

*Vol. XV No. 2, September 2005*

# **JURNAL HUKUM**

SK Akreditasi Dirjen Dikti No. 26/DIKTI/KEP/2005

ISSN 1412-2723

JURNAL HUKUM	VOL. XV	NO. 2	HALAMAN 205 - 398	FH. UNISSULA	ISSN 1412-2723	AKREDITASI No. 26/DIKTI/KEP/2005
-----------------	------------	----------	----------------------	-----------------	-------------------	-------------------------------------

SK Akreditasi Dirjen Dikti No.26/DIKTI/KEP/2005

# JURNAL HUKUM

Vol. XV, No. 2, September 2005

ISSN 1412-2723

JURNAL HUKUM FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEBAGAI MEDIA PUBLIKASI PENELITIAN DAN ANALISIS HUKUM

Terbit Tiga Bulan Sekali

Penerbit :  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

Koordinator/Penyunting Penyelia :  
Rakhmat Bowo Suharto, S.H., M.H.

Mitra Bestari/Penyunting Penelaah :  
Prof. Dr. Muladi, S.H.; Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H.; Prof. Dr. Sri Sumarwani, S.H.,  
M.H.;  
Prof. Dr. Esmi Warrasih P., S.H. M.S.; Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih., S.H.;  
Prof. Abdullah Kelib, S.H.; Dr. Yusriyadi, S.H.; Dr. M. Ali Mansyur, S.H., Sp.N., M.Hum.

Penyunting Pelaksana :  
Umar Ma'ruf, S.H. Sp.N, M.Hum.; Mahfudz Ali, S.H., M.Si.; Mustaghfirin, S.H., M.Hum.;  
Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H., M.H.; Faisol Azhari, S.H., M.Hum.; Widayati; SH.,  
M.Hum;  
Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M. Hum; Arpangi, S.H., M.Hum.;  
Drs. Munsharif Abdul Chalim, S.H.

Tata Usaha :  
Gunarso Untung Sartono, S.H.

Alamat Redaksi / Tata Usaha :  
Jl. Raya Kaligawe Km. 4 Semarang 50012, PO BOX. 1054 / SM  
Telepon (024) 6583584, Pes. : 521. Fax. (024) 6582455  
E-mail : [informasi@unissula.ac.id](mailto:informasi@unissula.ac.id)  
Harga per eksemplar : Rp. 15.000 (belum termasuk ongkos kirim)

Jurnal Hukum Terbit Perdana Maret 1992 dengan nama  
MAJALAH HUKUM KALIGAWA Nomor ISSN 0854-3941 mulai  
Maret 1999 berubah nama menjadi JURNAL HUKUM  
diterbitkan setiap tiga bulan sekali oleh FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG

## DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	i
Daftar Isi	ii
Demokrasi Ekonomi Pasca Amandemen Pasal 33 UUD 1945 sebagai Bentuk Kompromi <i>Oleh : Djauhari</i>	205-220
Hak Perlindungan Hukum Bagi "Anak Korban" Kekerasan <i>Oleh : I Gusti Ayu Ketut Rachma Handayani dan Moch. Zamroni</i>	221-233
Analisis Kebijakan Publik terhadap Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum <i>Oleh : Abdul Karim</i>	234-252
Kebijakan Hukum Pidana dalam Menanggulangi Tindak Pidana Pemilu di Indonesia (Kajian terhadap UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD) <i>Oleh : Fifiana Wisnaeni</i>	253-269
Paradigma <i>Good Corporate Governance</i> dalam Perseroan Terbatas <i>Oleh : Lathifah Hanim</i>	270-282
Dana Pensiun untuk Kesejahteraan Peserta Berdasarkan UU No. 11 Tahun 1992 <i>Oleh : Anggo Doyoharjo</i>	283-297
Produk Berindikasi Geografis Sebagai Bagian dari HAKI <i>Oleh : Anis Mashdurohatun</i>	298-308
Istri-istri Rosulullah <i>Oleh : Abdullah Salim Zarkasyi</i>	309-321
Mewujudkan Aparat Hukum yang Bersih, Profesional, dan Mandiri dalam Memberantas Tindak Korupsi <i>Oleh : Howard Kowagam dan Suryajaya</i>	322-339
Sanksi <i>Bestuurdwang</i> Sebagai Instrumen Yuridis dalam Penegakan Hukum Administrasi <i>Oleh : Sri Nur Hari Susanto</i>	340-353
Prospek Sentra Hak Kekayaan Intelektual (HKI/HaKI) di Lembaga Perguruan Tinggi <i>Oleh : Ny. Sukarmi dan Howard Kowagam</i>	354-367
Peralihan Kekuasaan Presiden dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia <i>Oleh : Widayati</i>	368-376
Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial dalam Praktek Berhukum di Indonesia <i>Oleh : Firman Muntaqo</i>	377-397
Senarai Penulis	398

**ANALISIS KEBIJAKSANAAN PUBLIK  
TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 1998  
TENTANG  
KEMERDEKAAN MENYAMPAIKAN PENDAPAT DI MUKA UMUM**

**Oleh: Abdul Karim**

**Dosen FKIP UNDARIS**

**Abstraksi**

Kemerdekaan dalam menyampaikan pendapat di muka umum merupakan hak asasi manusia di muka bumi ini. Di Indonesia HAM tersebut dijamin oleh UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Jaminan menyampaikan pendapat itu diatur dalam UU nomor 9 tahun 1998. Setelah kurun waktu enam tahun terakhir ini, pelaksanaan UU tersebut masih dilaksanakan secara represif, belum sepenuhnya dilaksanakan secara progresif. Jika hal ini dilakukan terus-menerus, jelas akan “membrangus” perkembangan demokrasi di Indonesia. Agar perkembangan demokrasi dapat tumbuh dan berkembang dengan baik, maka Polri dalam mengamankan demonstrasi perlu mengadakan pendekatan secara psikologis dan strategi negosiasi. Di sisi lain perlu mencermati apakah ada pasal-pasal dalam UU ini yang perlu direvisi atau dibatalkan melalui putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

**Kata Kunci:** Kebijakan Publik, UU nomor 9 tahun 1998.

**PENDAHULUAN**

Kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum adalah hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-undang Dasar 1945 dan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia, sehingga setiap warga negara berhak untuk menyampaikan pendapat di muka umum merupakan perwujudan demokrasi dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Di samping itu juga untuk membangun negara demokrasi yang menyelenggarakan keadilan sosial dan menjamin hak asasi manusia diperlukan adanya suasana yang aman, tertib, dan damai. Perlu diingat bahwa hak menyampaikan pendapat di muka umum dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Menyampaikan pendapat di muka umum merupakan salah satu hak asasi manusia yang dijamin dalam pasal 28 Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang”.

Kemerdekaan menyampaikan pendapat tersebut sejalan dengan pasal 19 Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia yang berbunyi: "Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat, dalam hal ini termasuk kebebasan mempunyai pendapat dengan tidak mendapat gangguan dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan dan pendapat dengan cara apa pun juga dan dengan tidak memandang batas-batas".

Perwujudan kehendak warga negara secara bebas dalam menyampaikan pikiran secara lisan, tulisan dan sebagainya harus tetap dipelihara agar seluruh tatanan sosial dan kelembagaan baik infrastruktur maupun suprastruktur tetap terbebas dari penyimpangan atau pelanggaran hukum yang bertentangan dengan maksud, tujuan dan arah dari proses keterbukaan dalam pembentukan dan penegakan hukum sehingga tidak menciptakan disintegrasi sosial, tetapi justru harus dapat menjamin rasa aman dalam kehidupan masyarakat.

Dengan demikian, maka kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab, sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip hukum internasional sebagaimana tercantum dalam pasal 29 Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia yang antara lain menetapkan sebagai berikut:

1. setiap orang memiliki kewajiban terhadap masyarakat yang memungkinkan pengembangan kepribadiannya secara bebas dan penuh;
2. dalam pelaksanaan hak dan kebebasannya, setiap orang harus tunduk semata-mata pada pembatasan yang ditentukan oleh undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan dan penghargaan terhadap hak serta kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil bagi moralitas, ketertiban, serta kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis;
3. hak dan kebebasan ini sama sekali tidak boleh dijalankan secara bertentangan dengan tujuan dan asas Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Dikaitkan dengan pembangunan bidang hukum yang meliputi materi hukum, aparat hukum, sarana dan prasarana hukum, budaya hukum dan hak asasi manusia, pemerintah RI berkewajiban mewujudkannya dalam bentuk sikap politik yang aspiratif terhadap keterbukaan dalam pembentukan dan penegakan hukum.

Bertitik tolak dari pendekatan perkembangan hukum, baik yang dilihat dari sisi kepentingan nasional maupun dari sisi kepentingan hubungan antar bangsa, maka kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum harus berdasarkan:

1. asas keseimbangan antara hak dan kewajiban;
2. asas musyawarah dan mufakat;
3. asas kepastian hukum dan keadilan;
4. asas proporsionalitas;
5. asas manfaat.

Berdasarkan kelima asas kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum tersebut maka pelaksanaannya diharapkan dapat mencapai tujuan untuk:

1. mewujudkan kebebasan yang bertanggung jawab sebagai salah satu hak asasi manusia, sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
2. mewujudkan perlindungan hukum yang konsisten dan berkesinambungan dalam menjamin kemerdekaan menyampaikan pendapat;
3. mewujudkan iklim yang kondusif bagi perkembangan partisipasi dan kreativitas setiap warga negara sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab dalam kehidupan berdemokrasi.
4. menempatkan tanggung jawab sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, tanpa mengabaikan kepentingan perorangan atau kelompok.

Sejalan dengan tujuan tersebut di atas rambu-rambu hukum harus memiliki karakteristik otonom, responsif dan mengurangi atau meninggalkan karakteristik yang represif. Dengan berpegang teguh pada karakteristik tersebut maka Undang-undang tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat *regulatif*, sehingga di satu sisi dapat melindungi hak warga negara sesuai dengan pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945, dan di sisi lain dapat mencegah tekanan-tekanan, baik fisik maupun psikis, yang dapat mengurangi jiwa dan makna dari proses keterbukaan dalam pembentukan dan penegakan hukum.

## PERMASALAHAN

Dalam mengalisis kebijaksanaan publik terhadap Undang-undang nomor 9 tahun 1998 ini, dikedepankan pendapat para ahli hukum, yang selanjutnya dianalisis dengan **diktum** yang penting saja dalam rangka untuk menjawab permasalahan :

1. Apakah ada pasal-pasal dalam Undang-undang nomor 9 tahun 1998 yang kurang/tidak memenuhi rasa keadilan? <sup>5</sup>
2. Apakah Undang-undang nomor 9 tahun 1998 masih berdaya guna (efektif) yang memadai dalam pelaksanaannya?

## PEMBAHASAN

### A. Kebijakan Publik

Suatu kebijakan publik sebenarnya menyangkut banyak aspek yang luas dan rumit, karena tidak hanya digunakan untuk menyelesaikan masalah-masalah kenegaraan maupun masyarakat jangka pendek, menengah dan panjang. Oleh karena itu, dalam pembuatan suatu kebijakan publik adalah untuk kepentingan (rakyat), harus dipertimbangan analisis konsep pembuatan kebijakan publik. Menurut DROR, yang dikutip oleh (Ali Mansyur, 2004:2-3) kebijakan publik adalah: *A very complex, dynamic process whose various components make different contributions to it, it decides major guidelines for action directed at future, mainly by governemental organs. These quidelines formally aim at achieving what is in the public interest by the best posible means.* Pendapat DROR ini jika dianalisis ada 12 ciri kebijakan publik, yaitu:

1. Bersifat komplek
2. Prosesnya bersifat dinamis
3. Komponen-komponen yang beragam
4. Peran masing-masing sub struktur berbeda
5. Memutuskan
6. Sebagai pedoman umum
7. Untuk mengambil tindakan
8. Diarahkan pada masa depan
9. Terutama dilakaukan oleh lembaga-lembaga pemerintah
10. Secara formal dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan
11. Apa yang tercermin dalam kepentingan umum, dan
12. Dilakukan dengan cara sebaik mungkin.

Sementara itu Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai *is whatever governements choose tu do is on not to do* (Thomas R. Dye, 1978:3). Sedangkan James E Anderson, menyatakan, *Public policcies are those policies*

## Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Kemerdekaan menyampaikan pendapat adalah hak setiap warga negara untuk menyampaikan pikiran dengan lisan, tulisan dan sebagainya secara bebas dan bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Di muka umum adalah dihadapan orang banyak, atau orang lain termasuk juga di tempat yang dapat didatangi dan atau dilihat setiap orang.
3. Unjuk rasa atau Demonstrasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau lebih untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara demonstratif di muka umum.
4. Pawai adalah cara penyampain pendapat dengan arak-arakan di jalan umum.
5. Rapat umum adalah pertemuan terbuka yang dilakukan untuk menyampaikan pendapat dengan tema tertentu.
6. Mimbar bebas adalah kegiatan yang penyampaian pendapat di muka umum yang dilakukan secara bebas dan terbuka tanpa tema tertentu.
7. Warga negara adalah warga negara Republik Indonesia.
8. Polri adalah Kepolisian Negara RI.

Bahwa bunyi Pasal 1 ayat (1) sampai dengan (8) tersebut adalah sejalan dengan pendapat **DROR**, bahwa pendefinisian berbagai istilah dalam menyampaikan pendapat di muka umum ini dalam rangka *...major quideelines...* yakni Kebijakan publik pada dasarnya dirumuskan dalam petunjuk-petunjuk umum dan bukan dalam bentuk instruksi-instruksi yang rinci semacam juklak dan juknis. Pedoman umum itu untuk mengambil tindakan (*action directed*) pembuatan keputusan dapat membawa akibat diambilnya tindakan tertentu yang bersifat eksternal yang kemudian dapat menimbulkan perubahan-perubahan tertentu pada si pembuat keputusan itu sendiri. Jadi pendefinisian menyampaikan pendapat di muka umum sebagai pedoman secara umum untuk mengambil tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan. Dalam hal ini, implementasinya di lapangan didominasi oleh *diskresi* dari Polisi dalam menjalankan tugas kamtipmas. Kemudian pasal 1 tersebut, menurut **Thomas R. Dye**: *is whatever governements choose tu do is on not to do*. Apa yang pemerintah pilih untuk melakukan, jika sudah ada petunjuk secara umum kini Pererintah dalam hal ini

## Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Kemerdekaan menyampaikan pendapat adalah hak setiap warga negara untuk menyampaikan pikiran dengan lisan, tulisan dan sebagainya secara bebas dan bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Di muka umum adalah dihadapan orang banyak, atau orang lain termasuk juga di tempat yang dapat didatangi dan atau dilihat setiap orang.
3. Unjuk rasa atau Demonstrasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau lebih untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara demonstratif di muka umum.
4. Pawai adalah cara penyampain pendapat dengan arak-arakan di jalan umum.
5. Rapat umum adalah pertemuan terbuka yang dilakukan untuk menyampaikan pendapat dengan tema tertentu.
6. Mimbar bebas adalah kegiatan yang penyampaian pendapat di muka umum yang dilakukan secara bebas dan terbuka tanpa tema tertentu.
7. Warga negara adalah warga negara Republik Indonesia.
8. Polri adalah Kepolisian Negara RI.

Bahwa bunyi Pasal 1 ayat (1) sampai dengan (8) tersebut adalah sejalan dengan pendapat **DROR**, bahwa pendefinisian berbagai istilah dalam menyampaikan pendapat di muka umum ini dalam rangka *...major quideelines...* yakni Kebijakan publik pada dasarnya dirumuskan dalam petunjuk-petunjuk umum dan bukan dalam bentuk instruksi-instruksi yang rinci semacam juklak dan juknis. Pedoman umum itu untuk mengambil tindakan (*action directed*) pembuatan keputusan dapat membawa akibat diambilnya tindakan tertentu yang bersifat eksternal yang kemudian dapat menimbulkan perubahan-perubahan tertentu pada si pembuat keputusan itu sendiri. Jadi pendefinisian menyampaikan pendapat di muka umum sebagai pedoman secara umum untuk mengambil tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan. Dalam hal ini, implementasinya di lapangan didominasi oleh *diskresi* dari Piolisi dalam menjalankan tugas kamtipmas. Kemudian pasal 1 tersebut, menurut **Thomas R. Dye**: *is whatever governements choose tu do is on not to do*. Apa yang pemerintah pilih untuk melakukan, jika sudah ada petunjuk secara umum kini Pererintah dalam hal ini

Polri tetap memilih untuk menegakkan Undang-undang nomor 9 tahun 1998 demi terwujudnya kemandirian dan ketertiban masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagai dampaknya para demonstran jadi korban kekerasan yang berupa pemukulan oleh oknum Polri kepada demonstran. Di sisi lain karena UU tersebut tidak mengatur secara khusus atau rinci dengan dalih bertentangan dengan moral atau kepentingan umum atau merong-rong kewibawaan negara, maka para demonstran diproses sesuai dengan tingkat kesalahannya dan dibuatlah berita acara untuk diproses dan dimeja-hijaukan.

Selanjutnya untuk bahan pertimbangan bagi pimpinan Polri sebelum mengambil kebijaksanaan perlu memahami arti pentingnya informasi dalam pembuatan kebijaksanaan agar tidak merugikan masyarakat sebagaimana yang dikatakan oleh (William N. Dunn, 1994) suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan menransformasi informasi yang relevan dengan kebijaksanaan yang digunakan dalam lingkungan politik tertentu untuk memecahkan masalah kebijaksanaan.

#### Pasal 2

1. Setiap warga negara, secara perorangan atau kelompok, bebas menyampaikan pendapat sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab berdemokrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
2. Penyampaian pendapat di muka umum dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, Undang-undang ini.

Dalam pasal 2 ayat (1) "secara perorangan" adalah sangat tidaklah logis melakukan orasi apalagi demonstrasi di muka umum. Pendemo itu sendiri harus mempersiapkan sarana dan prasaranya, pemberitahuan dan sebagainya. Sampai saat ini pun baru terjadi satu dua orang yang melakukan demonstrasi yang dilakukan oleh perorangan. Hal ini arah undang-undang ini seperti apa yang didefinisikan oleh DROR, *...at future...* diarahkan pada masa yang datang, hal ini merupakan salah satu ciri penting dan mendasar dan melekat pada hampir semua perbuatan. Namun karena masa depan itu umumnya tidak pasti, maka pembuatan kebijaksanaan umum pada kenyataannya berkecenderungan untuk dirumuskan dalam istilah-istilah atau pengertian-pengertian yang kabur dan elastis, agar bisa tetap berlangsung, maka selalu disesuaikan dengan kenyataan-kenyataan baru yang dihadapi agar dapat

dipertahankan. Bahkan kal ini sangat erat dengan pendapat (Prof. Esmi 2005:135) Pada umumnya isi kebijaksanaan yang dituangkan dalam sistem hukum ditekankan di bagian "menimbang"; sedangkan konkritasinya dituangkan dalam ketentuan pasal-pasalnya terutama tampak dalam tujuan yang ditetapkan. Untuk memenuhi persyaratan di atas tampaknya tidak mudah, mengingat peraturan perundang-undangan mengandung "cacat logis" seperti *ambiguity* baik secara semantik maupun sintatik. Kemenduaan ini bisa terjadi karena maksud yang ingin dinyatakan melalui pembuatan kebijaksanaan itu tidak dimengerti oleh pembuat undang-undang, karena ia sendiri belum memahami ataupun memiliki konsep yang jelas mengenai hal yang hendak diatur.

### Pasal 3

Kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum dilaksanakan berdasarkan pada:

- a. asas keseimbangan antara hak dan kewajiban;
- b. asas musyawarah dan mufakat;
- c. asas kepastian hukum dan keadilan;
- d. asas proporsionalitas; dan
- e. asas manfaat.

Kelima asas ini saya kira belum cukup, karena fakta di lapangan menunjukkan banyak para demonstran perilakunya, dan kata-katanya kotor yang akhirnya menjurus kepada penghinaan, penfitnahan yang menjatuhkan harkat dan martabat seseorang, walaupun sifatnya demonstrasi itu memang harus membakar dan membangkitkan agitasi masanya. Hal ini tidak sesuai dengan jiwa kepribadian bangsa, sehingga idealnya ditambahkan asas moralitas atau etika. Hal ini sejalan dengan **DROR** tentang kebijaksanaan publik itu salah satu cirinya *by the best possible means*. Jadi di sisi kebijaksanaan umum biasanya dimaksudkan untuk mewujudkan atau memenuhi kepentingan umum dengan cara sebaik mungkin atau dengan istilah lain mencapai tingkat manfaat yang maksimum dalam arti bahwa kepentingan umum yang akan dicapai itu ditempuh dengan biaya yang lebih efisien.

### Pasal 4

Tujuan pengaturan tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum adalah:

- a. mewujudkan kebebasan yang bertanggung jawab sebagai salah satu pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945;
- b. mewujudkan perlindungan hukum yang konsisten dan berkesinambungan dalam menjamin kemerdekaan menyampaikan pendapat;
- c. mewujudkan iklim yang kondusif bagi berkembangnya partisipasi dan kreativitas setiap warga negara sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab dalam kehidupan berdemokrasi;
- d. menempatkan tanggung jawab sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, tanpa mengabaikan kepentingan perorangan atau kelompok.

Tujuan pengaturan kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum ini, sejalan dengan pemikiran **DROR** dari salah satu ciri kebijaksanaan publik, yaitu *...quiderlines formally aim at achieving....* yakni secara formal dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan. Artinya salah satu ciri yang meledak pada semua sistem politik yang ada ialah ingin mencapai apa yang tersebut dengan istilah kepentingan umum walaupun “dalam suatu rezim tujuan kebijaksanaan publik itu untuk memperkaya sekelompok kecil elit negara” atau untuk mencegah setiap usaha pendongkelan kekuasaan dari pihak lain. Apa yang menjadi pemikiran Dror ini penulis sependapat, bahwa ternyata demonstrasi yang dilakukan oleh sekelompok LSM, masyarakat, instansi pemerintah/swasta dan lainnya pada akhirnya yang diuntungkan adalah sekelompok elit organisasi atau lembaga yang di demo. Misalnya demonstrasi kenaikan upah buruh pabrik melalui UMR, dalam hal ini yang diuntungkan adalah pihak majikan yaitu direktur dan staf pimpinan. Taruhlah tuntutan UMR dinaikkan 10%, namun direktur dan jajaran staf pimpinan kenaikan gajinya 15%-20%. Hal ini dapat dikaji bahwa kenaikan 10% kali sejumlah buruh tidak sebesar kenaikan gaji direktur dan staf pimpinan.

#### Pasal 6

Warga negara yang menyampaikan pendapat di muka umum berkewajiban dan bertanggung jawab untuk:

- a. menghormati hak-hak kebebasan orang lain;
- b. menghormati aturan-aturan moral yang diakui umum;
- c. menaati hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- d. menjaga dan menghormati keamanan dan ketertiban umum; dan
- e. menjaga keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa.

Pasal 6 tersebut searah dengan pemikiran **DROR** *...what is in the publik interest....* apa yang tercermin dalam kepentingan umum. Kita sangat menyadari bahwa meluruskan kebijaksanaan publik sangat sulit sebab publik itu sangat kompleks, bahkan menurut **DROR** sangat sulit untuk didapatkan pengertian yang pasti, namun paling tidak gagasan yang terkandung dalam kebijaksanaan publik itu menggambarkan sesuatu yang bersifat umum. Oleh karena itu istilah kepentingan umum merupakan implikasi yang penting terhadap kebijaksanaan publik. Pemerintah memilih dalam menetapkan pasal 5 dan pasal 6 Undang-undang ini sejalan dengan pemikiran **Thomas R. Dye**, yaitu: *is whatever governements choose tu do is on not to do.*

#### Pasal 7

Dalam pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum oleh warga negara, aparatur pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk:

- a. melindungi hak asasi manusia;
- b. menghargai asas legalitas;
- c. menghargai prinsip praduga tidak bersalah; dan
- d. menyelenggarakan keamanan.

Pasal 7 ini dalam prakteknya dilapangan berbeda, tidak sedikit mereka yang tidak ikutan demonstrasi dipegang dan dipukuli. Kita lihat bagaimana peristiwa Semanggi I dan Semanggi II, kasus Tri Sakti, kasus di Makasar dan lainnya. Demonstrasi berakhir dengan kekerasan. Padahal pembinaan umum dari Kapolri berupa sosialisasi dan instruksi, sudah sering digemakan melalui media masa. Apakah mentalitas Polri seperti ini berjalan terus atau berakhir sampai kapan tidak jelas karena berkaitan erat dengan SDM Polri itu sendiri. Fenomena tersebut tidak sejalan dengan pemikiran **DROR**....*it decides....*yakni memutuskan. Pembuatan kebijaksanaan publik pada dasarnya dapat disebut juga dengan tindakan pengambilan keputusan. Fenomena itu pun tidak searas dengan pemikiran **David Easton**, *policies sebagai the authoritative of values for the whole society*. Bahwa kewenangan mengalokasikan nilai-nilai yang ada pada pasal 7 tersebut seharusnya untuk semua masyarakat. Walaupun anggota Polri memiliki diskresi dalam menjalankan tugasnya

di lapangan sangat berat, tapi perlu diingat bahwa tugasnya itu bermuara pada keamanan dan ketertiban masyarakat, bukan untuk memukuli dan atau menembaki masyarakat. Dengan demikian anggota Polri yang bertugas menertipkan demonstrasi perlu dibekali tentang **teknik negosiasi**. Dalam negosiasi tidak harus menang 100% untuk menunjukkan kepiawiannya, bagaimana kita memahami terhadap kehendak pihak lawan dan sebaliknya tidak akan mengikuti 100% kehendak lawan. Kendati demikian, pekerjaan polisi itu *ambivalen*. Satu sisi sebagai penjaga keamanan dan pengayom masyarakat dan di sisi lain harus menegakkan ketertiban masyarakat.

#### Pasal 8

Masyarakat berhak berperan serta secara bertanggung jawab untuk berupaya agar penyampaian pendapat di muka umum dapat berlangsung secara aman, tertib, dan damai.

Pasal 8 ini adalah nampaknya identik dengan pemikiran **DROR** yaitu *...different contributions...* peran masing-masing sub struktur berbeda. Bahwa setiap sub struktur memberikan sumbangan yang berlainan dan kadangkala bersifat unik terhadap kebijaksanaan publik. Macam-macam kontribusi dari masing-masing sub struktur tersebut ditentukan oleh ciri-ciri formal maupun informalnya dan hal ini akan berbeda antara lingkungan masyarakat atau budaya yang dengan yang lain. Dalam hal pasal 8 undang-undang ini harapannya dapat memberikan kontribusi peranserta dan tanggungjawab masyarakat dalam mengamankan dan menertipkan serta suasana damai dalam mengantisipasi para demonstran. Dalam hal ini prakteknya di lapangan akan terjadi benturan dan perkelaian masa dengan masyarakat. Karena para demonstran sekarang arahnya sebagian ke anarkhis. Akibatnya masyarakat menderita kerugian material dan immaterial sedangkan demonstran tujuannya ingin memaksakan kehendaknya sesuai dengan pesan sponsornya. Sebaiknya demi menjaga kelangsungan demokrasi dan menghindari anarki dan keselamatan masyarakat, maka **pasal 8 ini diusulkan agar dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi RI.**

#### Pasal 9

- (1) Bentuk penyampaian pendapat di muka umum dapat dilaksanakan dengan:
- a. unjuk rasa atau demonstrasi;
  - b. pawai;

- c. rapat umum; dan atau
  - d. mimbar bebas.
- (2) Penyampaian pendapat di muka umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dilaksanakan di tempat-tempat terbuka untuk umum, kecuali:
- a. di lingkungan istana kepresidenan, tempat ibadah, instalasi militer, rumah sakit, pelabuhan udara atau laut, stasiun kereta api, terminal angkutan darat, dan objek-objek vital nasional;
  - b. pada hari besar nasional.
- (3) Pelaku atau peserta penyampaian pendapat di muka umum sebagaimana dimaksud dalam pasal (1) dilarang membawa benda-benda yang dapat membahayakan keselamatan umum.

#### **Pasal 10**

- (1) Penyampaian pendapat di muka umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 wajib diberitahukan secara tertulis kepada Polri.
- (2) Pemberitahuan secara tertulis sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) disampaikan oleh yang bersangkutan, pemimpin, atau penanggung jawab kelompok.
- (3) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) selambat-lambatnya 3 X 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sebelum kegiatan dimulai telah diterima oleh Polri setempat.
- (4) Pemberitahuan tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi kegiatan ilmiah di dalam kampus dan kegiatan keagamaan.

Pasal 9 dan 10 Undang-undang ini sejalan dengan pendapat **DROR** .....*major guidelines*..... pasal tersebut sebagai pedoman umum. Kebijakan publik pada dasarnya dirumuskan dalam bentuk petunjuk-petunjuk umum dan bukan dalam bentuk instruksi-instruksi yang rinci semacam juklak dan juknis. Tujuan dibuat kriteria pada pasal 9 dan 10 ini agar pelaksanaan demonstrasi betul-betul terencana, terprogram yang melibatkan orang banyak dapat dikendalikan oleh aparat keamanan. Namun negara Indonesia tahun 1998 – 2005 masih sangat rawan terhadap demonstrasi. Akibatnya kriteria dalam pasal 9 dan 10 menjadi bumerang dalam pelaksanaannya di lapangan, karena sering terjadinya demonstrasi yang mendadak dilakukan oleh masa, baik dari mahasiswa atau masa organisasi politik. Akhirnya

terjadi bentrok dan benturan di lapangan, bagi demonstran harus dilakukan karena masih hangatnya situasi dan kondisi dan bagi gabungan keamanan Polri dan lainnya alasannya mengamankan bunyi pasal 10 ini. Dari kasus tersebut pernah mencuat antara Presiden BEM UI dengan pihak Polri di mas media RCTI. Demonstrasi saat sekarang ini menjadi “komoditas order bisnis politik”. Tidak sedikit di bumi pertiwi ini yang menjadi “*joragan demo*” minta berapa orang yang mengikuti demonstrasi di mana rutenya, kapan, pukul berapa dan berani membayar berapa, asal sepakat antara koordinator demo dan joragan demo, terjadilah pengerahan masa besar-besaran. Berdasarkan pengakuan di antara mahasiswa yang mengikuti demo mereka ada yang dibayar Rp 10.000,- ada yang Rp 15.000,- dan bahwa ada yang dibayar Rp 100.000,- setiap melakukan demonstrasi.

Melihat perkembangan perbedaan waktu pemberitahuan tertulis dalam hal berbicara di muka umum yang cukup signifikan, maka seyogyanya **pasal 10 (3) diusulkan untuk dirubah atau diganti melalui Mahkamah Konstitusi RI** menjadi Pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) selambat-lambatnya 2 X 24 (dua kali dua puluh empat) jam sebelum kegiatan dimulai telah diterima oleh Polri setempat. Hal ini sesuai dengan pendapat **DROR ...dynamic process....** artinya pembuatan kebijaksanaan publik pada dasarnya adalah merupakan suatu proses yang merupakan suatu kegiatan berkesinambungan yang berlangsung dalam suatu struktur. Pembuatan kebijaksanaan publik merupakan proses yang dinamis karena ia dapat berubah sepanjang waktu. Perubahan itu mungkin menyangkut langkah-langkah atau tahapan-tahapan dari sub-sub proses. Sehingga layak jika pasal 10 (3) diganti/diubah, karena di lapangan sering terjadi benturan kepentingan masing-masing pihak.

#### Pasal 11

Surat pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (1) memuat:

- a. maksud dan tujuan;
- b. tempat, lokasi, dan rute;
- c. waktu dan lama;
- d. bentuk;
- e. penanggung jawab;
- f. nama dan alamat organisasi, kelompok atau perorangan;

g. jumlah peserta.

### Pasal 12

- (1) Penanggung jawab kegiatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6, pasal 9, dan pasal 11 wajib bertanggung jawab agar kegiatan tersebut terlaksana secara aman, tertib, dan damai.
- (2) Setiap sampai 100 (seratus) orang pelaku atau peserta unjuk rasa atau demonstrasi dan pawai harus ada seorang sampai dengan 5 (lima) orang penanggung jawab

Pasal 11 dan 12 ini sesuai pendapat **DROR**, *...action directed...* Kebijakan publik untuk mengambil tindakan pembuatan keputusan dapat membawa akibat diambilnya tindakan tertentu yang bersifat eksternal yang kemudian dapat menimbulkan perubahan-perubahan tertentu pada sipembuat keputusan itu sendiri. Jadi pasal 11 dan 12 ini diatur sedemikian tertata rapi dalam rangka untuk memastikan siapa yang sebenarnya yang akan bertanggung jawab dalam pelaksanaan demonstrasi. Demonstrasi sebelum tahun 1998 pelakunya secara hukum tidak bisa ditindak begitu saja, karena penanggung jawabnya tidak ada, sehingga masa membanjiri alun-alun, jalan-jalan protokol, dan tempat-tempat keramaian yang mengganggu para pengguna jalan yang menyebabkan macet total dan berdampak kurang efektifnya pimpinan dan para karyawan instansi pemerintah maupun swasta.

Dengan lahirnya undang undang ini memang tujuannya jelas yaitu yang namanya demonstrasi itu harus ada pihak yang bertanggung jawab, jelas identitasnya, kapan dilakukan, dimana tempat dan rute perjalannya. Bagi Polri awal tujuannya memudahkan administrasinya, koordinasinya dan mengetahui persis siapa penanggung jawabnya dan harus koordinasi dengan instansi terkait. Hal ini sesuai dengan arahan **DROR** *... mainly by governmental organs ...* jadi undang-undang tersebut terutama dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam hal ini Polri dan instansi terkait. Namun implementasinya sebenarnya memudahkan untuk menangkap para penanggung jawab ini, jika ada huru-hara atau kekacauan di lapangan, walaupun kekacauan itu disebabkan oleh bentrokan dan benturan dengan demonstran yang anti demo, yang disebabkan berbeda kepentingan. Mestinya di sini Polri tidak begitu saja menangkap para penanggung jawab, tapi setidaknya mempertimbangkan "Sistem Kebijakan Publik", yaitu:

- a. Input : masalah kebijaksanaan publik, timbul karena faktor lingkungan kebijaksanaan publik yaitu keadaan yang melatar belakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya masalah kebijaksanaan publik,
- b. Process : pembuatan kebijaksanaan publik, bersifat politis, dalam proses tersebut terlibat berbagai kelompok kepentingan yang berbeda-beda bahkan ada yang saling bertentangan,
- c. Output: kebijaksanaan publik, serringkaian tindakan yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah atau mencapai tujuan tertentu,
- d. Impacts (dampak): yaitu dampaknya terhadap kelompok sasaran (*target groups*) (Esmi Warssih P. 2004:17)

Di samping itu diimbangi dengan sikap bersahabat, bersahaja dan bijak untuk koordinasi dan musyawarah dan atau mengadakan pendekatan dengan mereka untuk menghentikan atau membubarkan diri atau dibubarkan dan atau meneruskan tujuan demonstrasinya. Ini baru dikatakan strategi pemecahan masalah hukum yang responsif.

### Pasal 13

(1) Setelah menerima surat pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11, Polri wajib:

- a. segera memberikan surat tanda terima pemberitahuan;
  - b. berkoordinasi dengan penanggung jawab penyampaian pendapat di muka umum;
  - c. berkoordinasi dengan pimpinan instansi/lembaga yang akan menjadi tujuan penyampaian pendapat;
  - d. mempersiapkan pengamanan tempat, lokasi, dan rute.
- (2) Dalam pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum, Polri bertanggung jawab memberikan perlindungan keamanan terhadap pelaku atau peserta penyampaian pendapat di muka umum.
- (3) Dalam pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum, Polri bertanggung jawab menyelenggarakan pengamanan untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum sesuai dengan prosedur yang berlaku.

Pasal 13 ini sejalan dengan pemikiran **James E Anderson**, menyatakan, *Public policcies are those policcies developed by governemental bodies anda officials. Policy*

yang dikembangkan oleh pemerintah dan lembaga dalam rangka penerapan hukum dan penegakan hukum. Di sini perlu diingat, bahwa antara jumlah aparat Polri yang mengamankan dan jumlah demonstran jauh tidak berimbang, maka Polri selaku pihak keamanan biasanya melaksanakan koordinasi dengan pihak terkait agar betul-betul dapat mengendalikan situasi dan kondisi sehingga dapat menerapkan hukum dan penegakan hukum yang responsif. Namun, jika demonstrasi yang dilakukan banyak yang simpati akhirnya mereka bergabung. Seperti demonstran yang mendemo kebijakan Pemerintah terhadap kenaikan harga BBM. Karena dengan naiknya harga BBM akan berakibat pada harga-harga lainnya pasti mengikuti naik, padahal daya beli masyarakat masih rendah. Dalam hal ini bagaimana Polri setempat akan mengamankan? Para demonstran yang tidak terkendali mengakibatkan panik dan penatnya petugas keamanan, akhirnya bisa saja aparat Polri bertindak represif dan kekerasan. Inilah salah satu kelemahan aparat Polri di lapangan yang masih terus-menerus belajar untuk mengadakan koordinasi dan pendekatan dengan masa dalam rangka dapat menegakkan hukum dengan langkah yang bijaksana, dengan mengingat dan mempertimbangkan pendapat (Jeffery Jowell) "*Discretion as the room for dicisional manoeuvre possessed by a dicision maker*". Oleh karena itu, diskresi merupakan fenomena yang sangat penting dan fundamental terutama di dalam hal implementasi kebijaksanaan pemerintah.

#### Pasal 16

Pelaku atau pelaksana penyampaian pendapat di muka umum yang melakukan perbuatan melanggar hukum, dapat dikenakan sanksi hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 16 ini sesuai dengan pendapat **DROR**, *...action direction....* siapa saja yang benar-benar melanggar praturan harus ditinda sesuai dengan hukum yang berlaku. Jadi di sini jelas yang maksudkan di sini adalah sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administrasi. Namun sampai saat ini implementasinya tidak begitu jelas. Misalnya terjadinya pengrusakan Kampus di Makasar tidak ada yang bertanggung jawab. Ada aparat Polri yang diadili di Pengadilan Negeri berakhir dengan hukuman yang paling ringan dan atau dibebaskan. Apa ini akibat penerapan sanksi yang tidak jelas! Kapan penerapan dan penegakan hukumnya menjadi jelas? Inilah sulitnya menegakkan keadilan bagaikan menegakkan benang basah.

### Pasal 17

Penanggung jawab pelaksana penyampaian pendapat di muka umum yang melakukan tindakan pidana sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 16 Undang-undang ini dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ditambah dengan 1/3 (satu per tiga) dari pidana pokok.

Pasal 17 ini sejalan dengan pemikiran **Thomas R. Dye**, yaitu: *is whatever governments choose to do is on not to do*. Apa yang menjadi pilihan penetapan hukuman pidana oleh pemerintah untuk menjerat para penanggung jawab demonstrasi. Namun hal ini merupakan penerapan hukum yang berlebihan dan inilah yang menjadi momok para demonstran terutama pihak koordinator atau penanggung jawabnya, sebaiknya pasal ini **diajukan pembatalan kepada Mahkamah Konstitusi RI**. Sebab pasal ini berarti berlaku asas *Leks Spesialis Dirogat Legi General*. Mengapa harus ditambah dengan 1/3 dari pidana pokok? Apa tujuannya untuk menghilangkan atau membrangus hak warga negara dalam menyampaikan pendapat di muka umum? Inikan sama dengan menghambat tumbuhnya demokrasi yang sedang berkembang.

### SIMPULAN

Dalam simpulan analisis kebijaksanaan publik terhadap Undang-undang nomor 9 tahun 1998 kiranya dapat disimpulkan :

1. Pada dasarnya sebagian isi pasal-pasal dalam Undang-undang nomor 9 tahun 1998 kurang memenuhi rasa keadilan, seperti pasal 8, pasal 10 ayat (3) dan pasal 17<sup>7</sup> oleh karena itu perlu diusulkan untuk direvisi atau dibatalkan karena kurang/tidak sesuai dengan pasal 19 Universal Hak-hak Asasi Manusia dan pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. Undang-undang nomor 9 tahun 1998 dirasakan masih berdaya guna (efektif) yang memadai dalam pelaksanaannya, hanya agar lebih efektif dan efisien diperlukan aparat penegak hukum (POLRI) dalam melaksanakan tugas untuk melindungi, mengayomi, mengamankan dan menertipkan masyarakat yang melakukan demonstrasi atau unjuk rasa, masih terus menerus belajar tentang teori psikologi masa dan strategi negosiasi, sehingga dalam menjalankan tugas dapat menggunakan diskresinya yang mengedepankan tindakan preventif dari pada represif dengan cara melakukan pendekatan yang bijaksana.