyampaikan “budaya politi” yaitu norma-norma dan nilai-nilai, dari suatu generasi ke generasi berikutnya.

Dengan demikian sosialisasi politik merupakan faktor penting dalam terbentuknya budaya politik (*political culture*) suatu bangsa.¹¹²

3. Sebagai sarana rekrutmen politik

Fungsi ini berkaitan erat dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas.¹¹³

4. Sebagai sarana pengatur konflik (*Conflict Management*)

Potensi konflik selalu ada di setiap masyarakat, apalagi di masyarakat yang bersifat heterogen, baik dari segi etnis, sosial-ekonomi, ataupun agama. Setiap perbedaan menyimpan potensi konflik.

¹¹¹*Ibid*, hlm. 406

¹¹²*Ibid*, hlm. 407

¹¹³*Ibid*, hlm. 408

Disini peran partai politik diperlukan untuk membantu mengatasinya, atau sekurang-kurangnya dapat diatur sedemikian rupa sehingga akibat negatifnya dapat ditekan seminimal mungkin.¹¹⁴

Dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik mengatur pula tentang fungsi partai politik, yaitu sebagai sarana :

- a. Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- b. Penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk menyejahterakan masyarakat.
- c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
- d. Partisipasi politik warga negara Indonesia
- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan jender.

2. Klasifikasi Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian (*party system*) pertama kali dikemukakan oleh Maurice Deverger dalam bukunya *Political Parties*. Duverger mengadakan klasifikasi

¹¹⁴*Ibid*, hlm. 409

sistem kepartaian menurut tiga kategori, yaitu sistem partai-tunggal, sistem dwi-partai, dan sistem multi-partai.¹¹⁵

a. Sistem Partai-Tunggal

Sistem partai tunggal diterapkan apabila partai yang bersangkutan benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara, maupun partai yang mempunyai kedudukan yang dominan diantara beberapa partai yang lainnya.

b. Sistem Dwi-Partai

Sistem dua partai biasanya mendominasi sistem politik dimana pemilihan umumnya didasarkan pada aturan pemenang mengambil semua (*the winner take all*). Kandidat yang mendapat suara terbanyak memenangkan pemilihan, tidak memandang proporsi perolehan suara secara keseluruhan. Sistem dua partai berjalan baik apabila terpenuhi tiga syarat, yaitu komposisi masyarakat adalah homogen (*social homogeneity*); konsensus dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial yang pokok (*political consensus*) adalah kuat; dan adanya kontinuitas sejarah (*historical continuity*). Sistem dua partai umumnya diperkuat dengan digunakannya sistem pemilihan *single member constituency* (sistem distrik), dimana dalam setiap daerah pemilihan hanya dapat dipilih satu wakil saja.

c. Sistem Multi-Partai

¹¹⁵*Ibid*, hlm. 415

Sistem multi partai lebih mencerminkan keanekaragaman budaya dan politik. Sistem multi partai ini apabila dihubungkan dengan sistem pemerintahan parlementer mempunyai kecenderungan untuk menitikberatkan kekuasaan pada badan legislatif sehingga peranan badan eksekutif sering lemah dan ragu-ragu. Sistem multi partai pada umumnya diperkuat oleh sistem pemilihan perwakilan berimbang (*proporsional representation*) yang memberi kesempatan luas bagi pertumbuhan partai-partai dan golongan-golongan kecil.

